

THÈSE PRÉSENTÉE  
POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE**

**L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (ED 41)  
SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC

Par **Julien VIEIRA**

**ÉCO-CITOYENNETÉ ET DÉMOCRATIE  
ENVIRONNEMENTALE**

Sous la direction de Monsieur le Professeur **Christian GRELLOIS**

Soutenue le 24 novembre 2017

Membres du jury :

**M. Hubert DELZANGLES,**  
Professeur des Universités, Institut d'études politiques de Bordeaux – *Président*

**M. Gilles DUMONT,**  
Professeur des Universités, Université de Nantes – *Rapporteur*

**M. Christian GRELLOIS,**  
Professeur des Universités, Université de Bordeaux – *Directeur de recherche*

**M. Raphael ROMI,**  
Professeur des Universités, Université de Nantes – *Rapporteur*

**Mme Sandrine RUI,**  
Maître de conférences, Université de Bordeaux – *Examinatrice*



## **Éco-citoyenneté et démocratie environnementale**

**Résumé :** Suscitée par l'impact des activités humaines sur l'environnement et sans jamais être réellement une notion explicitement consacrée par le droit, l'éco-citoyenneté transparaît au travers de nombreuses normes juridiques. Ambivalente, cette notion suggère à la fois un ensemble de droits dont le public est créancier mais également une responsabilité de ce dernier à l'égard de l'environnement. Partant de cette dualité de valeurs complémentaires, le droit de l'homme à un environnement sain se concrétise par la reconnaissance d'un droit d'accès à l'information, de participation au processus décisionnel et d'accès à la justice. Ainsi le droit fait de plus en plus dépendre l'acceptation de décisions du concours actif des citoyens. Le développement de la démocratie participative dans le domaine de l'aménagement et du développement durables constitue l'indice d'une transformation paradigmatique. En effet, tout en préservant certaines modalités classiques de l'action publique, le droit développe de nouveaux concepts et schémas organisationnels accompagnant cette évolution non encore achevée. Basée centralement sur l'étude du droit français de l'environnement ainsi que sur plusieurs incursions comparatistes, cette thèse s'appuie également sur la sociologie, la philosophie ou encore les sciences politiques et administratives. Ces travaux se proposent d'aborder la manière dont le droit prend en compte l'impératif de la participation éco-citoyenne.

**Mots clés :** Droit de l'environnement, Droit de l'urbanisme, Principe de participation, Gouvernance, Justice environnementale.

---

## **Eco-citizenship and environmental democracy**

**Abstract :** Generated by the impact of human activities on the environment and without ever really being a notion explicitly consecrated by the law, eco-citizenship appears in many legal norms. Ambivalent, this notion suggests both a set of rights of which the public is creditor and a responsibility of the latter with respect to the environment. Starting from this duality of complementary values, the human right to a healthy environment is materialized by the recognition of a right of access to information, of participation in decision-making and access to justice. Thus, the law increasingly provides that the acceptance of decisions depends on the active support of citizens. The development of participatory democracy in the field of planning and sustainable development is indicative of a paradigmatic transformation. In effect, while preserving certain classical modes of public action, the law develops new concepts and organizational schemes that accompany this evolution which has not yet been completed. Centrally founded on the study of french environmental law as well as on several comparative incursions, this thesis is also based on sociology, philosophy or political and administrative sciences. This academic work intends to address the way in which the law takes into account the imperative of eco-citizen participation.

**Keywords :** Environmental law, Planning law, Principle of participation, Governance, Environmental justice.

---

**Institut Léon Duguit**

n° EA 7439 ILD, 16 avenue Léon Duguit, 33608 Pessac



*À ma mère,*



## Remerciements

Mes remerciements vont tout d'abord à Monsieur Christian Grellois pour ses précieux conseils et son soutien tout au long de cette recherche. Ses enseignements en droit de l'urbanisme et de l'environnement en Master m'ont révélé l'importance majeure de ces thématiques dans la construction d'un avenir durable.

Je remercie ensuite Madame Sandrine Rui et Messieurs Hubert Delzangles, Gilles Dumont et Raphaël Romi qui ont accepté d'évaluer cette thèse et me font l'honneur de participer à ce jury.

Je remercie de plus Madame Véronique Bertile ainsi que Messieurs Sébastien Saunier, Pascal Combeau, Jean-François Brisson, Alain Pariente, Olivier Dubos, Sébastien Martin et Sébastien Platon qui m'ont accordé leur confiance pour la dispense de travaux dirigés en tant qu'ATER et vacataire.

Ma gratitude va également au personnel de la Bibliothèque universitaire droit, science politique et économie avec qui j'ai eu l'occasion de travailler quelques années et à qui j'ai eu bien souvent recours pour avoir accès à la documentation nécessaire.

Un grand merci également aux *Écocitoyens du Bassin d'Arcachon* pour leurs éclairages sur les enjeux de la protection environnementale.

J'ai une pensée toute particulière pour mes collègues doctorants Geoffroy Lebrun, Jean-Louis Oki, Lina Megahed, Pharès Boukoulou, Florent Gaullier, Pierre-Antoine Cazau et Elvis Flavien Sawadogo dont la précieuse amitié m'a aidé à progresser dans cette odyssee.

Enfin ma grande reconnaissance va à mon entourage amical et familial qui a été d'un grand soutien durant toutes ces années.



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LA PLACE DU CITOYEN DANS LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE .....</b>	<b>73</b>
<b>TITRE 1 : L'INCLUSION NÉCESSAIRE DE L'ÉCO-CITOYEN DANS LE PROCESSUS NORMATIF .....</b>	<b>75</b>
<b>Chapitre 1 : Une place peu à peu acquise .....</b>	<b>77</b>
<b>Chapitre 2 : Une place peu à peu conquise .....</b>	<b>161</b>
<b>TITRE 2 : L'EXCLUSION PARTIELLE DE L'ÉCO-CITOYEN DANS LE PROCESSUS NORMATIF .....</b>	<b>219</b>
<b>Chapitre 1: L'inachèvement de la reconnaissance du statut d'éco-citoyen.....</b>	<b>221</b>
<b>Chapitre 2: L'effacement de catégories essentielles pour la démocratie environnementale .....</b>	<b>333</b>
<b>SECONDE PARTIE: LES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION DU CITOYEN DANS LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE.....</b>	<b>433</b>
<b>TITRE 1: Les avancées des dispositifs de l'éco-citoyenneté.....</b>	<b>435</b>
<b>Chapitre 1 : La gouvernance environnementale, résultante de mutations paradigmatiques .....</b>	<b>437</b>
<b>Chapitre 2: Le développement des outils de démocratie environnementale .....</b>	<b>537</b>
<b>TITRE 2: LE DÉPASSEMENT DES DISPOSITIFS ACTUELS DE L'ÉCO-CITOYENNETÉ .....</b>	<b>709</b>
<b>Chapitre 1 : Les défis de la démocratie environnementale.....</b>	<b>711</b>
<b>Chapitre 2 : Les perspectives éco-démocratique de l'outil numérique .....</b>	<b>815</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>887</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>893</b>
<b>TABLE DE JURISPRUDENCE .....</b>	<b>937</b>
<b>INDEX ALPHABÉTIQUE.....</b>	<b>945</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>947</b>



# LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

## Publications

AJDA : Revue *Actualité juridique du droit administratif*  
APD : *Archives de philosophie du droit*  
BJDU : Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme  
*Constr.-urb.* : Revue *Construction – urbanisme*  
D. : Recueil Dalloz  
*Droit adm.* : Revue *Droit administratif*  
*Droit de l'env.* : Revue *Droit de l'environnement*  
EDCE : Études et documents du Conseil d'État  
Environnement : Environnement et développement durable  
GACEDH : Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (PUF)  
Gaz. Pal. : Gazette du Palais  
JCP A : La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales  
JCP G : La semaine juridique Édition générale  
JCP N : La Semaine Juridique Notariale et Immobilière  
LPA : Les Petites affiches  
RDI : Revue de droit immobilier  
RDP : Revue du droit public et de la science politique  
REDE : Revue européenne de droit de l'environnement  
RFAP : Revue française d'administration publique  
RFDA : Revue française de droit administratif  
RFDC : Revue française de droit constitutionnel  
RGDIP : Revue générale de droit international public  
RJE : Revue juridique de l'environnement  
RTD civ. : Revue trimestrielle de droit civil  
RTDE : Revue trimestrielle de droit européen

## Institutions

AAI : Autorité administrative indépendante  
CA : Cour d'appel  
CAA : Cour administrative d'appel  
CADA : Commission d'accès aux documents administratifs  
Cass. : Cour de cassation  
CC : Conseil constitutionnel  
CE : Conseil d'État  
CIJ : Cour internationale de justice

CJCE : Cour de justice des communautés européennes  
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne  
CNDP : Commission nationale du débat public  
GRIDAUH : Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat  
TA : Tribunal administratif  
TC : Tribunal des conflits  
UE : Union européenne

## Abréviations usuelles

Concl. : conclusions  
Chron. : chronique  
Dir. : sous la direction de  
DUP : Déclaration d'utilité publique  
Ed. : édition  
Et al. : et les autres auteurs  
ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement  
*Infra* : voir plus bas  
JOUE : Journal officiel de l'Union européenne  
JOCE : Journal officiel des Communautés européennes  
JORF : Journal officiel de la République française  
Obs. : observations  
*op. cit.* : oeuvre citée précédemment  
p. : page  
PIG : Projet d'intérêt général  
PLU : plan local d'urbanisme  
QPC : Question prioritaire de constitutionnalité  
s. : suivants  
SCOT : Schéma de cohérence territoriale  
*Supra* : voir plus haut  
Rec. : recueil  
TCE : Traité instituant la Communauté Européenne  
TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne  
TUE : Traité sur l'Union européenne  
§ : paragraphe



*La sagesse de la terre est une complicité totale entre l'homme et son environnement, une intimité constante entre l'individu qui vit dans un lieu donné, et toutes les composantes de ce lieu.*

Pierre-Jakez Hélias, *La sagesse de la terre*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> P.-J. HÉLIAS et J. MARKALE, *La sagesse de la Terre: petite anthologie des croyances populaires*, Paris, Payot, n° 739, 2010, p. 154-155.



# INTRODUCTION

*Dans cette multitude, chaque individu a sa part de vertu, de sagesse ... c'est là ce qui rend la foule, dans la plupart des cas, le meilleur de tous les juges.*

Aristote, *Politique*, Livre III<sup>2</sup>

1. Aristote affirmait déjà en son temps que c'est parfois par le nombre que l'on peut prendre les décisions les plus pertinentes. Cette théorie trouve écho dans notre société contemporaine. Considéré par Nicolas de Sadeleer comme la « nouvelle école de la démocratie », le droit de l'environnement se distingue par la consécration d'une multiplication d'acteurs dans la prise de décisions durables. Cette approche fait de la démocratie participative environnementale, réforme après réforme, une pratique de plus en plus encadrée par le droit et ancrée dans le droit.

2. Ainsi, le droit a instillé une nouvelle lecture de la responsabilité à travers la consécration d'une démocratie participative dans laquelle la population est composée de citoyens actifs en mesure de contribuer à la gestion des problématiques environnementales. Juridiquement, cette responsabilité environnementale liée à la participation citoyenne découle d'un devoir dont chacun est débiteur : celui de protéger l'environnement. Ce devoir, a été intégré dans le bloc de constitutionnalité français dans la mesure où l'article 2 de la Charte de l'environnement de 2004 dispose que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». De plus, ce devoir est également inscrit dans le code de l'environnement, et plus particulièrement dans son article L. 110- 2. Après avoir souligné dans son premier alinéa que « les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain », cet article prévoit dans ses deuxième et troisième alinéas les dispositions suivantes : « Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement, y compris nocturne. Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences ».

3. De cette exigence de protection, le droit fait découler l'ambivalence de la responsabilité environnementale : d'une part, elle comprend une responsabilité purement juridique qui

---

<sup>2</sup> ARISTOTE, *Politique*, traduit par J. BARTHÉLEMY-SAINT-HILAIRE, Paris, Imprimerie Royale, 1837, p. 265-305.

donnera lieu à une sanction de quiconque commettrait des actes allant à l'encontre de la protection de l'environnement, et d'autre part, de ce devoir émerge également une responsabilité morale qui est censée guider tout citoyen dans ses actes de contribution à la protection environnementale. Pour que les citoyens répondent à ce devoir, ils doivent pouvoir être informés et participer aux processus décisionnels ayant un impact sur leur environnement<sup>3</sup>. À ce titre, le droit a consacré la participation comme principe fondamental et a développé un ensemble de dispositifs de démocratie environnementale.

### ***SECTION I : LES AMBIGUÏTÉS DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE***

4. Réaliser une étude juridique sur le thème de la démocratie environnementale implique, comme l'indique le titre de la thèse, d'approfondir les notions d'éco-citoyenneté, de démocratie participative mais également d'aménagement et de développement durables. Ces trois notions sont les composantes incontournables de la démocratie environnementale. Or la définition de ces composantes implique la première des difficultés dans la mise en œuvre de cette étude. En effet, chacune de ces trois notions se caractérise par une certaine complexité de définition qui tient à la polysémie de ces termes. Élément majeur de la méthodologie de l'analyse juridique, le travail de définition permet de délimiter les différentes notions que renferme l'objet de l'étude afin de comprendre ses véritables enjeux<sup>4</sup>. Cependant, le sujet abordé dans cette thèse implique un pluralisme de définitions confrontant inmanquablement le juriste à des difficultés pour accomplir son analyse. Les différentes recherches accomplies pour mener à bien cette étude ont révélé que cette complexité ne peut être surmontée qu'en adoptant une acception large de ces termes dans la mesure où de nombreuses notions rejoignent cette thématique.

---

<sup>3</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 2016, p. 156.

<sup>4</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016, p. 299 et s.

## Paragraphe 1 : La notion d'éco-citoyenneté

5. Délimiter la notion d'éco-citoyenneté implique d'identifier juridiquement l'éco-citoyen. La notion de citoyenneté renvoie à la qualité de citoyen<sup>5</sup>. Selon une acception générale, le citoyen est un « membre d'une cité ou d'un groupement politique »<sup>6</sup>, et par extension, d'une population ou d'un groupe de personnes. Plus précisément, le citoyen est une « personne qui dans un État démocratique participe à l'exercice de la souveraineté »<sup>7</sup>. Dans ce cas, la notion de citoyen renvoie à un statut juridique et donc à l'existence de droits et de devoirs qui lui sont associés. Ainsi, la contribution du citoyen à l'exercice de la souveraineté dans un État démocratique s'effectue par l'usage de ses droits de participation. Dans le cadre de la démocratie environnementale, ces droits sont ceux qui sont consacrés par le Convention d'Aarhus de 1998 à savoir l'information, la participation en tant que telle et l'accès au juge. De plus, cette citoyenneté peut s'exercer individuellement mais également collectivement, par le biais d'une personne morale. Le droit de l'environnement donne aux associations et plus particulièrement aux associations agréées de protection de l'environnement un rôle important dans la participation aux processus décisionnels<sup>8</sup>. À partir de cette première définition plusieurs difficultés se posent pour délimiter au mieux la notion d'éco-citoyenneté.

6. Tout d'abord si l'on envisage la notion de citoyenneté dans un sens purement politique, la jouissance de ces droits implique l'appartenance à une nation<sup>9</sup>. Or, dans le cadre de la démocratie environnementale, la notion de citoyen n'est pas systématiquement attachée à la nationalité. Dans le cadre du droit français, le citoyen participant au processus décisionnel environnemental n'est pas obligatoirement de nationalité française. En outre, lorsqu'une procédure participative est mise en œuvre par une collectivité publique, le citoyen-participant n'est pas obligatoirement inscrit sur les listes électorales de cette entité locale. Le droit de l'environnement a une conception englobante de la citoyenneté dans la mesure où, au sens de la Convention d'Aarhus et de la majeure partie des textes de droit national ou international qui reprennent ses dispositions, la participation est une composante du droit à

---

<sup>5</sup> « Citoyenneté » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 2016, p. 176.

<sup>6</sup> « Citoyen » in *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Infra* § 509-552.

<sup>9</sup> J.-M. SAUVÉ, « Introduction – La démocratie environnementale aujourd'hui », p. 19-27, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale: un cycle de conférences du Conseil d'État*, Paris, La documentation française, coll. « Droits et débats », n° 4, 2013.

l'environnement<sup>10</sup>. Or, sans qu'il soit besoin d'en débattre, le droit à un environnement sain est un droit universel destiné à l'humanité toute entière. Bien sûr à cette affirmation peut être opposé le fait que pour certains dispositifs participatifs comme la consultation locale ou le référendum local la qualité d'électeur inscrit sur les listes de la collectivité organisatrice est une condition indispensable pour prendre part au processus décisionnel. Ainsi, certains dispositifs participatifs sont en contradiction avec cette notion englobante. Néanmoins, dans la mesure où toute personne a droit à un environnement sain, la majeure partie des dispositifs participatifs intègre l'ensemble des personnes sans tenir compte de leur nationalité ou de leur qualité d'électeur d'un territoire.

7. Ainsi dans le domaine environnemental, la citoyenneté n'est pas uniquement politique. Le droit de l'environnement contribue à développer le concept de citoyenneté administrative. Issue d'une manière générale de l'évolution de l'encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés, la citoyenneté administrative est une notion beaucoup plus englobante. Comme Gilles Dumont l'a souligné dans sa thèse, avec cette conception renouvelée « la citoyenneté est éclatée parce qu'elle recouvre des réalités distinctes : les étrangers sont bien titulaires d'une citoyenneté partielle, mais seuls les Français, à condition d'en avoir la capacité juridique, possèdent la plénitude du statut de citoyen. Elle est tolérante parce que, les étrangers pouvant être admis à la citoyenneté, la communauté dont la citoyenneté traduit l'existence n'est plus exclusivement nationale, mais autorise des appartenances particulières : on peut être, dans une certaine mesure, citoyen et ressortissant d'un pays étranger »<sup>11</sup>.

8. Une deuxième difficulté attenante à la première émerge alors. Elle réside dans le fait que cette conception renouvelée se heurte encore à l'imaginaire collectif qui persiste à établir un lien entre la notion de citoyenneté et celle de nationalité. Les débats parlementaires sur cette question lors de l'adoption de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations<sup>12</sup> en est la preuve. L'élaboration du code des relations entre le public et l'administration issu de l'ordonnance du 23 octobre 2015<sup>13</sup> et du décret du

---

<sup>10</sup> *Infra* § 283-331.

<sup>11</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Paris 2. Droit-Économie-Sciences sociales, 2002, p. 12.

<sup>12</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0088 du 13 avril 2000 p. 5646, texte n° 1.

<sup>13</sup> Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration JORF n°0248 du 25 octobre 2015 p. 19872 texte n° 2.

même jour<sup>14</sup> est également significative de la persistance de cet amalgame. Cependant dans ce dernier exemple, le terme de « public » l'a emporté sur celui de « citoyen » prônant à trop de controverses<sup>15</sup>. La notion de public est effectivement connexe à l'idée de démocratie administrative. Si l'on retient la définition opérée par l'article L. 100-3 de ce code, le public désigne toute personne physique et toute personne morale de droit privé « à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission ». Cependant, dans le cadre de la démocratie environnementale, la notion de public, bien que présente dans différentes dispositions, apparaît comme trop imprécise. Contrairement à la notion de citoyen, elle ne reflète pas suffisamment, à notre sens, l'idée d'individu disposant de droits et devant remplir des devoirs. La notion de citoyen suggère un rôle plus actif dans la participation aux décisions environnementales.

**9.** En réalité les différentes dispositions encadrant la mise en œuvre de la démocratie environnementale emploient une grande diversité de termes puisque, outre les notions de public et de citoyen, elles s'adressent à des personnes qui agissent à titre individuel ou en association et désignent des usagers, des électeurs, des consommateurs, des contribuables, des personnes intéressées ou enfin des riverains ou habitants<sup>16</sup>.

**10.** C'est la raison pour laquelle, bien que ces différents termes soient utilisés dans le cadre de cette étude en fonction des dispositions juridiques abordées, la notion d'éco-citoyen permet de toutes les englober. En effet à elle seule elle reflète plus que tout autre terme l'idée véhiculée par le droit de l'environnement de rôle actif des individus dans le processus décisionnel environnemental. Si des auteurs comme Marianne Moliner-Dubost préfèrent la notion de citoyenneté environnementale à la notion d'éco-citoyenneté en estimant que cette dernière serait purement d'ordre éthique<sup>17</sup>, d'autres auteurs comme Michel Prieur<sup>18</sup> ou Laurent

---

<sup>14</sup> Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration JORF n°0248 du 25 octobre 2015 p.19895 texte n° 3.

<sup>15</sup> C.-A. DUBREUIL, « Le champ d'application des dispositions du code », in *RFDA*, (2016), n° 01, p. 17 et s.

<sup>16</sup> *Infra* § 553-559.

<sup>17</sup> M. MOLINER-DUBOST, « La citoyenneté environnementale », in *AJDA*, (2016), n° 12, p. 646 et s. « L'expression « citoyenneté environnementale » n'est d'abord guère usitée et lorsqu'elle l'est, c'est souvent comme synonyme d'écocitoyenneté, ce qui ne paraît pas de bon augure. En effet, le terme « écocitoyenneté », qui désigne le civisme environnemental, c'est-à-dire un ensemble de comportements respectueux de l'environnement, s'inscrit dans un registre non juridique (éthique environnementale, écologie sociale) ».

<sup>18</sup> M. PRIEUR, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », in *RJE*, (1999), n° spécial, p. 9 et s. « La plupart des législations environnementales ont bien posé les principes d'une démocratie citoyenne en matière d'environnement. On trouve ainsi en droit français dès l'origine de la politique environnementale, tous les éléments qui fondent une écocitoyenneté ».

Fonbaustier<sup>19</sup> précisent au contraire que les textes fondateurs de la participation tels que la Convention d'Aarhus ou la Charte de l'environnement consacrent bien une éco-citoyenneté. En effet cantonner l'éco-citoyenneté à des gestes vertueux d'initiative privée serait ignorer l'esprit pluridisciplinaire du droit de l'environnement<sup>20</sup> mais également son caractère post-moderne<sup>21</sup>. Ce droit pluraliste mou et négocié a été pensé de manière à s'adapter une « réalité sociale complexe »<sup>22</sup>. L'éco-citoyenneté ne peut se résumer à un comportement. Animée notamment par la notion de justice environnementale elle renvoie bien à un ensemble de droits procéduraux individuels et collectifs concédés par la consécration de textes officiels à valeur contraignante. Sans jamais être réellement une notion explicitement consacrée par le droit, l'éco-citoyenneté est intrinsèque aux droits que renferme la démocratie participative environnementale. Enfin, mieux que la notion de citoyenneté environnementale, l'éco-citoyenneté illustre l'évolution du droit de l'environnement. Bien que ce dernier comporte une forte dimension anthropocentrée<sup>23</sup>, axée sur la santé et la sécurité humaine, il tend à devenir un droit écocentré, prenant compte des interrelations entre l'homme et la Nature. Le droit de l'environnement tend en effet peu à peu à considérer davantage le citoyen comme un individu environné<sup>24</sup>, un des éléments faisant partie intégrante de l'écosystème dans lequel il vit. Dans cet esprit, la Charte de l'environnement de 2004 dispose notamment que « les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité » et que « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ».

**11 .** Une troisième et dernière difficulté dans la définition de l'éco-citoyen tient au fait que si l'on considère le droit de l'homme à un environnement sain comme un droit universel, l'éco-citoyenneté n'exige pas la capacité juridique conditionnée notamment par l'entrée de l'individu dans la période de majorité. Ainsi, faute d'un grand nombre de précisions explicites des différents textes consacrant le principe de participation et les dispositifs permettant de le mettre en œuvre, on peut considérer que l'éco-citoyenneté concerne toute personne qu'elle ait

---

<sup>19</sup> L. FONBAUSTIER, « L'éducation et la formation : une contribution à l' "écocitoyenneté" », in *Environnement*, (2005), n° 4, p. 32 et s.

<sup>20</sup> « Entretien avec Sandrine Rui, Maître de Conférences en Sociologie, Bordeaux, le 12 décembre 2014 ».

<sup>21</sup> A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, (2014), n° 43, p. 25 et s. « Le droit post-moderne se caractérise par la complexité et la transdisciplinarité dans la confrontation d'intérêts divergents, la flexibilité avec l'émergence de concepts flous, le pluralisme et la diversité dans l'élaboration de la norme, la démocratisation des procédures ».

<sup>22</sup> N. DE SADELEER, « Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne? », p. 45-52, in N. HERVÉ-FOURNEREAU (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'univers des normes », 2008.

<sup>23</sup> *Infra* § 289-295.

<sup>24</sup> S. MALJEAN-DUBOIS, « L'environnement saisi par le droit », p. 421-431, in P.-H. GOUYON et H. LERICHE (dir.), *Aux origines de l'environnement*, Paris, Fayard, coll. « Temps des sciences », 2010.

atteint la majorité ou non. À ce titre ces suppositions soulèvent la question de la participation de la jeunesse aux processus décisionnels environnementaux. Dans ce domaine les choses ne sont pas aussi tranchées que l'on pourrait initialement l'imaginer car l'évolution du droit consacre peu à peu une place à la jeunesse comme force vive de la démocratie environnementale<sup>25</sup>. Ces problématiques soulèvent plus généralement la question de l'existence de citoyennetés spécifiques, de la participation d'une personne en raison de ses caractéristiques ou de son identité : outre la question de la participation de la jeunesse, relais entre certaines générations actuelles et les générations futures, se pose également la nécessité de la participation des populations autochtones qui disposent d'une culture approfondie de la gestion des ressources environnementales<sup>26</sup>. Ici l'exercice d'une citoyenneté spécifique vient s'adjoindre à la citoyenneté générale.

**12.** Le principe de participation consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 implique donc l'existence de « droits de citoyenneté »<sup>27</sup> : l'information et la participation du citoyen en matière environnementale. Ces droits donnent la possibilité au citoyen, entendu dans un sens large, de participer à la gestion administrative et, plus exactement dans ce cas précis, d'avoir une influence sur le processus décisionnel environnemental. Fidèle à son caractère post-moderne<sup>28</sup>, le droit de l'environnement contribue, au même titre que le droit administratif général, au développement d'une citoyenneté détachée de tout lien à la nationalité ou à l'âge de l'individu détenteur de ces droits. Le développement de ces droits est en grande partie dû à une crise de l'administration<sup>29</sup>. Il est animé, d'une manière générale, par la volonté du législateur et du pouvoir règlementaire de placer le citoyen au centre de la prise de décision<sup>30</sup> mais également, dans le cadre du droit de l'environnement, d'assurer la qualité d'un environnement sain. L'éco-citoyenneté renvoie donc à un droit de participer à la chose publique environnementale, à la « gestion de la cité ».

**13.** Bien que la question du périmètre de l'exercice de ces droits se pose dans le cadre général de la citoyenneté administrative, elle a une place accrue en droit de l'environnement dans la mesure où les différents dispositifs de démocratie participative qu'il consacre font intervenir

---

<sup>25</sup> *Infra* § 838-962.

<sup>26</sup> *Infra* § 742-837.

<sup>27</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 213.

<sup>28</sup> A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », *op. cit.* « Le droit de l'environnement est « un droit résolument moderne, parce qu'il ne traduit pas de rupture radicale avec la modernité mais adopte un certain nombre de postures " post-modernes " qui reflètent son adaptation aux problématiques contemporaines ».

<sup>29</sup> *Infra* § 988-997.

<sup>30</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 213.

des échelons administratifs différents et portent sur des problématiques qui transcendent souvent l'idée de territoire. La complexité environnementale se prête parfois difficilement aux délimitations artificielles de l'administration. C'est raison pour laquelle les questions de l'intelligence territoriale et du territoire pertinent doivent être prises en compte dans ces réflexions.

**14.** L'ensemble de ces différents paramètres font donc de l'éco-citoyen une personne physique ou morale de droit privé (donc une citoyenneté individuelle ou collective), dotée de droits et de devoirs qui prend part, au même titre que toute personne ou au titre de son identité ou de ses connaissances (exercice d'une citoyenneté générale ou d'une citoyenneté spécifique) à l'adoption de décisions communes ayant un impact sur l'environnement. Si la notion de citoyen administratif est apparue avec l'évolution du droit public, la notion de partie prenante issue des théories managériales est également utilisée<sup>31</sup>. Pour influencer l'issue du processus décisionnel, l'éco-citoyen dispose d'un droit à l'information, d'un droit à la participation en tant que telle et d'un droit d'accès au juge en matière environnementale. Ces trois droits principaux permettent à tout individu d'exercer son éco-citoyenneté et de faire valoir son droit fondamental à un environnement sain.

## **Paragraphe 2 : La notion de démocratie participative en droit de l'environnement et de l'urbanisme**

**15.** Au même titre que le développement du droit public a fait apparaître les notions de démocratie locale, de démocratie économique ou encore de démocratie sociale et sanitaire, la démocratie environnementale a principalement vu le jour par la consécration de procédures participatives<sup>32</sup>. Selon Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, « la notion de démocratie environnementale procède de cette même philosophie : celle d'une démocratie dans laquelle les 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>31</sup> La norme ISO 9000 définit une partie prenante comme « une personne ou un groupe de personnes ayant un intérêt dans le fonctionnement ou le succès d'un organisme ».

<sup>32</sup> G. DUMONT, Intervention sur la thématique « La démocratie environnementale aujourd'hui », p. 36-45, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

**16.** L'idée de démocratie participative est également souvent exposée à des difficultés de définition tant les notions qu'elle recouvre sont diverses. En effet, la démocratie participative, et particulièrement en matière environnementale, regroupe un grand nombre de notions hétéroclites et de procédures diverses qui n'ont parfois rien en commun mais qui contribuent toutes à sa définition. Cette ambiguïté a récemment été soulevée dans le rapport Richard du 3 juin 2015 à l'origine de la réforme par ordonnances des dispositifs participatifs français en août 2016. Les rédacteurs de ce rapport ont à ce titre préconisé une clarification du vocabulaire de la participation employé au sein même du code de l'environnement de manière à assurer l'intelligibilité de cette assise juridique<sup>33</sup>. Malgré quelques progrès opérés par l'ordonnance d'août 2016<sup>34</sup>, cette recommandation n'a été que peu suivie d'effets tant la tâche est ardue.

**17.** La participation renvoie tout d'abord à un ensemble de procédures ou de concepts pouvant être classés de manière graduelle. L'information constitue le premier échelon de la participation dans la mesure où elle fait office de prérequis à la participation en tant que telle. Considérée comme le premier pilier de la Convention d'Aarhus, l'information se décompose elle-même en différentes notions. L'information environnementale largement entendue répond d'une part à un impératif pédagogique à travers le droit à l'éducation et à la formation environnementale<sup>35</sup>. En outre, l'information, en tant qu'obligation procédurale répond à un autre impératif qu'est celui de la transparence de l'activité administrative poursuivie notamment par l'accès aux documents administratifs. Cette transparence exige elle-même une certaine qualité et une intelligibilité de la norme environnementale et des informations qu'elle contient<sup>36</sup>.

**18.** La participation en tant que telle du citoyen, deuxième pilier de la Convention d'Aarhus, renferme également des notions diverses. Ainsi on peut établir une distinction entre les procédures de consultation, consistant simplement pour le citoyen en l'explicitation d'observations, les procédures de concertation, impliquant un réel dialogue entre parties

---

<sup>33</sup> COMMISSION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LA DÉMOCRATISATION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL PRÉSIDÉE PAR ALAIN RICHARD, *Rapport Démocratie environnementale: débattre et décider*, Paris, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2015, p. 15-16.

<sup>34</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

<sup>35</sup> *Infra* § 1182-1234.

<sup>36</sup> *Infra* § 1138-1170.

prenantes, et les procédures de participation dans lesquelles le citoyen exerce une réelle influence sur l'issue du processus décisionnel.

**19.** Ces deux piliers de la participation renferment à eux deux une grande diversité de procédures. En effet, l'accès aux documents administratifs, la publicité des actes administratifs, l'enquête publique, la mise à disposition, la consultation, le recours aux organes consultatifs, la concertation, le débat public ou le référendum correspondent aux procédures consacrées par le droit de l'environnement et de l'urbanisme qui permettent la mise en œuvre de l'information et de la participation. Chacune de ces procédures représente tout autant de nuances dans la participation citoyenne. « On perçoit donc aisément l'incertitude qui entoure la mise en œuvre du principe de participation. Les aléas en la matière sont renforcés par l'absence de définition univoque de la notion de " public " titulaire du droit de participer »<sup>37</sup>.

**20.** En outre, entendue dans un sens large, la participation inclut toute procédure permettant au citoyen de prendre part à la gestion de l'environnement. Dans ce cas la participation englobe la pratique des actes administratifs unilatéraux par lequel l'administration confie notamment à une personne physique ou morale la gestion d'un site naturel. Dans le cadre de la contractualisation du droit, et plus particulièrement du droit de l'environnement<sup>38</sup>, l'administration peut également recourir à la pratique de la délégation de service public par voie de contrat. Dans ces deux cas, l'éco-citoyen est reconnu comme chargé d'un service ou d'un mandat public, « qualité exclusivement reconnue à celui qui accomplit une mission d'intérêt général en exerçant des prérogatives de puissance publique »<sup>39</sup>.

**21.** La participation citoyenne est également en partie issue de la contestation<sup>40</sup>. Il s'agit de la démocratie agonistique, basée sur le conflit<sup>41</sup>. Initialement informelle, c'est la contestation citoyenne qui a partiellement contribué à l'émergence d'une démocratie environnementale. Elles se caractérisent par des actions de revendications ou d'alertes pouvant parfois même être illégales. Certaines d'entre elles n'en n'ont pas moins un réel impact sur la gestion des territoires. Cette contestation peut également être formelle. Elle prend dans ce cas la forme du

---

<sup>37</sup> P. IDOUX, « Les eaux troubles de la participation du public », in *Environnement*, (2005), n° 7, p. 83 et s.

<sup>38</sup> V. MONTEILLET, *La contractualisation du droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol.168, 2017.

<sup>39</sup> « Citoyen peut être chargé d'un service ou d'un mandat public » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 176.

<sup>40</sup> P. IDOUX, « Les eaux troubles de la participation du public », *op. cit.*

<sup>41</sup> *Infra* § 374.

recours au juge qui a été consacré par la Convention d'Aarhus de 1998 comme un des moyens de participation du citoyen en matière environnementale. Il faut noter cependant que l'accès au juge n'est pas une modalité participative comme les autres. En effet, généralement les droits de participation s'exercent antérieurement à la prise de décision, selon l'idée d'un dialogue entre parties prenantes de manière à obtenir une décision qui reflètera au mieux l'ensemble des opinions émises lors du processus décisionnel. Le recours au juge est une modalité *a posteriori*, une fois que la décision a été prise. Bien que le droit d'accès au juge soit consacré pour toute personne, le droit de l'environnement facilite spécifiquement son exercice à l'égard des associations agréées de protection de l'environnement en vertu de l'article L. 142-1 du code de l'environnement<sup>42</sup>.

**22.** À côté de ces procédures, la participation est composée de très nombreux concepts qui se confondent, s'opposent ou se regroupent. Cet ensemble complexe a particulièrement été mis en relief dans le Dictionnaire de la participation, dictionnaire numérique réalisé par le Groupement d'intérêt scientifique *Démocratie et Participation*<sup>43</sup>. Cet outil de recherche « entièrement consacré à l'analyse des mots de la participation et de leurs usages »<sup>44</sup> a été élaboré par de nombreux spécialistes de la question, toute discipline confondue, tels que Jacques Chevallier, Sandrine Rui, Pierre Lascoumes, Ilaria Casillo ou encore Marie-Angèle Hermitte. Ce dictionnaire scientifique rend compte de la richesse des termes composant la notion de participation.

**23.** Ainsi dans un sens large, le thème de la participation regroupe les notions de démocratie directe (basée sur le pouvoir de décision exercé directement par le citoyen), de démocratie participative (basée sur l'intervention des citoyens dans la gestion des affaires publiques) ou encore de démocratie délibérative (basée sur l'échange d'arguments par le biais de la discussion). Cette richesse révèle toute la complexité de la définition de la participation dans la mesure où la notion de démocratie directe est *a priori* opposée à celle de démocratie participative. En effet si la démocratie participative se construit en tant que renfort de la démocratie représentative, la démocratie directe est consacrée en tant qu'alternative à la démocratie représentative. Cependant si l'on s'appuie sur l'objet de la participation, qui est de donner un rôle au public dans l'exercice de la souveraineté, la démocratie directe ne figure

---

<sup>42</sup> *Infra* § 524-530.

<sup>43</sup> GIS « PARTICIPATION DU PUBLIC, DÉCISION, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE », *Page d'accueil du dictionnaire | DicoPart*, <http://www.dicopart.fr/>, consulté le 13 octobre 2017.

<sup>44</sup> GIS « PARTICIPATION DU PUBLIC, DÉCISION, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE », *Présentation DICO | DicoPart*, <http://www.dicopart.fr/fr/dico/presentation-dico>, consulté le 13 octobre 2017.

plus comme une notion concurrente mais comme un « idéal de la participation »<sup>45</sup>. Ainsi les dispositifs tels que le référendum ou le droit de pétition apparaissent comme des éléments essentiels de la participation. De même des auteurs comme Jacques Chevallier ont souligné l'ambivalence des rapports entre les notions de délibération et de participation. Si ces notions affichent des différences, les procédures de délibération telles que le débat public apparaissent également comme un approfondissement de la participation<sup>46</sup>.

**24 .** Cette profonde confusion s'est accrue au fil du temps par le développement de notions nouvelles et en raison du fait que l'on attache beaucoup plus d'importance que par le passé au formalisme des procédures participatives ce qui a permis de cristalliser durablement une multitude de pratiques citoyennes<sup>47</sup>.

**25 .** La définition de la démocratie participative retenue dans cette étude est donc large. Elle puise naturellement son sens dans l'étymologie de la notion de démocratie : *demōs* (peuple), *kratein* (commander), le pouvoir du peuple<sup>48</sup>. Dans le cadre de la démocratie participative la notion de démocratie semi-directe semble s'en approcher le plus dans la mesure où, dans cette configuration du pouvoir, le peuple n'adopte pas lui-même la norme mais contribue à son élaboration dans la mesure où il est appelé à statuer sur son contenu et son adoption. Cette définition englobe les dispositifs (pouvant à certains titres être rattachés à la démocratie directe) tels que les référendums et l'initiative populaire<sup>49</sup>. Ainsi, si l'on se fie aux dispositions émanant de textes comme la Convention d'Aarhus ou l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, la démocratie participative environnementale, ou démocratie environnementale, se caractérise par l'exercice du citoyen d'un certain nombre de droits et par sa contribution à des procédures, dans le but de concourir à l'élaboration des normes environnementales. La démocratie environnementale comprend l'ensemble des procédures

---

<sup>45</sup> C. GABORIAUX, *Démocratie directe / DicoPart*, <http://www.participation-et-democratie.fr/en/dico/democratie-directe>, consulté le 13 octobre 2017.

<sup>46</sup> J. CHEVALLIER, « Délibération et participation », p. 195-205, in CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, Paris, la Documentation française, 2011. « Tels qu'ils sont mis en œuvre à travers les formules du débat public, les procédés délibératifs présentent d'évidents éléments de singularité par rapport aux techniques participatives traditionnelles : l'espace délibératif construit pour permettre une confrontation élargie des points de vue tend en effet à s'autonomiser par rapport au système décisionnel. Néanmoins, cette singularité ne saurait conduire à opposer délibération et participation : la participation doit en effet être conçue comme un processus d'ordre très général, qui pousse au décloisonnement de l'administration en prenant des formes diverses ; les procédés délibératifs apparaissent dès lors indissociables d'une logique participative qu'ils contribuent à renouveler et à enrichir, en l'orientant vers des voies nouvelles, mais sans prétendre pour autant à l'exclusivité ».

<sup>47</sup> B. MANIN, « Pour une histoire des pratiques délibératives », in *Participations*, (2012), n° 3, p. 189 et s.

<sup>48</sup> « Démocratie » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 326.

<sup>49</sup> « Démocratie semi-directe » in *Ibid.*

participatives, pré-décisionnelles ou post-décisionnelles, ainsi que les modalités qui conditionnent l'effectivité de cette participation telles que l'information, l'éducation et la formation environnementales.

La notion de norme environnementale entendue au sens large regroupe les lois et règlements mais elle se définit également par rapport à l'objet de la participation consacré au sein du code de l'environnement. Cette notion comprend donc également l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement. Cette définition regroupe enfin les dispositifs de concertation consacrés par le code de l'urbanisme qui puisent leur identité dans le vaste concept qu'est la démocratie environnementale.

### **Paragraphe 3 : La notion de développement et d'aménagement durables**

**26.** Le développement durable, défini à l'origine par le rapport Brundtland de 1987, fait depuis près de trois décennies l'objet de consécration juridiques successives. Dans son préambule, la Charte de l'environnement de 2004 emprunte au rapport Brundtland la formule selon laquelle « afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». Pour la mise en œuvre de cet objectif, le droit de l'environnement insiste sur l'importance de l'instauration de dispositifs participatifs permettant d'inclure le citoyen dans l'ensemble des décisions économiques, sociales et environnementales.

**27.** Issue de la tradition humaniste, la notion de développement durable est inhérente à celle de démocratie. À ce titre Jean-Marc Février souligne qu'« il ne saurait y avoir de développement durable sans démocratie. Car si la démocratie n'est pas en soi une garantie du respect des droits de la personne, l'absence de démocratie est une garantie de l'oppression ou, au moins, la première de ses manifestations puisqu'elle nie la liberté d'opinion et d'expression consubstantielle à la reconnaissance du sujet »<sup>50</sup>.

**28.** Malgré l'évidence de cette connexité, la complexité d'une étude sur ces thématiques repose sur l'ambiguïté de la notion de développement durable. À la lecture du Rapport Brundtland, la notion du développement durable définit le fait d'assurer un développement durable comme le fait de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité

---

<sup>50</sup> J.-M. FÉVRIER, « Remarques critiques sur la notion de développement durable », in *Environnement*, (2007), n° 2, p. 11 et s.

pour les générations à venir de satisfaire les leurs »<sup>51</sup>. De cette notion deux lectures diamétralement opposées en sont ressorties. Ces deux théories s'affrontaient initialement principalement dans le domaine économique mais cet antagonisme s'est répercuté dans différentes disciplines et notamment dans le domaine juridique. De cette différence d'acception découlent notamment des conséquences véritablement opposées en matière d'aménagement durable<sup>52</sup>.

**29.** D'un côté, il y a les partisans d'une durabilité faible. Pour ces derniers, le capital naturel et le capital construit<sup>53</sup> se trouvent dans un rapport de substituabilité. C'est-à-dire qu'ils peuvent se suppléer l'un l'autre. Cela signifie donc pour cette école (théorie de Solow), que le capital naturel peut être remplacé par du capital artificiel. La durabilité faible implique que le stock de capital ne diminue pas dans le temps. Selon cette théorie, seule la valeur du service rendu par les biens naturels est prise en compte<sup>54</sup>. Ainsi, peu importe que l'un des deux types de capital diminue, du moment que l'autre remplit sa fonction et comble d'autant la carence générée par le premier. Autrement dit cette école rend acceptable la disparition d'éléments du capital naturel par exemple caractérisés par la destruction d'écosystèmes fragiles, l'étalement urbain ou encore la surexploitation de ressources non renouvelables. L'essentiel est qu'une substitution provenant du capital artificiel soit possible et s'effectue à hauteur de la perte.

**30.** D'un autre côté, il y a les partisans d'une durabilité forte. Cette école estime au contraire que capital naturel et capital construit ne peuvent jamais réellement se substituer complètement. Cette théorie part du postulat que certaines activités humaines ont des effets destructeurs irrémédiables sur le capital naturel. Par conséquent, afin de faire barrage à une déprédation irréversible d'un élément du capital naturel, il est préconisé de diminuer l'extraction et l'utilisation des matières, énergies ou tout élément du milieu naturel. De ce fait, cette théorie a introduit l'idée de contraintes réglementaires dans l'utilisation des ressources<sup>55</sup>. Ces mesures ont notamment vu le jour par des réglementations consistant à l'augmentation

---

<sup>51</sup> COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Notre avenir à tous*, Oxford University Press, USA, 1987.

<sup>52</sup> F. MANCEBO, « Quels référentiels pour un aménagement "durable" ? », in *L'information géographique*, vol. 3 (2007), n° 3, p. 29-47.

<sup>53</sup> On parle également de capital artificiel. Cela concerne la richesse créée, ce qui a été fabriqué et accumulé par les activités humaines. Cela regroupe donc les capitaux financiers, physiques, humains et sociaux.

<sup>54</sup> R. SOLOW, « Sustainability: An economist's perspective », p. 86-93, in N. SHYAM, J.L. ROBERTS, et Y.N. MADHOO (dir.), *Saving small island developing states: environmental and natural resource challenges*, London, Commonwealth Secretariat, 2010.

<sup>55</sup> E.U. VON WEIZSÄCHER, A.B. LOVINS, et L.H. LOVINS, *Facteur 4 Deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*, Terre Vivante, 2005.

des prix des ressources naturelles, à des taxes ou encore à la fixation de quotas dans l'extraction et l'utilisation d'éléments provenant du capital naturel. La fixation de quotas de pêche pour la régulation des ressources halieutiques<sup>56</sup> ou l'augmentation du prix du carburant<sup>57</sup> constituent à ce titre deux exemples parlant.

**31.** Ces deux visions sont diamétralement opposées et pourtant les politiques publiques élaborées dans l'optique d'un développement durable empruntent de manière égale aux deux théories<sup>58</sup>.

**32.** La notion de développement durable n'est pas uniquement consacrée par le code de l'environnement. En effet, le droit de l'urbanisme, tout en ayant pour but d'assurer un développement économique poursuit notamment l'objectif de développement durable. Cette connexité fait ainsi écho à l'article 6 de la Charte de l'environnement qui dispose que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

**33.** Depuis 1983, le droit de l'urbanisme a fixé un principe d'équilibre entre le développement urbain et la protection des espaces non urbanisés<sup>59</sup>. Ainsi l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme dispose que dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel et enfin les besoins en matière de mobilité.

---

<sup>56</sup> R. LAULIER, « La patrimonialisation du quota de captures : bilan et perspectives », in *Revue de droit rural*, (2010), n° 385, p. 33 et s.

<sup>57</sup> M. CLAUX, « Réguler le stationnement en ville : les coûts sociaux et environnementaux de l'attractivité urbaine », in *Flux*, (2016), n° 103-104, p. 57 et s.

<sup>58</sup> F. MANCEBO, « Quels référentiels pour un aménagement "durable" ? », *op. cit.* L'auteur évoque l'exemple de la gestion de la vallée d'Ax, en Ariège : « les acteurs locaux affirment développer une politique de préservation centrée sur des espaces naturels réputés vierges (faune et flore montagnarde présentées comme « originelles », au détriment de toute logique) tout en menant une politique aux antipodes de ce discours au nom des besoins économiques ».

<sup>59</sup> P. SOLER-COUTEAUX et É. CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « HyperCours », 2015, p. 29.

**34.** L'énoncé de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme impose que l'élaboration des documents d'urbanisme poursuivent comme objectifs les trois composantes du développement durable. La réalisation de ces documents administratifs doit s'effectuer en tenant compte de préoccupations économiques et sociales. En effet ils doivent assurer la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat<sup>60</sup>. En outre, les objectifs environnementaux doivent également être poursuivis par les politiques urbaines. L'article vise en effet la prévention des risques<sup>61</sup>, la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité<sup>62</sup> ainsi que l'action contre le réchauffement climatique<sup>63</sup>.

**35.** La mise en œuvre de ces objectifs est réalisée par la consécration de différentes mesures faisant de l'urbanisme un droit durable. Ainsi par exemple, les documents d'urbanisme comme les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU) contiennent un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixant les objectifs des politiques publiques de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En outre, l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques et naturels (PPRTN) constitue également un moyen de mettre en œuvre ces objectifs. Au même titre que d'autres exemples qui pourraient être cités, ces deux illustrations ont pour points commun de faire l'objet de la procédure de concertation préalable consacrée par le code de l'urbanisme. Ainsi les dispositions du droit de l'urbanisme démontrent également que démocratie et développement durable sont intimement liés. De ce fait la notion d'aménagement durable constitue l'aspect indispensable d'une étude sur la démocratie environnementale.

---

<sup>60</sup> Les collectivités territoriales doivent plus précisément prévoir « des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial » et tenir compte « des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ».

<sup>61</sup> Cela concerne plus particulièrement la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

<sup>62</sup> L'article dispose que les politiques urbaines développées par les collectivités territoriales doivent assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

<sup>63</sup> L'article vise la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

## SECTION 2 : LES ENJEUX DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

36. La thématique de la démocratie environnementale révèle des enjeux importants sur lesquels se sont construites les différentes consécutions des dispositifs participatifs. Ces enjeux sont à la fois démocratiques (§1), sociaux (§2) et écologiques (§3).

### Paragraphe 1 : L'enjeu démocratique : la tradition participative

*Il faut éclairer l'histoire par les lois et les lois par l'histoire.*  
Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Livre XXXI, Chapitre II<sup>64</sup>.

37. Par cette phrase, Montesquieu démontre les liens étroits qui existent entre droit et histoire. Il en fait même deux domaines interdépendants<sup>65</sup>. En effet, il « conçoit bien le droit comme une science mais incline vers le déterminisme ; pour lui, les lois sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses »<sup>66</sup>. Il estime que les lois sont conditionnées par l'histoire. C'est la raison pour laquelle, pour comprendre le droit actuel de la participation, et plus particulièrement dans le domaine de l'environnement, il est nécessaire de s'intéresser aux pratiques auxquelles il a été recouru tout au long de l'histoire. Des exemples provenant de différentes époques démontrent que l'on peut déceler de nombreux parallèles entre hier et aujourd'hui en ce qui concerne les aspects de la participation du citoyen.

38. Ainsi, la participation contemporaine est le fruit d'un héritage ancien. Les apports principaux de ce legs sont doubles puisque les faits historiques révèlent des invariants de la fonction de citoyen-participant (I) mais ils permettent également d'appréhender la nature de ses modalités d'action (II).

#### I. Les invariants de la fonction du citoyen-participant

39. L'héritage historique de la participation permet de comprendre la délimitation des contours de la notion de citoyen-participant et plus particulièrement de sa fonction. Si l'on compare la fonction actuelle du citoyen-participant avec celle qu'on lui attribuait jadis, on

---

<sup>64</sup> C.-L. de S. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Gallimard, 1995, p. 1124.

<sup>65</sup> D. GEMBICKI, *Clio au XVIIIe siècle: Voltaire, Montesquieu et autres disciples*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques historiques », 2008, p. 120.

<sup>66</sup> P. OURLIAC et J.L. GAZZANIGA, *Histoire du droit privé français*, Albin Michel, 1985, p. 12.

constate que, de tout temps, on lui a reconnu une faculté de jugement, qui aujourd'hui rejoint celle d'une expertise citoyenne (A) qui répond à la nécessité d'assurer l'acceptabilité des décisions des pouvoirs publics (B).

#### A) La reconnaissance de la faculté de jugement des citoyens

**40.** Au fil des siècles, la pratique participative a fait ressortir un profil commun du citoyen-participant et plus particulièrement, les usages ont délimité précisément la nature de sa fonction. Son rôle au sein de ce procédé participatif est de trancher, de choisir la solution qui lui semble la plus juste pour régler une question précise (1) sur laquelle il est toujours directement concerné (2).

##### 1) *La capacité de jugement du citoyen-participant*

**41.** Un lien peut être réalisé entre la notion de démocratie participative et les travaux d'Hannah Arendt. Cette philosophe se base sur la « faculté de juger » comme une des qualités essentielles du citoyen dans la démocratie. Selon elle, cette faculté de juger permet de définir l'action politique comme la concertation d'une pluralité d'acteurs au sein de l'espace public<sup>67</sup>. Arendt se réfère à la *Critique du jugement* de Kant pour soutenir que cette faculté de juger prend en partie sa source dans la capacité de l'être humain de dialoguer avec le reste des citoyens<sup>68</sup>. Le jugement se caractérise aussi par l'impératif de transcender ses propres limites et de ne pas s'enfermer dans l'isolement. Ici, cette capacité à juger prend directement sa source dans ce que l'on peut appeler le « bon sens »<sup>69</sup>. Hannah Arendt ajoute qu'« une décision est prise, et, bien que cette décision soit toujours déterminée par une certaine subjectivité, du simple fait que chaque personne occupe une place à elle d'où elle regarde et juge le monde, elle tient aussi au fait que le monde lui-même est un *datum* objectif, quelque chose de commun pour tous ses habitants »<sup>70</sup>. Cette fonction de juge du citoyen-participant s'est vérifiée tout au long de l'histoire. Il nous suffit de nous appuyer sur deux exemples précis.

---

<sup>67</sup> H. ARENDT, R. BEINER, et M. REVAULT D'ALLONNES, *Juger: sur la philosophie politique de Kant*, Paris, Seuil, 1991, p. 134.

<sup>68</sup> H. ARENDT et P. LÉVY, *La Crise de la culture: huit exercices de pensée politique*, Paris, Gallimard, 1989, p. 281.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 284.

42. Au sein de la démocratie athénienne de l'Antiquité, l'*Écclésia* est l'assemblée composée de tous les citoyens athéniens où ces derniers peuvent, par le vote, prendre part aux décisions de la cité. Cette assemblée se voit confier d'importantes prérogatives puisqu'elle vote les lois concernant tant le domaine budgétaire que celui des travaux publics, elle désigne les magistrats, elle décide de l'ostracisme et, en tant que juge, elle statue sur les cas de haute trahison<sup>71</sup>. Ici, la capacité de jugement, tant dans un sens large que dans un sens strict, est clairement sollicitée chez le citoyen athénien. Il est bien question de faire appel à son sens critique.

43. Deuxième exemple, la justice de l'eau sous l'Espagne médiévale musulmane. Ce phénomène a pris naissance peu après la conquête musulmane de la péninsule ibérique qui a débuté lors de la première moitié du VIII<sup>e</sup> siècle de notre ère et qui a donné naissance à un territoire nommé l'*Al-Andalus*<sup>72</sup>. À ses origines, ce territoire regroupe un ensemble de clans qui, dans le respect de la loi islamique, font preuve d'une certaine solidarité entre eux ainsi que d'une volonté d'équité en ce qui concerne la répartition de l'eau<sup>73</sup>. C'est ainsi que l'on a vu apparaître les deux exemples les plus notoires de cette pratique, au sein des villes de Murcie et de Valence qui ont respectivement mis en place le Conseil des Bons Hommes de la Plaine de Murcie et le Tribunal des Eaux de Valence. Ces deux instances sont composées de non-professionnels du droit en charge de régler en public les conflits entre les exploitants agricoles. Il s'agit d'agriculteurs élus démocratiquement par les utilisateurs des canaux d'irrigation. Ces juges-agriculteurs sont choisis pour leur honnêteté ainsi que pour leur grande connaissance du milieu dans lequel ils vivent et du droit local de l'irrigation<sup>74</sup>. Ces deux tribunaux non professionnels sont des institutions dont la durée de vie est considérable puisqu'encore aujourd'hui ces juges-agriculteurs officient tous les jeudis (à 10 heures du matin pour Murcie et à midi pour Valence)<sup>75</sup>.

44. Ainsi, ces développements nous laissent penser que le jugement est ce qui permet au citoyen d'avoir sa place au sein de l'espace public et de participer à l'organisation de la vie publique. Cependant, un élément supplémentaire vient quelque peu complexifier la notion de

---

<sup>71</sup> C. BEAUDET, *Histoire des institutions jusqu'à la révolution de 1789 : Deug Droit, Deug Histoire*, Vélizy (France), Centre de publications universitaires, 1996.

<sup>72</sup> L. IGLESIAS KUNTZ, « Valence: l'eau de la sagesse », in *Le courrier de l'UNESCO*, (mars 2006), p. 10-11.

<sup>73</sup> *Le Conseil des Bons Hommes Et Le Tribunal des Eaux - Histoire*, <http://tribunaldelasaguas.es/fr/web/historia.php>, consulté le 24 juillet 2013.

<sup>74</sup> *Le Conseil des Bons Hommes Et Le Tribunal des Eaux - Conseil et Tribunal*, <http://tribunaldelasaguas.es/fr/web/tribunales.php>, consulté le 24 juillet 2013.

<sup>75</sup> *Ibid.*

citoyen-participant dans la mesure où il s'agit d'un juge qui est pleinement concerné par la situation qu'il doit trancher. C'est en partie en cela que la notion classique de juge est à bannir dans le cadre de la démocratie participative.

## 2) *L'association du citoyen aux décisions qui le concernent*

**45.** Au cours du processus participatif, le citoyen-participant doit se prononcer sur des questions concernant l'organisation des règles sur son territoire. Ces mêmes questions le touchent directement car il s'agit de son environnement, de ses propres conditions de vie. Il y a donc toujours une part de subjectivité dans les procédures participatives et cela confère au citoyen participant la qualité de partie prenante.

**46.** La gestion de la Rome antique illustre bien ces propos car elle est organisée de telle manière que tout citoyen peut participer aux affaires publiques. Les citoyens romains sont amenés à prendre des décisions en commun au sein d'assemblées populaires appelées comices<sup>76</sup> : les comices curiates<sup>77</sup>, les comices centuriates<sup>78</sup> et comices tributes<sup>79</sup>. Parallèlement à ces assemblées il existe une autre institution qui est la *contio*. Il s'agit d'une assemblée délibérative où l'on ne vote pas et qui donne la possibilité aux citoyens romains de discuter des décisions à prendre avant leur adoption afin d'échanger différents arguments<sup>80</sup>. Dans chacun de ces moments de discussion des citoyens il s'agit bien de débattre sur des questions qui les concernent, qui portent sur leurs propres conditions de vie dans la cité. D'ailleurs, le mot latin qui désigne la cité est la *Res Publica* ce qui peut se traduire par « la chose publique ».<sup>81</sup>

**47.** A la même époque, si l'on s'appuie sur une des principales civilisations ennemies de Rome qui est la Gaule, on retrouve cette même idée de peuple qui décide de son propre destin. La description d'une organisation sociale gauloise basée sur la tyrannie de quelques

---

<sup>76</sup> M. HUMBERT, *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, Paris, Dalloz, 2011, p. 314.

<sup>77</sup> Assemblées qui ont une fonction principalement religieuse et se voient confier la mission d'introniser les hauts magistrats.

<sup>78</sup> Assemblées qui ont pour fonction d'élire les hauts responsables de l'armée, à valider les déclarations de guerre ou les traités de paix et assurer la fonction de juge pénal.

<sup>79</sup> Assemblées qui ont pour attribution de voter les lois et d'élire les magistrats qui ont des compétences autres que militaires.

<sup>80</sup> D. HIEBEL, « Délibération et participation sous la République romaine : une oligarchie parée d'atours démocratiques », in *Participations*, (2012), n° 2, p. 71 et s.

<sup>81</sup> J.-P. BRISSON, J.-P. VERNANT, P. VIDAL-NAQUET, et E. BRISSON, *Démocratie, citoyenneté et héritage gréco-romain*, Paris, Liris, 2000, p. 77.

individus dépeinte par Jules César dans ses *Commentaires sur la Guerre des Gaules* est incontestablement exagérée<sup>82</sup>. Ainsi, les fouilles archéologiques ont pu permettre de certifier l'existence d'assemblées populaires permettant d'accueillir jusqu'à 30 000 individus et dans lesquelles les citoyens gaulois se réunissent afin de prendre part aux décisions pour l'organisation de la vie de leur propre territoire<sup>83</sup>.

**48.** Ainsi les citoyens doivent réaliser un choix qui les concerne directement. Ils sont arbitres car ils doivent choisir entre « des propositions d'action de sens contraire (comme faire ou ne pas faire X) ou à des propositions d'action mutuellement exclusives »<sup>84</sup>. À cette fonction d'arbitre concerné s'ajoute une autre fonction : celle de légitimateur.

#### B) La recherche de l'adhésion des citoyens aux décisions publiques

**49.** Lorsque l'on s'intéresse aux différentes périodes de l'histoire, on constate que, outre le fait d'être une manifestation apparente et plus ou moins bienveillante d'ouverture démocratique, la participation du citoyen au processus décisionnel n'en est pas moins un outil de légitimation de l'action des gouvernants.

**50.** Il est à noter que, en ce qui concerne la mise en place d'un dispositif participatif, les motivations des dirigeants peuvent varier. En effet, le but peut être préventif afin de canaliser certaines revendications naissantes ou tout simplement d'encadrer l'expression des citoyens en leur donnant les moyens de s'exprimer et d'être informés. Cela permet ainsi d'éviter les vagues de contestation du pouvoir tout en affichant une façade démocratique. En outre, il se peut aussi que la volonté de faire participer le citoyen soit une réponse à de fortes revendications qui alimentent un profond climat de conflit. Dans ce cas là, la participation prend plus la forme d'un compromis qui intervient en pleine tourmente. L'histoire constitue un excellent indicateur pour confirmer cette tendance des gouvernants à utiliser la participation comme facilitateur dans l'acceptation de la décision. Quelques exemples du passé suffisent à démontrer que les dirigeants ont utilisé l'instrument participatif à ces fins.

---

<sup>82</sup> JULES CÉSAR, *De Bello Gallico, Commentaires sur la Guerre des Gaules*, Livre I : « Ils (les gens du peuple) ne sont guère traités autrement que des esclaves, ne pouvant se permettre aucune initiative, n'étant consultés sur rien ».

<sup>83</sup> J.-L. BRUNAUX, « Une démocratie à la gauloise », in *Pour la science*, (2008), n° 061, p. 51.

<sup>84</sup> B. MANIN, « Pour une histoire des pratiques délibératives », *op. cit.*

**51.** Tout d'abord, les *contiones* de la Rome antique sont assez caractéristiques de cette pratique d'utilisation et de canalisation de la voix du peuple. La tenue de ces assemblées était entièrement contrôlée par les magistrats. La finalité de cet outil était plus de servir les intérêts de l'oligarchie que d'accorder au peuple des prérogatives comme gage de démocratie<sup>85</sup>. La *contio* avait pour but avant tout de maintenir l'ordre public. L'Elite romaine avait une grande crainte du peuple et des débordements potentiels qu'ils pouvaient causer. À ce titre, Tite-Live, dira des gouvernants romains qu'ils sont « investis dans leur sagesse d'une méfiance innée à l'égard de la multitude<sup>86</sup> ». C'est pourquoi les rassemblements des citoyens n'étaient autorisés que dans situations strictement définies par les règles en vigueur et que toute initiative privée était interdite. Certains historiens, comme Henrik Mouritsen, estiment que la *contio* était, pour l'orateur, un moyen de réunir les personnes qui étaient d'emblée en accord avec ses positions et ainsi de constituer un soutien massif en sa faveur<sup>87</sup>. Pour d'autres spécialistes de la Rome antique, ces assemblées ne contenaient pas uniquement des citoyens acquis à la cause de l'orateur. La *contio*, tout en permettant le maintien de l'ordre public, était un instrument de persuasion (*suadere* ou *dissuadere*)<sup>88</sup>. Il s'agissait pour l'orateur de convaincre les participants afin d'obtenir leur confiance pour que sa décision soit adoptée. Dans tous les cas, la *contio* apparaît comme un moyen de légitimer l'action des gouvernants en formant l'opinion publique de telle manière qu'elle leur soit favorable.

**52.** L'Ancien Régime, pourtant connu pour son aspect autoritaire, a développé un arsenal de dispositifs consultatifs justifié par une volonté du pouvoir de légitimer ses propres décisions. Les enquêtes *de commodo et incommodo* (que l'on peut traduire par « de l'avantage et de l'inconvénient »), qui sont l'ancêtre de l'enquête publique que l'on connaît aujourd'hui, sont des procédures de consultation des personnes que l'on pratique préalablement à la décision d'un projet d'aménagement. Ces procédures ont été, en partie, utilisées afin de faire face au développement accru des nuisances et des risques liés aux activités artisanales et industrielles<sup>89</sup>. Si on étudie la finalité réelle de ces enquêtes, le besoin de légitimation est flagrant<sup>90</sup>. Ces procédures ont pu démontrer leur efficacité dans la gestion de certaines

---

<sup>85</sup> P. COSSART, J. TALPIN, et W. KEITH, « Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques : une aberration historique ? », in *Participations*, (2012), n° 2, p. 5 et s.

<sup>86</sup> Tite-Live, 39.15.11

<sup>87</sup> H. MOURITSEN, *Plebs and Politics in the Late Roman Republic*, Cambridge University Press, 2001, p. 55.

<sup>88</sup> D. HIEBEL, « Délibération et participation sous la République romaine », *op. cit.*

<sup>89</sup> LE T. LE ROUX, *Le laboratoire des pollutions industrielles: Paris, 1770-1830*, Paris, Albin Michel, coll. « L'évolution de l'humanité », 2011.

<sup>90</sup> B. MANIN, « Pour une histoire des pratiques délibératives », *op. cit.*

situations de conflit. Effectivement divers exemples font apparaître de vives tensions au sein des territoires entre riverains et institutions.

**53.** Le dessèchement/triage des marais d'Artois autorisé en 1779 a notamment provoqué divers soulèvements de la population locale qui était contre la mise en culture de leurs marais<sup>91</sup>. L'enquête qui a été menée a permis d'apaiser les esprits en montrant aux populations qu'elles étaient écoutées, ou du moins en apparence, et d'obtenir en partie l'annulation de l'opération prévue initialement. Le résultat de ces enquêtes est positif car elles contribuent à l'apaisement des conflits en affichant un semblant d'écoute des citoyens et en incarnant aux yeux de ces derniers une garantie de « démocratie » au sens minimal du terme. La preuve en est qu'en ce qui concerne les travaux hydrauliques autorisés en 1787 sur le canal de l'Yvette, l'absence d'enquête *de commodo* et *incommodo* a été très mal perçue par les habitants des alentours et cela a donné lieu à de nombreuses réactions de protestation. Les personnes contestaient la légitimité du projet en raison de l'inexistence de consultations des populations concernées<sup>92</sup>.

**54.** Enfin, pour prendre un exemple plus récent, les fondateurs de la Troisième République ont besoin d'asseoir pleinement la légitimité des nouvelles institutions. Pour cela ils vont encourager la participation du citoyen afin de donner les gages d'une plus grande démocratie mais aussi de solidifier le gouvernement représentatif qui, déjà à cette époque, est menacé par une fragilité et une crise de confiance<sup>93</sup>. C'est ainsi que dès 1881, avec l'adoption de la loi *sur la liberté de réunion*, la tenue de réunions contradictoires va se développer de manière importante<sup>94</sup>. Ces rassemblements ont été organisés, certes de manière à former les individus à la citoyenneté, mais également à canaliser les tensions potentielles dans un espace restreint<sup>95</sup>. Il était préférable pour les dirigeants de laisser le peuple s'exprimer au sein de ces rassemblements plutôt que d'interdire leur tenue et ainsi risquer des débordements incontrôlables dans les rues.

---

<sup>91</sup>F. GRABER, « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIII<sup>e</sup> siècle », in *Participations*, N° 3 (1 octobre 2012), n° 2, p. 93-117.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> P. COSSART et W. KEITH, « Former des citoyens par la délibération publique : une entreprise fragile (États-Unis et France, 1870-1940) », in *Participations*, (2012), n° 3, p. 162.

<sup>94</sup> M.-H. BACQUÉ et Y. SINTOMER, *La démocratie participative, Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 141.

<sup>95</sup> P. COSSART, J. TALPIN, et W. KEITH, « Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques », *op. cit.*

**55.** On constate que l'intention des gouvernants, en matière de participation, est guidée par la volonté d'obtenir la plus large adhésion des citoyens aux décisions qu'ils prennent. C'est la raison pour laquelle ils attribuent bien volontiers au public le rôle de légitimateur ce qui permet par la même occasion de canaliser les passions. Sans trop généraliser ces propos, on peut dire que, bien que le processus participatif constitue incontestablement un progrès démocratique plus ou moins voulu des gouvernants, l'intention à peine dissimulée de ces derniers d'utiliser cet outil repose avant tout sur la crainte de l'opinion du peuple et de ses éventuelles conséquences. Toutes proportions gardées, lorsque l'on compare ces divers exemples historiques aux processus participatifs modernes, on s'aperçoit qu'il y a une similitude dans le rôle du citoyen participant. Cette fonction de légitimateur des décisions apparaît comme un des fils conducteur de la participation à travers les époques.

**56.** Lorsque l'on se place sous cet angle de légitimation, d'acceptabilité des décisions, la participation du citoyen n'apparaît plus comme synonyme inconditionnel de démocratie. Effectivement, il s'avère que les régimes autoritaires contemporains utilisent également le procédé participatif de manière à apaiser certaines tensions. Le cas de la pratique des sondages délibératifs en Chine rejoint clairement cette idée<sup>96</sup>. Si l'on se réfère au passé, le caractère non démocratique de l'Ancien Régime ou de la Rome Antique qui pratiquaient ces méthodes participatives, est tout autant significatif. Sous cet angle précis, bien que le niveau de transparence (information, liberté d'expression et de communication...) ne soit clairement pas le même, il faut souligner que les systèmes démocratiques et autoritaires se rejoignent. Ce constat amène à en déduire que l'idée du citoyen légitimateur fait référence à ce potentiel que possède la participation pour créer l'acceptabilité sociale des décisions. Ainsi, un gouvernement ne peut se maintenir durablement uniquement et exclusivement par la répression et le déni total des différentes aspirations d'une population.

**57.** Cette légitimation des décisions par le citoyen est souvent critiquée en raison de l'instrumentalisation que font souvent les élus du processus participatif. On constate souvent dans la pratique que les gouvernants font un usage maîtrisé de la démocratie participative. C'est-à-dire que le plus souvent, ils vont utiliser ces dispositifs que lorsqu'ils les maîtrisent, lorsqu'ils leur permettent d'optimiser leur stratégie de pouvoir sur un territoire et de maîtriser leur légitimation. Cependant, bien que cette critique soit fondée, les raisons de l'usage de cet outil comme facteur d'acceptabilité sociale ne doivent pas se résumer uniquement à cela. Il y

---

<sup>96</sup> B. MANIN, « Pour une histoire des pratiques délibératives », *op. cit.*

a aussi des gouvernants qui croient réellement en ces méthodes pour elles-mêmes et pas seulement pour des bénéfices de légitimation. Ces élus sont les vrais moteurs de la démocratie participative car, dans ce contexte, l'enjeu réel de l'acceptabilité par la participation du citoyen ne réside plus seulement dans la satisfaction des intérêts personnels des gouvernants mais dans la qualité des décisions qui sont prises. Comme le souligne Loïc Blondiaux, « à l'instar du suffrage universel en ses débuts, ces nouvelles formes de participation peuvent être pensées à la fois comme des instruments de dressage et de libération, comme des technologies visant à canaliser les mécontentements populaires et comme des lieux où une contestation de l'ordre établi peut trouver à s'exprimer et à se renforcer »<sup>97</sup>.

**58.** Pour conclure, il faut préciser que de tout temps, et de plus en plus aujourd'hui, les populations représentent un éventail extrêmement vaste et diversifié d'opinions ce qui en fait une société souvent très divisée. Ces éléments historiques traduisent la volonté constante à travers les époques de l'instauration d'une « administration délibérative »<sup>98</sup>. C'est la raison pour laquelle, la démocratie participative apparaît comme un outil de refondation du lien social et plus précisément, de création du consensus commun. Ainsi il a été largement démontré que la construction de ce consensus passe en grande partie par la discussion entre les individus de manière à fixer durablement l'étendue et les limites d'une action collective<sup>99</sup>.

**59.** D'ailleurs le rapport législatif de la sénatrice Laurence Rossignol, sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement souligne sans équivoque le rôle des outils participatifs dans l'acceptation des décisions par le citoyen. Madame Rossignol précise en effet que « s'il ne s'agit pas de dessaisir les élus et l'administration de leur pouvoir de décision, la participation du public à l'élaboration des décisions publiques doit être envisagée comme la garantie d'une meilleure acceptation des réglementations, d'une réduction des risques de contentieux, et d'une application plus adaptée des dispositifs choisis »<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative*, [Paris], Éditions du Seuil, coll. « La république des idées », 2008, p. 48.

<sup>98</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, *op. cit.*, p. 91 et s.

<sup>99</sup> J. RAWLS, *Libéralisme politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

<sup>100</sup> Rapport n° 98 (2012-2013) de Mme Laurence ROSSIGNOL, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 31 octobre 2012

## II. L'héritage des modalités d'action du citoyen-participant

**60.** Si l'on compare les faits historiques avec la démocratie participative d'aujourd'hui, on constate que les moyens mis à la disposition du citoyen pour exercer son droit de participation au processus décisionnel sont les mêmes. Cet héritage est double : il y a d'une part une certaine constance dans le choix d'une territorialisation de la participation (A), et d'autre part, on retrouve de façon constante une variabilité dans les modes de participation (B).

### A) La constance dans le choix d'une territorialisation de la participation

**61.** De tout temps, la gouvernance est basée sur la délimitation d'un territoire d'action et cela quelle que soit l'organisation de l'administration (centralisation, déconcentration et décentralisation). Ce constat a été tout aussi flagrant en ce qui concerne les petites Républiques comme par exemple la Rome Antique. Il est donc possible d'affirmer, pour reprendre les termes de Pierre Calame, que le territoire est la « brique de base de la gouvernance »<sup>101</sup>. On comprend donc que, dans la mesure où le territoire reste l'unité de base pour la prise de décision, l'intégralité de l'armature d'une gouvernance générale est le résultat d'un travail opéré par un réseau de territoires d'action plus ou moins interconnectés selon les époques. Ainsi selon Jacques Chevallier, « l'espace social ne se présente jamais comme un espace fluide, lisse et homogène, un "corps sans organes" (G. Deleuze, F. Guattari), vierge de toute inscription autre qu'étatique : il est découpé, segmenté, stratifié, divisé en parcelles cloisonnées, en multiples territorialités, matérielles ou symboliques ; et le quadrillage étatique est conçu à partir et en fonction de ce découpage »<sup>102</sup>.

**62.** En ce qui concerne plus précisément la démocratie participative, cette territorialisation de la prise de décision est donc tout aussi évidente. On voit que, dans l'histoire, l'organisation des différentes sociétés s'est avant tout forgée sur un découpage territorial que ce dernier soit le fruit de l'agencement administratif artificiel (en ce qui concerne le dème<sup>103</sup> de la démocratie

---

<sup>101</sup> P. CALAME, *La démocratie en miettes: pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Descartes & Cie, coll. « Collection Gouvernance & démocratie », 2003.

<sup>102</sup> J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, p. 380.

<sup>103</sup> Le dème est la cellule fondamentale de rattachement du citoyen athénien. C'est par l'appartenance à cette partie de territoire qu'un athénien peut se prétendre citoyen car c'est son inscription sur le registre du dème qui permet qu'il soit reconnu en tant que tel. Voir J.-P. BRISSON, J.-P. VERNANT, P. VIDAL-NAQUET, et E. BRISSON, *Démocratie, citoyenneté et héritage gréco-romain, op. cit.*, p. 17.

athénienne, la tribu romaine ou encore le canton helvétique<sup>104</sup>) ou qu'il ait été formé de manière beaucoup plus naturelle et spontanée (dans le cas de la tribu gauloise ou du clan viking).

**63.** Tout n'étant évidemment pas comparable, il est arrivé que dans d'autres cas, l'ancrage de la décision dans un territoire soit moins marqué. Il a notamment existé des outils de participation qui ne s'insèrent pas complètement dans un territoire mais qui se basent plutôt sur des rassemblements volontaires comme par exemple les réunions contradictoires de la Troisième République où, bien que le quartier fût le terrain privilégié de l'action, les citoyens venant de quartiers voisins et désireux de participer étaient les bienvenus. Il a également été constaté qu'il existait des formes beaucoup plus libres de participation qui ne s'appuient pas sur une unité territoriale comme dans le cas des clubs révolutionnaires. En ce qui concerne les enquêtes *de commodo et incommodo*, bien que la notion de territoire soit présente dans les modalités de prise de décision, la notion de participation des personnes est davantage prise en compte. En effet s'il s'agit réellement d'interroger des personnes vivant sur une zone géographique restreinte sur laquelle un projet d'aménagement a été réalisé, l'intérêt de ces enquêtes réside avant tout dans la récolte d'avis ciblés<sup>105</sup>. Cependant, il est également arrivé, qu'en gage d'impartialité, l'on prenne l'avis de témoins ayant une relative distance avec le territoire sur lequel avait été pensé un projet d'aménagement.

**64.** Hormis ces trois exemples qui peuvent alimenter une liste non exhaustive d'exceptions à ce phénomène de territorialisation de l'action, on peut malgré tout constater que la notion de territoire est extrêmement présente dans la gouvernance, et plus particulièrement en ce qui concerne le champ d'action du rôle du citoyen-participant. À partir de cela, il faudra alors se demander quelle est la meilleure échelle pour que l'instrument de participation mis à la disposition du citoyen soit le plus performant. Quel est le territoire le plus pertinent?

Si l'on doit résumer ce que la démocratie participative contemporaine a hérité dans les modalités de mise en œuvre c'est le choix du territoire d'action qui convient le mieux à la prise de décision sachant qu'il est important de prendre garde à une échelle trop petite qui

---

<sup>104</sup> La démocratie directe Suisse est née au cœur du bas Moyen Age. La Suisse est alors organisée en cantons campagnards et cantons de villes. La *landsgemeinde*, qui est l'institution de référence du canton, est une assemblée populaire qui réunit les citoyens. Voir *Dictionnaire historique de la suisse - Landsgemeinde*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10239.php?PHPSESSID=c7c4998ee0f610beea81b2f17a1c4db>, consulté le 9 octobre 2012.

<sup>105</sup> F. GRABER, « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIII<sup>e</sup> siècle », *op. cit.*

pourrait être dommageable au rôle que l'on doit donner au citoyen<sup>106</sup>. Cependant, le legs de l'histoire dans les modalités d'action du citoyen participant ne se résume pas uniquement à cela puisque l'on constate une certaine constance à travers les époques en ce qui concerne la variabilité des modes de participation du citoyen.

## B) La variabilité dans les modes de participation

**65.** L'héritage historique de la démocratie participative a permis de prendre acte d'une richesse de la diversité des modes de participation puisque sous cette appellation on peut regrouper la formation et l'information du citoyen (1), la participation en tant que telle qui apparaît sous des formes d'expression très diverses (2), et enfin l'accès au juge (3).

### *1) La formation et l'information, éléments inconditionnels de la participation*

**66.** La formation et l'information du citoyen comme éléments préalables à sa participation ne sont pas des étapes propres au monde contemporain puisqu'on retrouve tout au long de l'histoire des mesures spécifiques visant à former et informer l'individu avant qu'il ne prenne part au processus décisionnel (a). Par la suite, ces deux aspects de la participation ont perduré (b).

#### a) La formation et l'information dans l'histoire de la participation

**67.** Lorsque l'on compare les différents exemples qui ont été pris à différentes époques, on constate un point commun important dans l'histoire de la participation: l'idée d'information et de formation du public. Quel que soit l'exemple historique sur lequel on s'appuie, on note que les processus mis en place incluent, de manière plus ou moins explicite, un conditionnement des citoyens à la participation. À bien y réfléchir, il paraît logique que le citoyen participant ait toute les clés en mains afin de prendre part à une quelconque procédure de prise de décision. Ainsi pour participer, il faut être un citoyen éclairé. C'est la raison pour laquelle, on alloue bien souvent à la démocratie participative des vertus d'information et d'apprentissage. Pour participer de manière effective, il est important d'apprendre à participer et d'être informé pour maîtriser l'étendue du sujet sur lequel on apporte sa contribution. Si l'on se réfère à l'histoire des idées politiques, on constate que de tout temps, les penseurs les plus illustres

---

<sup>106</sup> *Ibid.*

comme Aristote, Machiavel, Tocqueville ou encore John Stuart Mill, ont reconnu les apports pédagogiques de la participation<sup>107</sup>.

**68.** L'information est le premier prérequis des procédures participatives. Pour prendre part à la prise de décision, il est primordial d'agir en connaissance de cause. L'information permet au citoyen de comprendre les enjeux d'un débat et lui transmet les éléments qui vont forger son opinion vis-à-vis de la question qui est à traiter. L'importance de cette étape informative de la participation va être comprise dès le départ par les gouvernants. Effectivement, au cours de l'histoire, les différents processus participatifs vont mettre l'accent sur la lucidité du citoyen pour que le rôle de ce dernier soit effectif.

**69.** Si l'on prend l'exemple de la *contio* de l'Empire romain, il est indéniable qu'une partie de cette procédure vise à informer le citoyen afin qu'il fasse un choix avisé au moment du vote. C'est la raison pour laquelle le *rogator*, magistrat en charge de diriger le déroulement de la procédure, entreprend à chaque assemblée la lecture du texte contenant le projet de loi sur lequel il faudra se prononcer au moment du vote comitial<sup>108</sup>.

**70.** La civilisation Viking constitue un autre exemple important. Contrairement aux idées reçues, cette société voue un véritable engouement au droit<sup>109</sup>. Cette affirmation permet de balayer tous les préjugés que l'imagerie historique voire légendaire nous a inculqués. En effet la figure du guerrier sanguinaire sans foi ni loi, vivant dans une société totalement désorganisée relève plus de l'imaginaire médiéval. Le peuple Viking se réunit au sein du *thing* qui est une assemblée de discussion entre les hommes libres (les *bændr*). Les membres de ce regroupement s'expriment librement et donnent leur avis de telle manière que cela nourrit le débat et donc d'information de la totalité des personnes présentes. Après les délibérations, chaque viking a pris connaissance des enjeux de la loi dont il est question et il est donc en mesure de décider en son âme et conscience de l'adoption du texte.

**71.** Les enquêtes *de commodo et incommodo* de l'Ancien Régime présentent également cet objectif informatif. Ces procédures présentent l'étendue des conséquences négatives et positives de la mise en œuvre d'un projet sur un territoire. Plus spécifiquement, ces enquêtes

---

<sup>107</sup> P. COSSART, J. TALPIN, et W. KEITH, « Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques », *op. cit.*

<sup>108</sup> D. HIEBEL, « Délibération et participation sous la République romaine », *op. cit.*

<sup>109</sup> R. BOYER, *Les Vikings : 800-1050*, Paris, Hachette littératures, 2003, p. 74.

informent parfois les riverains des nuisances potentielles qu'un projet autorisé par un document administratif pourrait engendrer. C'est cette information qui alimente la base de la protestation des citoyens contre le projet en question car elle leur montre que ce dernier est nocif pour leur environnement<sup>110</sup>.

**72.** La formation est le deuxième élément indispensable à la participation. Il est avéré que la tenue des différentes assemblées qui ont été étudiées stimule chez le participant sa fibre citoyenne. Les processus participatifs ont un réel impact sur l'éducation civique des personnes. Ils font naître chez eux un sentiment de responsabilité citoyenne. Les différentes procédures participatives qui ont pu être mises en place dans les différentes sociétés ont été de véritables fabriques de citoyens, des écoles du civisme qui permettent aux principaux concernés de s'ouvrir sur les questions relatives au monde qui les entoure et de dépasser les intérêts privés.

**73.** Cette formation citoyenne apparaît comme primordiale car une participation à un débat, à une prise de décision n'est de qualité que si l'individu est, non seulement, informé des enjeux du sujet en cause mais également aiguillé sur la manière de le traiter, de le discuter. Il ne s'agit pas de transformer les citoyens en de véritables orateurs afin qu'ils soient tous capables de prendre la parole puisque, quelles que soient les époques, il y a une différence importante entre les phraseurs et le reste de la population. Cependant, ces dispositifs ont pour but d'inculquer une sensibilité, une conscience citoyenne un intérêt pour la chose publique. On constate que l'apprentissage de la citoyenneté peut se faire directement par la pratique de la discussion. C'est le cas au sein du *thing* de la société Viking, de la *landsgemeinde* chez les Helvètes qui est une assemblée populaire de citoyens<sup>111</sup>, ou encore dans les clubs révolutionnaires.

**74.** Par extension, il est important de préciser que parfois ces discussions pouvaient tout aussi bien se faire en dehors des institutions participatives. Il a été démontré par des historiens et sociologues que tout lieu de rassemblement, quel qu'il soit, jouent un rôle déterminant dans la formation des consciences politiques. Ainsi, par exemple, des dortoirs d'esclaves<sup>112</sup>, des

---

<sup>110</sup> T. LE ROUX, *Le laboratoire des pollutions industrielles*, op. cit.

<sup>111</sup> « Dictionnaire historique de la suisse - Landsgemeinde », op. cit.

<sup>112</sup> J.C. SCOTT, *La domination et les arts de la résistance: fragments du discours subalterne*, Paris, Ed. Amsterdam, 2009.

pubs<sup>113</sup> ou des maisons du peuple ont été le théâtre de l'amorce de cet engagement citoyen<sup>114</sup>. Bien qu'il ne s'agisse pas de lieux à proprement parler politiques, ils génèrent chez les personnes un intérêt pour la chose publique qui est décisif pour l'issue de la participation<sup>115</sup>.

**75.** Parallèlement, il faut noter qu'au sein des dispositifs institutionnels officiels, l'apprentissage de la citoyenneté se fait par l'écoute.

C'est par l'attention que portent les athéniens aux arguments échangés entre les orateurs au sein de l'*Ecclésia* que leur formation à la vie citoyenne s'effectue. Périclès qui fut un illustre stratège de la cité athénienne s'est notamment distingué par ses talents de rhétorique et sa grande capacité à haranguer les foules. « Par l'instruction et par la raison, Périclès essaie de décourager toute action populaire malvenue et de transformer la foule en un ensemble d'individus responsables »<sup>116</sup>. Les politiciens grecs ont su comprendre l'impact de la gestuelle et des mots sur la sensibilisation des citoyens aux responsabilités publiques et l'ont appliqué à chaque fois qu'un vote important se présentait.

**76.** Lorsque que l'on s'appuie sur l'exemple des réunions contradictoires de la Troisième République française, on voit qu'elles sont organisées afin de faire des individus des citoyens responsables et éclairés. La plupart des citoyens ne prennent pas la parole pour alimenter le débat mais écoutent les personnes qui montent à la tribune et qui échangent entre elles différents arguments. Bien que le citoyen apparaisse ici comme un individu passif, cet exemple montre une des facettes de la démocratie participative : la formation par l'écoute de la délibération pour pouvoir voter en connaissance de cause. Comme cela a été évoqué, ces réunions ont d'ailleurs été mises en place afin de développer chez l'individu le sens du devoir de se préoccuper de l'intérêt général et de s'engager pleinement dans la vie démocratique.

**77.** L'information et la formation du citoyen sont donc deux éléments indispensables à la participation du citoyen. Cet héritage est toujours présent sous des formes plus ou moins différentes.

---

<sup>113</sup> E.P. THOMPSON, M.-N. THIBAUT, et M. ABENSOUR, *La formation de la classe ouvrière anglaise*, [Paris], le Seuil, 2012.

<sup>114</sup> P. COSSART, J. TALPIN, et W. KEITH, « Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques », *op. cit.*

<sup>115</sup> P. COSSART et J. TALPIN, « Les Maisons du Peuple comme espaces de politisation », in *Revue française de science politique*, Vol. 62 (2012), n° 4, p. 583 et s.

<sup>116</sup> A. RENGAKOS et A. TSAKMAKIS, *Brill's companion to Thucydides*, Leiden ; Boston, Brill, coll. « Brill's companions in classical studies », 2006, p. 168.

## b) La formation et l'information dans la participation contemporaine

**78.** De nos jours, on constate que si l'information du citoyen est devenue une obligation au plan juridique, la formation du citoyen pour sa participation relève plus d'un devoir moral des gouvernants qui est souvent très peu appliqué. L'information du citoyen est importante pour qu'il puisse mieux saisir l'importance d'un débat. C'est à partir des années 1950 que le droit à l'information a commencé à être consacré dans des pays comme les États-Unis et dans les pays scandinaves. Ce droit a été dégagé comme un droit-créance pour les citoyens vis à vis de l'État et comme condition primordiale à la liberté d'expression<sup>117</sup>. Il a donc été admis juridiquement que l'information conditionne l'aptitude du citoyen à exercer son droit de participation aux décisions publiques.

**79.** En matière environnementale l'information a clairement été consacrée comme un droit notamment par la Convention d'Aarhus de 1998 qui a été le fruit d'un long processus juridique. Quant à la formation du citoyen, elle fait toujours partie de la démocratie participative mais elle n'est présente que parce qu'elle s'impose de facto. Dans le cadre de la démocratie environnementale, l'éducation a une double fonction : former le citoyen à l'utilisation de ses droits et à honorer ses obligations mais il s'agit également de le sensibiliser aux enjeux environnementaux de manière à ce qu'il soit capable de participer au processus décisionnel. Si la Charte de l'environnement consacre dans son article 8 le droit à l'éducation environnementale, cette consécration n'a encore qu'une faible portée et il apparaît évident que cette sensibilisation est de nos jours encore insuffisante<sup>118</sup>. Cependant, bien que réduite, la formation aux devoirs civiques s'impose naturellement au sein des séances de participation. L'aptitude du citoyen à exercer ses capacités civiques, la mobilisation et le développement d'un sentiment de nécessité citoyenne s'apprend par la discussion entre les individus tant au sein d'assemblées institutionnelles que dans des rassemblements informels. Ce qui est le plus frappant repose sur le fait que la plupart du temps, la prise de conscience citoyenne se fait au sein d'espaces non institutionnels<sup>119</sup>.

**80.** On peut prendre l'exemple du conflit entre une association et la ville de Roubaix au sujet d'un projet de rénovation du quartier de l'Alma-Gare. Ce désaccord a duré de 1966 à

---

<sup>117</sup> *Information | Démocratie & Participation - Dictionnaire de la participation*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1333>, consulté le 4 août 2013.

<sup>118</sup> *Infra* § 1182-1234.

<sup>119</sup> P. COSSART, J. TALPIN, et W. KEITH, « Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques », *op. cit.*

1983. L'association de ce quartier appelée l'Atelier populaire d'urbanisme (APU) a été la preuve d'une importante mobilisation des habitants pour lutter contre un projet dont ils ne voulaient pas. L'organisation de l'APU a été rythmée par la tenue de réunions de discussion hebdomadaires et la distribution de tracts. Cette association de bénévoles a su mobiliser l'ensemble des habitants du quartier et on peut affirmer que l'APU, par ses actions, a peu à peu fait prendre conscience aux riverains de l'importance de la responsabilité citoyenne. En effet, les discussions, les prises de décisions collectives et les actions ont contribué à forger un esprit militant chez les détracteurs du projet de rénovation<sup>120</sup>. Au final, cette association sera un véritable contre-pouvoir au service des citoyens du quartier et apportera une vraie force de proposition qui obligera la municipalité de Roubaix à revoir son projet et cela en concertation avec l'APU<sup>121</sup>.

**81 .** Outre le fait que cet exemple nous montre que la participation est un véritable moyen d'éducation à la vie citoyenne, il indique aussi que la démocratie participative n'a pas uniquement été concédée par les gouvernants, elle a également été requise, parfois conquise, par les citoyens eux-mêmes.

## *2) Le développement des modalités d'expression du citoyen*

**82 .** La diversité des modes de participation du citoyen qui ont pu être relevés au cours de l'histoire reflète bien la démocratie participative actuelle. Nous avons vu que la formation et l'information sont indispensables aux processus participatifs et nous verrons que l'accès au juge est également un mode de participation à part entière. Lorsque l'on observe les conditions d'organisation de ces procédures, on constate une réelle hétérogénéité car il n'y a pas d'éléments bien définis et uniques pour qualifier la participation en tant que telle. En effet, en s'appuyant sur les exemples qui ont été précédemment cités, on peut relever, de manière non exhaustive, au moins trois types de participation.

**83 .** Premièrement, il y a une forme plutôt délibérative qui se caractérise par une scission entre les orateurs et ceux qui écoutent les arguments avancés par les premiers. Ici la transmission d'information est plus ou moins unilatérale bien que le gros du public réponde

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> H. HATZFELD, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », in *Revue française de science politique*, vol. 36 (1986), n° 3, p. 374 et s.

par du bruit aux éléments avancés par ceux qui montent à la tribune. Ce « chahut » permet souvent de trancher en faveur de la décision qui est estimée la meilleure selon les citoyens. La participation englobe cette phase d'écoute et s'achève par le vote de l'ensemble des citoyens. Cette modalité se retrouve dans le fonctionnement de l'*Ecclésia* d'Athènes<sup>122</sup>, au sein des *contiones* de la Rome antique et dans les réunions contradictoires de la Troisième République française.

Deuxièmement, il se dégage également un modèle de participation qui est plutôt discursif. Dans ce cas-là, la parole au sein de la globalité des membres de l'assemblée circule de manière plus aisée. On retrouve cette organisation au sein du *Thing* des Vikings, de la *landsgemeinde* des Helvètes, ou encore dans les clubs révolutionnaires.

Troisièmement, on a pu relever une forme beaucoup plus individualisée de participation où il n'y a aucune discussion, aucun échange d'arguments. À l'instar des sondages actuels, les enquêtes *de commodo et incommodo* consistent à recueillir auprès d'experts et de riverains leur avis sur l'autorisation de projets d'aménagement. Au vu de ces témoignages, c'est à l'autorité compétente de trancher.

**84.** On voit qu'il y a un contraste dans les modes d'expression du citoyen entre l'échange argumentatif poussé entre des individus, la démonstration de son approbation ou désapprobation par du chahut ou un témoignage pris de manière individuelle. Certains politologues comme Iris Marion Young prennent en compte l'ensemble de ces différentes modalités et les considèrent comme définissant toutes de manière égale la participation.

La démocratie participative est alors considérée comme issue d'un vaste éventail réunissant toutes ces modalités d'intervention. « Dans une démocratie florissante, l'échange des idées et les processus de communication sont des phénomènes beaucoup plus turbulents, désordonnés et décentré... Ce point de vue alternatif admet qu'un processus de communication démocratique responsable et engagé puisse inclure les manifestations de rue et les *sit-in*, les interventions musicales et les caricatures, tout autant que les discours parlementaires et le courrier des lecteurs.<sup>123</sup> » À ces modalités de participation informelles, donc non consacrées par le droit, s'ajoutent des formes d'interventions reconnues par le droit qui sont également

---

<sup>122</sup> Les historiens ont démontré qu'au moment où les orateurs s'expriment, le reste du public réagit bruyamment pour manifester leur approbation ou leur désaccord : cela s'appelle le *thorubos*. Ce chahut a, à de nombreuses reprises, donné l'occasion au peuple d'imposer certaines réformes que l'élite n'aurait pas forcément souhaité prendre. Voir N. VILLACÈQUE, « Chahut et délibération. De la souveraineté populaire dans l'Athènes classique. », in *Participations*, (2012), n° 3, p. 49 et s.

<sup>123</sup> I.M. YOUNG, « La démocratie délibérative à l'épreuve du militantisme », in *Raisons politiques*, n°42 (2011), n° 2, p. 131-158.

d'une extrême diversité. Cette kyrielle conditionne l'importance du rôle du citoyen selon la modalité qui est choisie.

**85 .** En matière de participation du citoyen en matière d'aménagement et de développement durables, on retrouve en effet une variation importante de modalités de participation qui offrent au public, selon des degrés différents, plusieurs manières de prendre part aux processus décisionnels. Afin d'exercer leur éco-citoyenneté, si l'on s'appuie sur l'exemple de la France, les individus disposent d'un arsenal législatif qui consacre un nombre conséquent de moyens de mettre en œuvre le principe de participation. L'éco-citoyen français dispose en effet d'une importante variété de modalités de participation par le biais desquelles il joue un rôle plus ou moins actif dans l'élaboration de la norme environnementale. Cette graduation implique une échelle de la participation, concept développé par la sociologue Sherry R. Arnstein en 1969<sup>124</sup>. Appliqué au domaine de la démocratie formelle, ce concept permet une classification graduelle des différents dispositifs participatifs consacrés par le droit de l'urbanisme et de l'environnement. Dans la perspective de cette étude des consécutions juridiques, une classification croissante composée de quatre paliers différents peut être suggérée et peut se développer ainsi: information, consultation, concertation, participation effective.

**86 .** Sachant que dans chacune de ces catégories de participation, la loi a consacré plusieurs instruments, il s'avère que les modes d'intervention de l'éco-citoyen sont relativement nombreux. Il faut également prendre en compte le fait qu'avec les progrès technologiques, certains des instruments de participation peuvent être mis en œuvre par le biais des nouvelles technologies<sup>125</sup>. Enfin, si l'on rajoute à cela les modalités de participation qui proviennent d'actions citoyennes informelles, non prévues par la loi, cela confirme que la multiplicité des types de participation permet à l'éco-citoyen de camper des rôles relativement variés.

**87 .** Cette multiplicité des formes d'interventions du citoyen dans le processus décisionnel a été constatée à différentes époques historiques. Cette diversité est davantage confirmée par la grande complexité dans la définition de la notion de participation. Cependant il semble que la nécessité d'encadrer juridiquement un grand nombre de ces pratiques est caractéristique de

---

<sup>124</sup> S.R. ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », in *Journal of the American Institute of Planners*, (1969), n° 35, p. 216 et s.

<sup>125</sup> *Infra* § 1785-1953.

l'époque actuelle<sup>126</sup>. Cet élément partiel de réponse permet véritablement de démarquer la participation contemporaine de la participation originelle.

### 3) *L'accès au juge, mode de participation à part entière*

**88.** Si l'on se base sur différentes illustrations historiques, l'accès au juge constitue une modalité de participation commune à ces divers exemples. Bien que marginal par rapport à la graduation abordée précédemment, ce point commun apparaît également comme un héritage de la démocratie participative.

**89.** Ronald Dworkin<sup>127</sup> et Jürgen Habermas<sup>128</sup> ont souligné la capacité que possède le prétoire du juge à constituer un espace de liberté où le citoyen peut faire valoir ses droits. En tant que gardien des droits et libertés fondamentaux la justice institutionnelle constitue l'un des moyens par lequel la démocratie est assurée. Ainsi le droit au juge apparaît comme un instrument au service de la démocratie participative puisqu'il peut permettre au profit des citoyens d'imposer aux gouvernants par la chose jugée le respect de leurs droits. La démocratie représentative, quant à elle, ne permet pas toujours le respect de l'opinion populaire, elle est donc moins contraignante pour les gouvernants bien que la sanction de ces derniers par le pouvoir des urnes puisse parfois être efficace. L'office du juge présente donc parfois un moyen de pallier l'insuffisance des pouvoirs législatif et réglementaire.

De plus, une audience présente pour les parties au procès l'occasion de faire état de leurs différents arguments et donc reproduit l'espace de discussion au sens où Habermas l'entend<sup>129</sup>. L'Histoire montre que, sous des visages différents (tantôt en tant que juré, tantôt en tant que plaignant), le citoyen s'est approprié cet outil comme mode de participation.

**90.** Si l'on prend l'exemple d'Athènes, on peut voir que l'assemblée de l'*Ecclésia* n'est pas l'unique théâtre de l'implication citoyenne du peuple. Les tribunaux représentent également un lieu où ceux qui en ont le droit de faire partie de jurys populaires ne manquent pas d'exprimer leur avis par le chahut, le *thorubos* préalablement au vote. Les réactions bruyantes de ces jurés permettent ainsi d'aiguiller l'issue du vote qui clôt l'audience<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> B. MANIN, « Pour une histoire des pratiques délibératives », *op. cit.*

<sup>127</sup> R.M. DWORKIN, *L'empire du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

<sup>128</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie: entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

<sup>129</sup> J. HABERMAS, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essais », 2013.

<sup>130</sup> N. VILLACÈQUE, « Chahut et délibération. De la souveraineté populaire dans l'Athènes classique. », *op. cit.*

91. L'existence des tribunaux de l'eau démontre également que l'accès au juge est un instrument de démocratie participative. Le Conseil des Bons Hommes de la Plaine de Murcie et le Tribunal des Eaux de Valence illustrent parfaitement la notion de participation. D'une part, bien qu'étant des juges non professionnels, les agriculteurs qui remplissent des fonctions juridictionnelles au sein de ces instances participent à une régulation raisonnée des ressources en eau au profit des générations présentes et futures tout en assurant la sauvegarde de l'usufruit détenus par les utilisateurs. D'autre part, les plaignants, en utilisant l'accès au juge font valoir leurs droits tout en participant d'une manière générale, par le biais de leur grief, au contrôle du respect des règles pour la bonne administration des ressources naturelles. Il faut savoir que non seulement cette pratique juridictionnelle espagnole se perpétue encore de nos jours mais elle s'exporte également dans l'ensemble du monde ibérique et ibérico-américain.

92. Enfin, l'exemple des enquêtes *de commodo et incommodo* met également en relief la qualification de l'accès au juge comme instrument de démocratie participative et plus particulièrement si l'on se base sur les informations de commodité qui sont des procédures judiciaires permettant aux parlements de juger de l'opportunité d'un projet. Ici c'est bien par l'accès au juge que l'on permet le recueil de témoignages provenant de riverains en accord ou en désaccord avec le projet d'aménagement. Au vu des différents éléments dont dispose le juge, ce dernier va examiner la dangerosité du projet pour la santé et la sécurité des citoyens en pesant le pour et le contre. Il est à noter que cette mise en balance des avantages et des inconvénients d'un projet pour en examiner son utilité publique rappelle la pratique actuelle du Conseil d'État résultant de la théorie dite du Bilan Coût-Avantages initiée par son arrêt d'Assemblée *Ville nouvelle-est* du 28 mai 1971<sup>131</sup>. Originellement consacrée pour la protection d'éventuelles atteintes à la propriété privée engendrées par des expropriations, l'estimation de la partie des coûts s'est par la suite étendue à la protection des intérêts publics comme l'environnement. L'arrêt du Conseil d'État *Syndicat de l'hôtellerie de plein air du Finistère* du 16 mai 1984<sup>132</sup> ou plus récemment l'affaire des Gorges du Verdon illustrent bien cette évolution<sup>133</sup>. Depuis les arrêts *Alsace Nature*<sup>134</sup> du 17 mars 2010 et *Association Alcaly*<sup>135</sup> du 16 avril 2010 le Conseil d'État a même estimé que le contrôle de validité des déclarations

---

<sup>131</sup> CE, Ass., 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*, n° 78825, Rec. p. 409.

<sup>132</sup> CE, 16 mai 1984, *Syndicat de l'hôtellerie de plein air du Finistère*, n° 39152.

<sup>133</sup> CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, des lacs et sites du Verdon et autres*, n° 288108.

<sup>134</sup> CE, 17 mars 2010, *Alsace nature*, n° 314114, n° 314476, n° 314463, n° 314477, n° 314581, Rec. p. 672.

<sup>135</sup> CE, 16 avril 2010, *Association Alcaly et a.*, n° 320667.

d'utilité publique doit également reposer sur la vérification du respect du projet mis en cause vis-à-vis de la Charte de l'environnement. Enfin, dans un arrêt *Association coordination interrégionale stop THT et autres*<sup>136</sup>, le Conseil d'État a développé une règle selon laquelle, en cas de contentieux impliquant un acte déclaratif d'utilité publique, il subordonne la mise en œuvre d'un contrôle du bilan coût/avantage à l'examen préalable du respect du principe de précaution. En cas de non-respect de ce principe, il n'y a pas lieu d'effectuer ce contrôle et le projet litigieux ne peut être reconnu comme étant d'utilité publique.

**93.** Ainsi, l'accès au juge comme composante de la démocratie participative a traversé les époques. De nos jours, le droit au juge est une composante du droit à un procès équitable qui figure à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En matière d'environnement, la Cour européenne des droits de l'homme a retenu à plusieurs reprises la violation du droit d'accès à la justice dans le cadre du droit à un procès équitable. On peut prendre l'exemple de l'arrêt *Zander c/ Suède* du 25 novembre 1993 où il s'agissait de contester devant le juge un permis octroyant le droit à une société de stocker des déchets sur un terrain voisin de celui des requérants<sup>137</sup>. Le juge européen a en effet estimé que l'article 6§1 de la Convention était violé dès lors que les demandeurs ne peuvent obtenir le contrôle de la décision administrative par une juridiction. La Convention d'Aarhus de 1998 a, quant à elle, confirmé l'appartenance de l'accès au juge à la participation en consacrant ce droit comme le troisième pilier de la démocratie participative environnementale.

**94.** L'ensemble de ces éléments constitue l'héritage de la démocratie participative contemporaine. Cette dernière s'est développée en prenant en compte la quasi-intégralité des caractéristiques que l'on a pu découvrir au fil des siècles. Elle s'est construite avec les bons comme avec les mauvais côtés venant du passé. La démocratie participative contemporaine, tout en affichant clairement cet héritage, a su s'adapter aux thématiques de notre monde actuel. En effet, aujourd'hui les gouvernants axent avant tout le rôle du citoyen sur des questions relatives à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme mais aussi de l'environnement. On peut donc dire que ces mesures visent à instaurer une véritable éco-démocratie.

---

<sup>136</sup> CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409, n° 342569, n° 342689, n° 342740, n° 342748 et n° 342821.

<sup>137</sup> CEDH, 25 novembre 1993, *Zander c/ Suède*, n° 14282/88.

## Paragraphe 2 : L'enjeu social

95. La démocratie environnementale, telle qu'elle a été conçue, répond à un fort enjeu social. Nous constatons qu'aujourd'hui, plus que jamais, le droit développe des dispositifs participatifs de manière à résorber une situation de crise entre les citoyens et les gouvernants<sup>138</sup>. La multiplication des conflits environnementaux comme ceux des projets du barrage de Sivens<sup>139</sup> ou de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes<sup>140</sup> démontrent que ce désaccord débouche inévitablement sur une baisse de légitimité des différents acteurs de la vie politique et institutionnelle. Il est donc indéniable que la nécessité de l'entretien du lien social fonde et alimente la mise en œuvre de la démocratie environnementale. Cette notion de lien social a été développée par les théories du juriste bordelais Léon Duguit. Pouvant être considérées comme un apport fondateur (I), ses théories transparaissent actuellement dans les différentes consécutions de la démocratie environnementale en révélant tout l'enjeu social de cette dernière (II).

### I. L'apport fondateur de la pensée de Léon Duguit : le lien social

96. L'impact des théories de Léon Duguit, Doyen de la faculté de droit de Bordeaux, dans la formation du droit administratif français moderne est connu de tout juriste. Cependant, aborder l'apport de ses travaux dans la théorisation de la démocratie administrative n'est pas dénué de sens tant ces derniers font figure de précurseurs en la matière.

Bien que Léon Duguit n'ait jamais évoqué la notion même de démocratie administrative<sup>141</sup>, ses écrits constituent une base théorique, moderne pour son temps, suffisamment proche des théories publicistes d'aujourd'hui relatives à la gouvernance et plus particulièrement en matière de relations entre administration et citoyens. Dans ces conditions, il apparaît indéniable que ses travaux retentissent encore aujourd'hui dans une étude du concept de démocratie environnementale telle que cette thèse.

97. La construction du droit administratif français au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, et plus particulièrement les réflexions sur le rôle moderne de l'État, ont amené la doctrine juridique à développer différentes théories pour la recherche d'un critère

---

<sup>138</sup> *Infra* § 988-997.

<sup>139</sup> B. LEFETÉY, *Sivens: un barrage contre la démocratie*, Paris, Les petits matins, 2015.

<sup>140</sup> T. KERNALÉGENN, *Histoire de l'écologie en Bretagne*, Rennes, Goater, 2014, p. 104-106.

<sup>141</sup> B. DAUGERON, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept », in *RFAP*, (2011), n° 137-138, p. 21.

d'identification. Or les deux principales théories qui ont servi d'amorce sont significatives d'une réelle divergence conceptuelle autour de la notion de relations entre l'administration et les citoyens. Deux des plus grands auteurs du droit administratifs français, Léon Duguit et Maurice Hauriou sont à l'origine de cette divergence.

**98.** Maurice Hauriou, doyen de la faculté de droit de Toulouse au début du XX<sup>e</sup> siècle, voit dans la notion de puissance publique l'essence même du droit administratif<sup>142</sup>. Pouvant être définie comme le « pouvoir de coercition légitime qui est le monopole de l'État, et par là aux moyens d'action dont dispose l'Administration pour établir sa suprématie sur la société »<sup>143</sup> ou encore comme « la traduction, au plan administratif, de la réalité politique qu'est le pouvoir »<sup>144</sup>, la puissance publique constitue la principale notion caractérisant le droit administratif pour le juriste toulousain. Ainsi, il fonde en unique priorité la définition du droit administratif sur les moyens utilisés par l'administration et sur les procédures que cette dernière met en œuvre.

**99.** Cette définition fait donc du droit administratif un « droit de privilège » marqué par une profonde inégalité entre administration et citoyens<sup>145</sup>. Dans ce contexte, l'exorbitance du droit commun constitue l'expression de la puissance publique<sup>146</sup>. Effectivement, dans cette conception, il est considéré que l'administration ne peut se voir appliquer des règles identiques à celles des personnes privées<sup>147</sup>. C'est la raison pour laquelle des privilèges appelés prérogatives de puissances publiques doivent être accordés à l'administration comme l'insaisissabilité des biens des personnes publiques, l'édition d'actes unilatéraux ou encore le droit d'expropriation. Ces privilèges qui permettent à l'administration d'avoir un pouvoir de commandement, d'imposer des règles aux administrés dans l'intérêt général nourrissent ainsi l'idée de domination légale rationnelle relevée par Max Weber dans son analyse du modèle bureaucratique. Dès lors, la puissance publique est synonyme d'une supériorité de l'État sur les particuliers<sup>148</sup> et de l'inégalité entre personnes publiques et personnes privées<sup>149</sup>.

---

<sup>142</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, L. Larose, 1900, p. 227-237.

<sup>143</sup> « Puissance publique » in A. VAN LANG, G. GONDOUIN, et V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Dalloz, 2015, p. 372.

<sup>144</sup> J. RIVERO, « Existe-t-il un critère du droit administratif? », in *RDP*, (1953), n° spécial, p. 279 et s.

<sup>145</sup> J. CHEVALLIER, « Le droit administratif, droit de privilège? », in *Pouvoirs*, (1988), n° 46, p. 57 et s.

<sup>146</sup> É. SAILLANT, *L'exorbitance en droit public*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol.109, 2011, p. 110-117.

<sup>147</sup> M. HAURIOU, « Droit administratif », p.1-28, in L. BÉQUET (dir.), *Répertoire du droit administratif, tome XIV*, Paris, Dupont, 1897. Dès 1897, Maurice Hauriou estime que ces privilèges caractéristiques de l'exorbitance du droit commun « entraînent des prérogatives qui dépassent celles dont usent les simples particuliers ».

<sup>148</sup> É. SAILLANT, *L'exorbitance en droit public, op. cit.*, p. 110.

Cette conception qui se base presque uniquement sur un droit de l'administration qui s'impose de lui-même aux administrés, un vecteur d'assujettissement, ne laisse que peu de place à l'intégration du public dans les processus décisionnels et à une proximité des relations administration/ citoyens. Si l'usage des prérogatives de puissance publique est encadré par le droit, les rapports qu'entretient l'administration avec les citoyens n'en sont pas moins inégalitaires ce qui, comme nous l'avons étudié précédemment, a entraîné une réelle crise de légitimité.

**100.** La conception sociologique du droit administratif développée par Léon Duguit envisage les relations de l'administration avec le public sous un angle bien différent. Le juriste bordelais a développé un aspect auquel les justifications actuelles de la démocratie administrative font particulièrement écho. Selon lui, la définition du droit administratif s'appuie sur les fins poursuivies par l'administration et plus exactement sur la notion de service public<sup>150</sup>. Le développement de cette théorie s'inscrit à contre-courant de celle développée par Maurice Hauriou<sup>151</sup>. Elle n'a pas uniquement un intérêt juridique puisqu'elle a également une portée philosophique et sociologique. Certes Léon Duguit est le chef de file de ce que l'on appelle l'École de Bordeaux mais il ne sera pas le seul auteur célèbre appartenant à ce courant de pensée<sup>152</sup>. Cependant c'est l'utilisation que Léon Duguit a fait du service public qui se rapproche le plus d'une théorisation des relations administration/citoyens.

**101.** Plus exactement, il opère une distinction entre gouvernant et gouvernés en faisant, en quelque sorte, des premiers les « serviteurs » des seconds<sup>153</sup>. Se référant ouvertement au

---

<sup>149</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, op. cit., p. 233. Maurice Hauriou estime notamment que « la puissance publique n'abdique pas son caractère, elle est un pouvoir ou une force en travail, mais une force en travail n'en est pas moins une force ; elle admet la réciprocité des droits, mais non de l'égalité. ».

<sup>150</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 1. La règle de droit - Le problème de l'Etat*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Fontemoing, 1927, p. 59 ; L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, A. Colin, 1913, p. XIX ; É. PISIER, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de philosophie du droit », n° 15, 1972.

<sup>151</sup> « Puissance publique » in A. VAN LANG, G. GONDOUIN, et V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 373. Maurice Hauriou a fustigé les théories qui consistent à définir le droit administratif par son but de service public. Selon lui, mettre en relief les fins aux dépens des moyens revient à valoriser une véritable « hérésie du socialisme juridique ».

<sup>152</sup> Voir notamment P. BRUNET, « Doctrines " juridictionnelles " et doctrines " méta-conceptuelles " du service public », p. 21- 39 in ASSOCIATION FRANCAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (dir.), *Le service public. Actes du colloque organisé les 6 et 7 juin 2013 à l'Université de Strasbourg.*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2014. Roger Bonnard, Gaston Jèze, Louis Rolland ou encore André de Laubadère sont considérés comme les fils spirituels de Léon Duguit.

<sup>153</sup> *Ibid.*

mouvement solidariste de Léon Bourgeois<sup>154</sup> et influencé par les théories du sociologue Émile Durkheim<sup>155</sup>, Léon Duguit considère avant tout l'État comme un phénomène social. En envisageant le service public comme notion fondamentale du droit administratif, il le considère comme le ciment des relations entre l'État et les citoyens. Le service public est, selon lui, facteur de lien social. C'est une vision large du service public que le juriste nous offre dans la mesure où il considère que des missions de l'administration comme la justice ou la police constituent des missions de service public<sup>156</sup>.

**102.** L'auteur considère l'État comme étant assujéti à un droit objectif résultant des aspirations sociales et de la solidarité. Ainsi, dans son *Traité de droit constitutionnel*, il estime qu'une règle acquiert sa normativité dès lors que « la conscience chez la masse des individus d'un groupe donné que telle règle morale ou économique est essentielle pour le maintien de la solidarité sociale, la conscience qu'il est juste de la sanctionner. »<sup>157</sup>. Il ajoute que « l'État n'est pas...une puissance qui commande, une souveraineté ; il est une coopération de services publics, organisés et contrôlés par des gouvernants »<sup>158</sup>. Enfin, il réalise également que l'activité de service public est « indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale. »<sup>159</sup>.

**103.** Ces assertions l'amènent donc à affirmer que le service public est la clef de voute du fonctionnement de l'État : ce dernier ne doit pas être uniquement considéré comme une entité dotée d'une puissance, il doit être lui-même soumis à un ensemble de finalités qu'il a le devoir de remplir<sup>160</sup>. L'interdépendance sociale serait alors ce qui fonde la légitimité du pouvoir exercé par l'État et des décisions qu'il prend. Ce raisonnement ne s'applique pas seulement à l'État mais également à l'ensemble des entités gouvernantes en son sein comme les collectivités territoriales ou les établissements publics. Bien que cet aspect de la théorie n'ait pas beaucoup été partagé par d'autres membres de la doctrine, elle a connu des prolongements

---

<sup>154</sup> L. BOURGEOIS, *Essai d'une philosophie de la solidarité*, Paris, Editions Félix Alcan, 1902. Auteur de cet essai, le philosophe et homme politique du parti radical Léon Bourgeois, à l'origine du mouvement solidariste, justifie la création d'une société par un mouvement de solidarité entre les individus qui la composent. C'est la raison pour laquelle il y a selon lui une interdépendance sociale incarnée par une solidarité entre individus mais également entre les générations. Chaque individu a une dette envers la société.

<sup>155</sup> J.-M. BLANQUER, « Léon Duguit et le lien social », p.77-92, in S. DECRETON (dir.), *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 2000.

<sup>156</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 2. La Théorie générale de l'Etat*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Fontemoing, 1928, p. 64-65.

<sup>157</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 1. La règle de droit - Le problème de l'Etat*, op. cit., p. 125.

<sup>158</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 2. La Théorie générale de l'Etat*, op. cit., p. 59.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>160</sup> P. BRUNET, « Doctrines "juridictionnelles" et doctrines "méta-conceptuelles" du service public », p. 21- 39 in ASSOCIATION FRANCAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (dir.), *Le service public*, op. cit.

notamment par la thèse de Pierre Laroque, auditeur au Conseil d'État, qui a approfondi la notion d'usager du service public<sup>161</sup>. Il décrit ce dernier comme « celui dont la satisfaction est l'objet même du service » et parle de « droit au service »<sup>162</sup>.

**104.** Cette théorie présente une grande proximité avec les problématiques actuelles de démocratie administrative. Effectivement, la théorie du service public développée par Léon Duguit constitue un véritable manifeste à la démocratie administrative supposant des droits et des devoirs pour l'usager du service public<sup>163</sup>. C'est dans un raisonnement en deux temps que le maître de l'École de Bordeaux expose la position que doit tenir le citoyen dans l'administration du service public.

**105.** D'une part, le citoyen est un usager qui doit se soumettre aux lois du service public. Ce constat amène Léon Duguit à déclarer que « le service public est une activité d'intérêt général dont l'accomplissement est assuré d'une manière continue par les gouvernants, conformément à une règle de droit, à une loi qui s'applique à tous les participants, agents publics et usagers, lesquels sont tous dans une situation objective créée et réglées par la loi du service »<sup>164</sup>. Cette citation envisage par conséquent que particuliers et agents administratifs, se trouvent, dans une situation identique de soumission aux lois du service public<sup>165</sup>. Cette affirmation, bien qu'elle traduise une situation de soumission, contredit vigoureusement la séparation absolue opérée entre agents et particuliers dont l'application d'un ensemble de règles et modalités développée par le monde de l'administration est emblématique : la règle du secret administratif et la frontière physique du guichet illustrent bien cette situation.

**106.** D'autre part, le doyen bordelais voit dans les particuliers des participants à la vie du service public. Ici il est cependant à noter que ce droit ne découle pas d'un statut général du

---

<sup>161</sup> P. WARIN, « Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative », in *Droit et société*, (2002), n° 51-52, p. 437-455.

<sup>162</sup> P. LAROQUE, *Les usagers des services publics industriels. Transports, eau, gaz, électricité*, Paris, Sirey, 1933, p. 15.

<sup>163</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit., p. 108-110.

<sup>164</sup> L. DUGUIT, « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », p. 253-284, in *Mélanges en l'honneur de Maurice Hauriou*, Paris, Sirey, 1930 ; cité par G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit., p. 109.

<sup>165</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit., p. 110. Gilles Dumont met en relief cet aspect de la théorie de Léon Duguit : « La Loi du service est la même pour tous ceux qui entrent avec lui dans des rapports juridiques, qu'ils soient agents ou usagers, les premiers étant, " au regard du service public exactement dans la même situation " que les seconds. La seule différence qui existe entre l'agent et l'usager tient aux modalités suivant lesquelles " l'application de la loi fonctionnelle " est déclenchée, au profit ou à l'encontre de l'usager ou de l'agent ; mais une fois que la loi est applicable, elle est exactement la même pour l'une et l'autre catégories d'individus. ».

citoyen mais davantage de la qualité d'usager d'un individu et de son utilisation du service public. Quoi qu'il en soit, le particulier en tant qu'usager est bien vu comme un « participant au service institution »<sup>166</sup>. En outre, il apparaît également dans les propos de Léon Duguit que la qualité d'usager du service public vaut à ce dernier le droit d'agir en justice dans le but d'obtenir de l'administration l'exécution d'un service qui est consacré par le droit<sup>167</sup>. L'idée est donc de placer l'usager au centre de l'administration du service public.

**107.** Néanmoins, pour obtenir une analyse moderne et complète des relations entre l'administration et le public, le raisonnement du juriste bordelais se doit d'être ancré dans une relativisation de l'opposition catégorique qui a pu être effectuée entre la théorie de ce dernier et celle de Maurice Hauriou. En effet, les deux conceptions développées par ces deux grands juristes ne sont pas aussi fondamentalement opposées qu'on pourrait le croire. Léon Duguit, en désignant le service public comme critère du droit administratif, n'a pas pour autant occulté l'importance de la puissance publique. Il a souligné la nécessité de l'usage de la puissance publique pour l'accomplissement du service public<sup>168</sup>. Il érige même « l'intervention de la force gouvernante » comme critère de définition de cette activité<sup>169</sup>. Cependant, pour évacuer toute dérive arbitraire, il cantonne l'usage de la force au seul accomplissement du service public et plus particulièrement de l'intérêt général<sup>170</sup>. Dans le cas de l'usage de la puissance publique par les gouvernants, il justifie la position de domination de ces derniers sur les citoyens uniquement par la conformité obligatoire de leurs ordres au droit objectif<sup>171</sup>. De son côté Maurice Hauriou rejoint sur ce point Léon Duguit puisque dans la onzième édition de son *Précis de droit administratif* de 1927, il met en relief la complémentarité des

---

<sup>166</sup> L. DUGUIT, « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », p. 253-284, in *Mélanges en l'honneur de Maurice Hauriou, op. cit.*

<sup>167</sup> C. DIDRY, « Léon Duguit, ou le service public en action », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, (2005), n° 52-3, p. 88.

<sup>168</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 2. La Théorie générale de l'État, op. cit.*, p. 62. « Les gouvernants sont obligés d'intervenir avec le monopole de la force qu'ils détiennent, pour en assurer l'accomplissement. Ils interviendront pour la régler, pour l'organiser, pour la contrôler, pour réprimer tous les actes contraires à sa réalisation, pour sanctionner tous les actes conformes à son but. ».

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 61. Léon Duguit définit la notion de service public comme « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de nature telle qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante. ».

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 62. L'usage de la force est uniquement réservé à l'accomplissement du service : « en même temps, les pouvoirs des gouvernants sont limités à cette activité de service public, et tout acte des gouvernants est sans valeur quand il poursuit un but autre qu'un but de service public. Le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental. Et par là ma théorie de l'État se trouve achevée. ».

<sup>171</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 1. La règle de droit - Le problème de l'État, op. cit.*, p. 273-274. « Quand donc un acte émanant des gouvernants s'impose à l'obéissance des gouvernés, ce n'est point parce qu'il émane d'une prétendue volonté supérieure investie d'un prétendu droit subjectif de commandement, mais parce que, par hypothèse, il est, par son objet et par son but, conforme au droit objectif de la collectivité considérée. ».

notions de puissance publique et de service public et concède à cette dernière une fonction « d'autolimitation objective de la puissance publique »<sup>172</sup>.

**108 .** De fait, le lien social généré par le service public est synonyme de l'exigence d'un rapprochement de l'usager et de l'administration dans leurs relations. Cet aspect de la théorie de Léon Duguit constitue un apport important dans la mesure où il préfigure ce que l'on nomme la démocratie administrative.

## **II. Lecture de la démocratie environnementale sous l'éclairage de la pensée de Léon Duguit**

**109 .** L'œuvre de Léon Duguit est, en quelque sorte, annonciatrice de la nouvelle figure apparue dans le monde de l'administration : le citoyen administratif. Appliquée aux réflexions contemporaines, la notion de lien social telle quelle est abordée par le chef de file de l'École de Bordeaux renvoie *in fine* à l'idée de citoyenneté<sup>173</sup>. Au XXI<sup>e</sup> siècle, le service public, approché sous l'éclairage de la théorie duguiste, semble donc viser des problématiques plus larges que celles attachées à la qualité d'usager. De fait, elle « est amené à servir une cause qui le transcende puisqu'il constitue un élément d'une politique plus globale fondée sur la citoyenneté et le lien social »<sup>174</sup>. En effet, si la notion d'usager-client du service public dont les attentes doivent être comblées va prendre corps avec l'insertion des règles de *management public* dans la gestion de l'administration le concept de citoyen administratif s'est adjoint aux figures précédemment associées au particulier clarifiant un peu plus l'évolution des relations entre l'administration et le public.

**110 .** La pensée de Léon Duguit, étonnante par sa modernité, transparait actuellement dans le cadre juridique des rapports entre citoyens et administration au sein la démocratie environnementale. Bien qu'elle n'ait évidemment pas été développée dans ce domaine précisément, elle est néanmoins susceptible de constituer l'essence même de l'éco-citoyenneté. Avant même l'essor de la notion de démocratie administrative, le juriste bordelais a, par sa réflexion, donné du corps à la notion de droit de l'usager. En consacrant ce droit au sein de sa pensée et en retenant une conception extensive du service public, il a effacé

---

<sup>172</sup> A. VAN LANG, G. GONDOUIN, et V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, *op. cit.*, p. 373.

<sup>173</sup> J. CHEVALLIER, « La place du service public dans l'univers juridique contemporain », p. 21-36, in L. ROUBAN (dir.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2000.

<sup>174</sup> V. DONIER, « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », in *RFDA*, (2008), n° 01, p. 13.

toute trace de domination inconditionnelle de l'administration sur le public ou de toute puissance de l'unilatéralité, aspects d'un système à l'origine de sa propre crise. Il a, de fait, balayé toute théorie niant l'existence de droits opposables par l'utilisateur à l'administration comme celle de la *herrschaft* construite par les juristes allemands Georg Jellinek ou Paul Laband<sup>175</sup>.

**111.** Ainsi, l'exigence de l'entretien et du maintien du lien social donne aisément du sens à la place primordiale du citoyen dans les processus décisionnels ayant un impact environnemental. Un parallèle peut d'ailleurs être fait entre l'exigence de ce lien social et celle de durabilité sociale consacrée par certains droits nationaux comme le droit finlandais et justifiant la mise en œuvre de la démocratie participative<sup>176</sup>. Le raisonnement duguiste préfigure donc le développement des différents droits en faveur du citoyen en matière d'aménagement et de développement durables dont la Convention d'Aarhus de 1998 est caractéristique.

**112.** Au niveau national français, la théorie duguiste n'est pas plus éloignée des problématiques de démocratie dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement. Bien qu'une multitude d'exemples puisse imaginer cette constatation, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique est, à ce titre, tout à fait parlant. Il représente l'une des prérogatives de puissance publique par excellence puisqu'il permet à une autorité publique de contraindre une personne à céder la propriété d'un immeuble ou d'un droit réel immobilier dans un but d'utilité publique. En cela ce droit est de longue date qualifié de pouvoir exorbitant<sup>177</sup>. Cependant l'utilisation de ce droit est cantonnée par l'exigence de l'utilité publique<sup>178</sup>. Dans ce cas-là le

---

<sup>175</sup> J.-M. BLANQUER et M. MILET, *L'invention de l'État: Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, Paris, Odile Jacob, coll. « Histoire », 2015, p. 230-231 ; J. Chevallier, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », p. 3-57, in J. CHEVALLIER (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Presses Universitaires de France, vol.2, 1979 ; G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1911 ; P. LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand.*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1900. Dans l'optique d'une théorisation de l'État, les juristes, en France comme en Allemagne, ont élaboré au début du 20e siècle des réflexions basées sur la notion de puissance publique. Cependant en outre-Rhin les théories de la *herrschaft* sont plus radicales encore que celle de Maurice Hauriou. L'État y figure comme une personne subjective détenant un pouvoir de domination (*herrschaft*). Ce pouvoir correspond au droit d'exercer un commandement absolu assorti d'une puissance de coercition irrésistible auquel les personnes, qui doivent à l'État une obéissance totale, ne peuvent se soustraire.

<sup>176</sup> *Infra* § 1692-1781.

<sup>177</sup> T. DUCROCQ, *Cours de droit administratif. Tome second*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, E. Thorin, 1881, p. 4-5. « Le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique est l'apanage exclusif de la puissance publique ; elle ne délègue et ne doit déléguer qu'avec mesure un pouvoir si exorbitant, que souvent le législateur a pensé que ce n'était pas trop des constitutions elles-mêmes pour le consacrer. ».

<sup>178</sup> R. HOSTIOU, « Expropriation pour cause d'utilité publique-Conditions générales de mise en œuvre », in *JurisClasseur Propriétés publiques*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.24. Bien que la notion d'opération

service public est bien au cœur de la problématique. Le droit d'expropriation est un outil destiné à l'exécution du service public de l'aménagement. L'aménagement du territoire en fonction du bien-être des citoyens/usagers reposant sur des thèmes comme la sécurité, le repos, la salubrité ou encore l'accessibilité est en soi créateur de lien social. Le droit a, de plus, développé cette proximité sociale entre le public et l'administration en développant des procédures administratives non contentieuses dans un but de légitimation des actions de l'administration. C'est la raison pour laquelle à la procédure d'expropriation a été greffée la procédure d'enquête publique dans un but d'information du public. Sous l'Ancien Régime déjà, il arrivait que des enquêtes dites de *commodo* et *incommodo* soient tenues avant une prise de décision d'expropriation. Ce type d'enquête, qui perdurera au XIX<sup>e</sup> siècle et de nos jours sous des formes davantage encadrées par la législation, consiste prioritairement en une conciliation entre l'intérêt général et les intérêts des propriétaires privés<sup>179</sup>. C'est à l'issue de l'enquête publique que la déclaration d'utilité publique (DUP), acte clé de la phase administrative de l'expropriation, est prononcée au nom de l'État<sup>180</sup>. La procédure dite d'enquête publique préalable à une DUP est dotée d'effet juridique puisque de sa régularité dépend la validité de cet acte. Le lien social est donc un élément primordial dans la légalité de l'usage d'une telle prérogative.

**113.** Si la procédure d'expropriation est menée principalement dans un but de maîtrise foncière dans la mesure où l'expropriation n'a pas d'incidence directe sur l'environnement, elle peut, malgré cela, avoir parfois une fonction de gestion durable du territoire. Tel est le cas pour la procédure d'expropriation pour risques naturels consacrée par la loi Barnier de 1995<sup>181</sup>. Dans ce cas-là, la procédure d'enquête publique nécessaire à toute procédure d'expropriation a une véritable fonction d'information environnementale du citoyen. Le dossier soumis à enquête publique fait apparaître une analyse des risques qui permet de

---

d'utilité publique se soit élargie au fil du temps, il est possible de la définir comme toute opération d'intérêt général nécessitant l'appropriation publique de biens immobiliers indispensables à sa réalisation.

<sup>179</sup> R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.2550.

<sup>180</sup> Article L. 121-1 et s. du code de l'expropriation. Cet acte a pour fonction de reconnaître l'utilité publique de l'opération visée.

<sup>181</sup> L'article L. 561-1 du code de l'environnement dispose que « lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation ».

décrire les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés et d'apprécier l'intensité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines<sup>182</sup>.

**114.** Ce cas, pris parmi tant d'autres, est démonstratif de la justification du développement de la démocratie administrative et plus particulièrement de la démocratie environnementale. L'administration du service public de l'aménagement durable ne se réduit pas pour le public à un assujettissement à des règles et à la fourniture de prestations. Dans une finalité de bonne administration, l'emploi de prérogatives de puissances publiques souvent indispensable pour l'exécution du service se doit d'être assorti d'un statut civique de l'utilisateur-client, indispensable au maintien du lien social. Le développement de ce statut se situe dans la logique des processus d'adaptation de l'administration en vue de son rapprochement dans ses relations avec le citoyen par la légitimation de ses décisions. Ce dernier, en tant qu'utilisateur-client, dispose ainsi d'un ensemble de droits consubstantiels à son statut dont le droit de comprendre les décisions de l'administration, le droit de participer à la gestion des services, le droit de regard sur le fonctionnement administratif ou encore le droit de contester les décisions de l'administration devant le juge font partie<sup>183</sup>. Il est donc indéniable que la nécessité de l'entretien du lien social fonde et alimente la mise en œuvre de la démocratie environnementale.

**115.** À titre anecdotique mais néanmoins important, il peut être rappelé que le doyen bordelais s'est retrouvé au cœur d'une affaire relative à l'aménagement des transports en commun du quartier de la Croix-de-Seguey-Tivoli à Bordeaux<sup>184</sup>. Cette affaire portant sur une

---

<sup>182</sup> Article 2 du décret du 17 n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines, JORF n°244 du 19 octobre 1995 page 15256 : « Le préfet engage la procédure d'expropriation à la demande des ministres chargés de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie.

Le dossier soumis à l'enquête publique en application du II de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par une analyse des risques décrivant les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés, et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines au regard notamment des critères suivants:

a) Les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire;  
b) L'évaluation des délais nécessaires à, d'une part, l'alerte des populations exposées et, d'autre part, à leur complète évacuation.

Cette analyse doit également permettre de vérifier que les autres moyens envisageables de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. ».

<sup>183</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », 2015, p. 120-121. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est tout à fait typique de la volonté de rapprochement entre les deux parties.

<sup>184</sup> J.-C. BARDOUT, « La notion de « droit des usagers » a-t-elle un avenir en France ? », in *Empan*, (2006), n° 64, p. 23. Lors du passage de la traction animale à la traction mécanique pour les transports en commun, la compagnie concessionnaire du réseau des tramways de Bordeaux a effectué une réorganisation de ses lignes. C'est par décision unilatérale que cette compagnie a supprimé la ligne qui passait par ce quartier. En guise de

décision administrative unilatérale reposant sur des questions d'accessibilité s'est soldée par un jugement du Conseil d'État qui, dans l'arrêt *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli* du 21 décembre 1906, fonda sur la qualité d'usager du service public le droit pour ce dernier de contester les décisions administratives concernant la gestion de ce service<sup>185</sup>. Outre la satisfaction d'avoir obtenu gain de cause, Léon Duguit a vu, par cette décision, une partie de sa pensée confortée au sujet du droit d'agir de tout usager pour obtenir l'exécution du service public.

**116.** Si, au vu des évolutions jurisprudentielles, la notion de service public connaît actuellement une crise dans la démarche de définition du droit administratif<sup>186</sup>, elle peut au moins connaître un renouveau dans la théorisation de la démocratie administrative.

### **Paragraphe 3 : L'enjeu écologique**

**117.** La science des milieux naturels se caractérise par une importante interdisciplinarité afin d'aborder de la manière la plus juste la notion d'environnement malgré l'omniprésence d'un imbroglio généré par les écosystèmes<sup>187</sup>. Cette complexité environnementale se caractérise notamment par l'interrelation entre l'humain et le reste de la nature. Par conséquent, le droit de l'environnement est lui-même complexe car il est composé de règles techniques (car elles sont fortement influencées par la science) mais aussi évolutives (la science évolue selon ses progrès)<sup>188</sup>. En outre, il se peut également que le droit doive faire face à une totale incertitude caractérisée par la faible avancée des progrès de la science dans certains domaines ou encore par la réalisation de plusieurs études scientifiques contradictoires<sup>189</sup>. C'est d'ailleurs dans ce cas que le principe de précaution prend tout son sens. La multiplication des normes environnementales ainsi que la scientificité de leurs dispositions privent souvent le public d'un accès effectif à la connaissance de ses droits. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la légistique, l'art de faire des lois, dont le but est de permettre la lisibilité et l'accessibilité de la norme, a été développée sans toujours obtenir un réel succès. La complexité des milieux naturels constitue donc le contexte dans lequel est

---

protestation, une association s'est alors constituée, le Syndicat du quartier Croix-de-Seguey, dont Léon Duguit était le président et a mené l'affaire jusqu'aux tribunaux.

<sup>185</sup> CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, n° 19167, Rec. p.33.

<sup>186</sup> J.-M. RAINAUD, *La crise du service public français*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je? », n° 3482, 1999.

<sup>187</sup> F. OST, *La nature hors la loi: l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Éditions La Découverte, 2003, p. 259.

<sup>188</sup> MALJEAN-DUBOIS, S., « Sources du droit international de l'environnement », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2011, Fasc. 2000.

<sup>189</sup> S. HUET, *Études contradictoires sur le climat futur*, <http://sciences.blogs.liberation.fr/home/2011/11/etudes-contradictoires-sur-le-climat-futur.html>, consulté le 11 décembre 2013.

construit le droit de l'environnement. C'est la raison pour laquelle la participation citoyenne permet à ce dernier de surmonter cette complexité (II) dans les différentes caractéristiques qui la composent (I).

## **I. La confrontation du droit à la complexité environnementale**

**118.** Le droit de l'environnement est, d'une manière générale, confronté à la complexité due au fonctionnement de la planète (A). Cependant, il arrive également, de manière plus particulière, que le droit doive faire face à un problème de classification des espèces animales comme végétales (B).

### A) La complexité inhérente au fonctionnement de la planète

**119.** Comme François Ost l'a souligné, le pouvoir normatif se heurte à deux caractéristiques propres au fonctionnement de la planète : la globalité ou l'interrelation et la processualité.

**120.** En effet, l'environnement se caractérise par une complexe interrelation entre l'ensemble des éléments qui le composent<sup>190</sup>. Le fonctionnement de la planète est le résultat de la totalité des écosystèmes au sein desquels chaque élément qui les constitue (êtres vivants, minéraux, eau, atmosphère) entretient avec les autres éléments une relation spécifique. De plus, l'ensemble des écosystèmes sont en interaction les uns avec les autres, ce qui compose la biosphère. Ainsi, cette complexité est telle que François Ost parle de « dialectique du milieu »<sup>191</sup>. Appliquée à l'environnement, la théorie de la complexité illustre parfaitement le fonctionnement de la planète. Cette théorie repose sur la notion de système qui est un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but<sup>192</sup>. Cela implique que l'être humain est un élément qu'il faut intégrer comme tous les autres dans ce système complexe. À ce titre, Edgar Morin estime que « le monde est en nous, en même

---

<sup>190</sup> H. REEVES, *Compagnons de voyage*, Paris, Seuil, 1992, p. 38. « En échangeant des substances et de l'énergie avec les sols, les océans et l'atmosphère, les plantes et les animaux influencent la biosphère autant qu'ils sont conditionnés par eux ».

<sup>191</sup> F. OST, *La nature hors la loi*, *op. cit.*, p. 254.

<sup>192</sup> E. MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005. Edgar Morin a développé ces principes en sciences humaines en insistant notamment sur l'idée que « le tout est plus que la somme des parties » : un ensemble complexe est constitué de ses composantes mais aussi des interactions entre ses composantes. La compréhension d'un environnement complexe consiste à prendre en compte la totalité des éléments et surtout les différentes interactions entre ces éléments.

temps que nous somme dans le monde »<sup>193</sup>. Cela signifie donc que la vie humaine dépend de l'ensemble des facteurs naturels présents sur Terre. Par conséquent, la planète doit être considérée comme un tout englobant une multitude d'éléments. Certains auteurs, comme James Lovelock, en filiation directe avec la théorie classique de la Terre Mère, voient même la Terre comme un être vivant<sup>194</sup>. Cette thèse considère chaque écosystème comme l'un des organes de la planète. On pourrait considérer en outre, que l'hypothèse de l'effet papillon<sup>195</sup> émise par E.N. Lorenz, spécialiste des théories du chaos, illustre parfaitement cela : chaque élément, aussi infime soit-il, interconnecté aux autres peut à lui seul, avoir des conséquences extrêmement dommageables pour la planète.

**121.** Cette analyse est en rupture totale avec la démarche cartésienne qui consiste à décomposer un ensemble en sous-ensembles pour en analyser la teneur<sup>196</sup>. Or le droit, majoritairement fondé sur des principes de causalité directe apparaît davantage ancré dans le cartésianisme. Il manifeste souvent de ce fait des difficultés avec cette vision holiste du monde. En France, bien que la Constitution, et plus particulièrement la Charte de l'environnement, fasse allusion à l'interdépendance de l'homme et de l'environnement, différents juristes ont pu souligner le fait que la conception globalisante de l'environnement est encore trop rarement répandue dans l'ordre juridique<sup>197</sup>. Par exemple, lorsque l'on constate que certaines dispositions intègrent la présence de l'homme dans la définition de la notion d'environnement, ces textes juridiques sont totalement empreints d'anthropocentrisme<sup>198</sup>.

**122.** Si on étudie la définition de l'environnement que donnait jusqu'à récemment l'article L.110-1, I du code de l'environnement, elle comprenait « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent ». Ce même article précisait que tous ces éléments « font partie du patrimoine commun de la nation ». L'homme n'apparaissait donc

---

<sup>193</sup> E. MORIN, « La pensée écologisée », in *Le Monde diplomatique*, (1990), n° 8, p. 91.

<sup>194</sup> J.E. LOVELOCK, *La Terre est un être vivant: l'hypothèse Gaïa*, [Paris], Flammarion, 2010. Cette idée n'est pas nouvelle si l'on fait référence aux anciennes traditions andines qui donnent à la Terre le nom de *Pachamama*, la Terre Mère, déesse à la base de toute forme de vie et plus généralement de tout ce qui compose l'environnement.

<sup>195</sup> E.N. LORENZ, « Un battement d'aile de papillon au Brésil peut-il déclencher une tornade au Texas ? », in *Alliage*, (1995), n° 22, p. 42-45.

<sup>196</sup> R. DESCARTES, *Discours de la méthode*, [Paris], Gallimard, 2009, p. 45-62. René Descartes décomposait le monde en deux substances: la substance étendue qui est la matière et la substance pesante qui correspond à la conscience. Selon lui le deuxième élément caractérise l'être humain alors que le premier regroupe l'ensemble des autres éléments (animal, végétal, minéral...).

<sup>197</sup> G. FRITZ, « Repenser le sens de la participation : une nouvelle approche de la connaissance du monde », p. 179-202 in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, coll. « Sociétés », 2009.

<sup>198</sup> V. INSERGUET-BRISSET, *Droit de l'environnement*, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 9.

pas en tant que l'une des composantes de l'environnement, mais comme propriétaire de ces éléments cités par le code. Depuis l'adoption de la loi du 8 août 2016, la notion « d'espèces animales et végétales » a été remplacée par celle d' « êtres vivants » et de « biodiversité »<sup>199</sup> ce qui permet d'inclure les êtres humains parmi l'ensemble des êtres vivants. Ainsi, le droit de l'environnement, par son évolution tend malgré tout progressivement à prendre en compte cette complexité environnementale interrelationnelle. Effectivement, notamment inspiré des droits de solidarité, le droit à un environnement sain fait référence aux liens de dépendance mutuelle entre l'homme et son environnement<sup>200</sup>.

**123.** La complexité environnementale émane également de la processualité planétaire. S'il y a une notion qui ne caractérise en rien l'environnement, c'est bien celle d'immobilité. Les milieux naturels sont tous sans exception confrontés à différents phénomènes de renouvellement. Les activités cycliques telles que le changement des saisons, les périodes de reproduction, le cycle de l'eau, le mouvement continu des astres ou encore la chaîne alimentaire permettent la régulation des équilibres. L'ensemble de ces phénomènes permet un renouvellement constant des paysages et des espèces.

**124.** L'activité perpétuelle de la nature s'inscrit dans des contextes d'espace et de temps totalement différents les uns des autres<sup>201</sup>. La maîtrise de l'ensemble de ces éléments changeants par une norme n'est pas chose aisée. Face à ces mouvements constants et irréguliers, le travail du juriste et celui du pouvoir normatif se compliquent incontestablement. La notion de variabilité n'est cependant pas étrangère au droit de l'environnement. On peut par exemple se référer à la Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique qui, dans son article 2, définit la biodiversité comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, et les complexes écologiques qui en font partie ». Le texte rajoute que « cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, ainsi que celle des écosystèmes ».

---

<sup>199</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2. Les nouvelles dispositions du I de l'article L. 110-1 précisent désormais que « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation ».

<sup>200</sup> L. FONBAUSTIER, « Environnement et pacte écologique, remarque sur la philosophie d'un nouveau "droit à" », in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, (2003), n° 15, p. 140.

<sup>201</sup> Par exemple, on peut évoquer l'opposition entre le temps long des formations géologiques et gazeuses et les temps extrêmement courts de la durée de vie de certains êtres vivants comme l'éphémère ou le moustique. En outre, on peut également opposer les phénomènes naturels exclusivement locaux avec d'autres phénomènes qui, plus courants, se rencontrent sur l'ensemble de la planète.

Le pouvoir normatif et les institutions juridictionnelles sont également confrontés à la multiplicité des différents cycles de reproduction des animaux<sup>202</sup> ainsi qu'à la notion de la réversibilité de la nature<sup>203</sup>. C'est la raison pour laquelle le droit de l'environnement ne se fie en rien à l'idée selon laquelle tout dommage causé à l'environnement peut être réparé.

**125.** Le fonctionnement global de la planète avec ses différents mécanismes n'est cependant pas l'unique source de complexité. L'exemple de la protection spécifique à certains être vivants, montre que le droit peut être confronté à la complexité de la classification de certaines espèces.

#### B) La complexité inhérente à la classification des espèces

**126.** La biodiversité englobe un nombre extrêmement important d'espèces et de sous-espèces d'êtres vivants différents. C'est la raison pour laquelle le droit est contraint de s'adapter à cette diversité ce qui n'est pas, dans certains cas, sans poser de problèmes lorsqu'il s'agit de déterminer de la règle que l'on doit appliquer. En ce qui concerne certains êtres, il existe en effet parfois des incertitudes quant à l'espèce à laquelle ils doivent être rattachés. De plus, force est de constater qu'il y a une confusion importante entre la science et le droit quant

---

<sup>202</sup> L. FONBAUSTIER, « Nouvelle migration d'oiseaux vers le Palais-Royal », in *AJDA*, (2002), n° 17, p. 1140. Par les décisions *Ligue pour la protection des oiseaux*, *Association pour la protection des animaux sauvages*, *Rassemblement des opposants à la chasse*, *Union nationale des fédérations départementales de chasseurs* du 25 janvier 2002 (n° 224850, 225596, 225693 et 22576), le Conseil d'État a estimé qu'en vertu de la directive « Oiseaux » du 2 avril 1979, les dates fixant la période de la chasse peuvent faire l'objet d'un échelonnement en fonction des espèces de manière à protéger les oiseaux en période de nidification ou de dépendance. De plus, par une ordonnance du 1<sup>er</sup> août 2002 (*Association France Nature Environnement (FNE) et autres*, n° 248988, 249006, 249038, 249069, 249073, 249149, 248990, 249004, 249040, 249067, 249075, 249155, 248992, 249008, 249036, 249065, 249071 et 249147) le juge des référés du Conseil d'État pousse loin la distinction entre les espèces d'oiseaux puisqu'il ordonne la suspension d'arrêtés ministériels relatifs à la chasse aux colverts, aux autres canards et aux rallidés et en revanche il rejette les demandes de suspension de ces arrêtés en ce qui concerne les dates d'ouverture de la chasse pour les oies et pour les oiseaux limicoles.

<sup>203</sup> J. DIAMOND, *Effondrement: comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, traduit par J.-L. FIDEL, Paris, Gallimard, 2009. La règle selon laquelle aucun événement, ni même l'activité humaine, ne peut nuire définitivement à la nature ne constitue plus une certitude. L'homme est en grande partie responsable de la disparition de nombreuses espèces animales. Certains exemples contemporains peuvent illustrer ces troubles graves du fonctionnement des milieux mais l'impact négatif irrémédiable de l'activité humaine n'est pas récent. L'activité de déforestation et l'introduction du rat opérées par les polynésiens sur l'Île de Pâques constituent un illustre cas de dénaturaison irréversible d'un milieu. Selon ces auteurs, la déforestation aurait entraîné plusieurs conséquences négatives comme l'érosion des sols, la sous-alimentation, la famine, la pénurie de bois et de cordes, et les guerres civiles. De plus, les Polynésiens auraient introduit le rat qui aurait mangé les noix de coco avant qu'elles ne puissent germer ce qui a eu pour conséquence la disparition des palmiers. Cet animal se serait également attaqué aux nids pour manger les œufs et les oisillons ce qui aurait entraîné l'extinction de la ressource en oiseaux. L'ensemble de ces facteurs ont complètement détruit l'écosystème initial de l'île et cela de manière irréversible.

à la définition même de la notion d'espèce ce qui n'arrange en rien les problèmes liés à la complexité de la classification<sup>204</sup>.

**127.** Cet imbroglio se rencontre notamment dans le cadre de la domestication ou du trafic d'animaux sauvages, phénomènes qui peuvent être extrêmement nuisibles au maintien la biodiversité. En ce qui concerne la définition de l'animal domestique, beaucoup de doutes subsistent auxquels ni le pouvoir normatif ni le juge n'ont su clairement apporter des réponses concrètes et définitives<sup>205</sup>. Dans ce cas-là, il n'est pas rare que règnent des incertitudes quant au régime à appliquer à certains animaux. Cette confusion fait donc apparaître quelques incongruités du droit<sup>206</sup>. Pour ce qui est du problème des trafics d'animaux sauvages, les choses se compliquent encore un peu plus en ce qui concerne l'application du droit. Sur le territoire de l'Union européenne, la CITES et le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil, du 9 décembre 1996<sup>207</sup> sont les principales dispositions en faveur de la lutte contre ce type de pratiques nocives pour la protection des espèces. Malgré cela, la complexité de la biodiversité peut parfois desservir cette protection juridique<sup>208</sup>.

---

<sup>204</sup> X. LOUBERT-DAVAINE, « L'incertitude attenante à la définition d'une espèce animale », p. 179-183, in INSTITUT FÉDÉRATIF « ENVIRONNEMENT ET EAU » (dir.), *Incertitude juridique, incertitude scientifique: actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau » Limoges, 5 avril 2000*, Limoges, Pulim, coll. « Les cahiers du CRIDEAU », 2001. Les définitions établies par la science et par le droit sont relativement divergentes. D'un côté le biologiste et généticien allemand Ernst Mayr définit l'espèce comme « un ensemble d'individus contemporains potentiellement interféconds, séparés d'ensembles similaires par des barrières d'isolement reproductif ». D'un autre côté le droit confond la notion d'espèce et de sous-espèce ou encore de genre. En effet, certaines définitions juridiques décrivent la notion d'espèce comme « l'ensemble d'un groupe naturel, sans s'attacher à sa hiérarchie interne. ». D'autres règles de droit, comme l'*Endangered Species Act* de 1973, défini une espèce en fonction de la localisation géographique d'un groupe: deux groupes d'êtres semblables mais ne vivant pas sur le même territoire constituent deux espèces différentes.

<sup>205</sup> Il s'avère que plusieurs éléments de définitions contradictoires ont pu être retenus : la naissance en captivité (TGI, Boulogne-sur-Mer 10 septembre 1986), les « modifications subies par sélection de la part de l'homme » (Art. R. 411-5 du code de l'environnement), l'appriivoisement et la détention, le marquage par tatouage ou dispositif électronique ou encore l'animal « qui a un maître (p713), dont il est un bien meuble, attaché à un immeuble : exploitation agricole, étang, forêt, ruche, colombier (p723) » (Marcel Planiol *Droit civil*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1928).

<sup>206</sup> J.-P. DIGARD, *DOMESTICATION*, <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/domestication/>, consulté le 20 décembre 2013. La Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction (CITES) signé le 3 mars 1973 à Washington en fournit un parfait exemple. Ce texte recense de nombreuses espèces réputées sauvages dont le transport et le commerce sont interdits. Cependant, ce qui frappe l'esprit c'est que certaines de ces espèces mentionnées par la CITES se trouvent non pas être des espèces sauvages mais des animaux domestiques. Par exemple, l'autruche n'est, dans les faits, plus réellement un animal sauvage dans la mesure où sa domestication s'est généralisée et c'est même ce qui a permis la survie de son espèce. Pourtant, le droit continue parfois à considérer cet animal comme non domestique. C'est notamment le cas en France si l'on se réfère à l'arrêté ministériel du 21 novembre 1997 (Arrêté du 21 novembre 1997 définissant deux catégories d'établissements, autres que les établissements d'élevage, de vente et de transit des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, détenant des animaux d'espèces non domestiques, JORF n°30 du 5 février 1998 page 1866).

<sup>207</sup> Règlement (CE) modifié n° 338/97 du Conseil, du 9 décembre 1996 (Cons. UE, règl. (CE) n° 338/97, 9 déc. 1996 : Journal Officiel des communautés européennes 3 Mars 1997)

<sup>208</sup> SEGURA-CARISSIMI, J., « Protection de l'animal », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, Fasc. 3800, 2012. En effet, dans la pratique, il est parfois difficile de

**128.** Le droit peut également être exposé aux incertitudes relatives à l'introduction naturelle ou artificielle (à comprendre de la main de l'homme) d'une espèce dans un milieu. Dans ce cas précis, le problème central que le pouvoir normatif ou le juge peuvent rencontrer, porte sur l'identification de l'espèce afin de savoir quelle attitude adopter au vu des lois déjà élaborées, mais aussi des conventions internationales de protection de la biodiversité ou encore de la jurisprudence. Pour cela, le droit doit s'en remettre à la science qui aide à opérer des distinctions entre des espèces qui peuvent sembler extrêmement proches ce qui est source de complexité<sup>209</sup>. Parfois, le cœur du problème ne porte pas sur l'identification de l'animal mais sur l'incertitude quant aux conséquences de l'introduction d'une espèce étrangère dans un certain milieu. Effectivement, selon le type d'espèce introduite, les impacts ne seront pas les mêmes. Face à ce dilemme, le droit adopte différentes attitudes à tel point que, dans certains cas, les dispositions peuvent sembler contradictoires<sup>210</sup>.

**129.** Face à ces différentes sources de complexité environnementale, le pouvoir normatif ainsi que le juge sont exposés à des dilemmes. C'est donc une des raisons pour lesquelles le droit de l'environnement consacre la participation citoyenne. Effectivement, la prise de décision sur des sujets aussi capitaux que la protection de la biodiversité ou les aléas climatiques ne peut se faire que par un dialogue entre gouvernants et citoyens. C'est pour cela que la démocratie participative apparaît comme le meilleur recours pour prendre la décision la plus adéquate.

---

distinguer deux espèces extrêmement semblables dont l'une, en voie de disparition, sera protégée par les règles de droit et l'autre ne fera l'objet d'aucune protection.

<sup>209</sup> X. LOUBERT-DAVAINE, « L'incertitude attenante à la définition d'une espèce animale », p. 179-183 in INSTITUT FÉDÉRATIF « ENVIRONNEMENT ET EAU » (dir.), *Incertain juridique, incertain scientifique*, op. cit. Par exemple, dans son arrêt *Commune de Breil-sur-Roya* (CAA Marseille *Commune de Breil-sur-Roya* — 2e chambre — 28 décembre 1998 — n° 97MA00640), la Cour administrative d'appel de Marseille, a confirmé l'annulation par le Tribunal administratif de Nice de la délibération du conseil municipal d'une commune demandant au préfet des Alpes-Maritimes de faire procéder à l'enlèvement des loups du Mercantour. Pour en arriver à cette solution, le juge administratif s'est appuyé sur la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe qui prévoit notamment la protection du loup d'Europe, espèce qui est présente et qui se déplace naturellement sur le continent européen. Le juge a également dû se baser sur une étude scientifique qui procède à une analyse génétique et qui permet de rattacher les loups du Mercantour à une sous-espèce d'origine italienne du *canis lupus* qui a migré dans cette région. Étant donné que la présence des loups n'est pas le résultat du fait de l'homme, le juge a confirmé l'interdiction d'attenter à la vie de cet animal protégé en effectuant une analyse de l'espèce en cause. En cas d'introduction artificielle du spécimen, il en aurait été autrement.

<sup>210</sup> Il arrive tout d'abord que des textes tels la Convention Alpine du 20 décembre 1994 interdisent purement et simplement l'introduction d'espèces exogènes. D'autres règles de droit comme l'article 11.2.b de la Convention de Berne exigent un contrôle sur l'introduction d'une espèce. Enfin, on constate que la Convention sur la biodiversité de Rio de 1992 encourage ouvertement l'introduction d'espèces dans des milieux qui leur sont initialement étrangers. Ces divergences ne font que compliquer le problème car de nombreuses questions quant à l'opportunité de l'introduction d'une espèce exogène restent en suspens.

## II. La démocratie participative, vecteur de résilience du droit de l'environnement

**130.** La complexité environnementale affecte grandement la compréhensibilité des phénomènes naturels ainsi que la réaction des écosystèmes face aux conséquences de l'activité humaine. De ce fait, la complexité de l'objet du droit de l'environnement rend ce droit lui-même complexe. Empreint de scientificité le droit de l'environnement peut parfois être qualifié d'aride ou de technique<sup>211</sup>.

**131.** Malgré cela, le droit de l'environnement est un « droit de résilience »<sup>212</sup> dans la mesure où il parvient à s'adapter à la contrainte de la complexité environnementale. À ce titre, Éric Naim-Gesbert le décrit comme un « droit indubitablement conquérant, parfois prédateur. Il utilise l'existant, s'arroge des techniques et des concepts et des principes étrangers, se les approprie, les adapte, les dérive de leur sens traditionnel. Il prend, il saisit, il se nourrit en forgeant à sa mesure »<sup>213</sup>. Son enjeu est donc la lisibilité, l'efficacité et l'opérationnalité.

**132.** Afin de résister à ce choc de complexité, le droit de l'environnement s'est emparé de la notion de « bonne gouvernance » afin que soient prises les décisions les plus pertinentes de manière à assurer un environnement sain non pas seulement pour l'humain mais pour la planète entière dans toute ses composantes. Cette adaptabilité se constate par la notion de souplesse de la norme environnementale. En outre, le développement de concepts tels que la notion de générations futures ou de procédures telles que l'étude d'impact ou plus généralement les procédures d'information et de participation constituent des moyens d'assurer la lisibilité de la norme. La responsabilité morale de l'être humain vis à vis de l'environnement implique une mise en œuvre de procédures participatives favorisant la prise en compte des identités, des situations et expériences de chacun dans la poursuite de l'objectif commun qu'est la préservation des écosystèmes. La participation du plus grand nombre dans la gestion d'un environnement complexe apparaît de plus en plus comme une nécessité<sup>214</sup>.

**133.** L'information du citoyen en matière d'environnement a pour but de rendre lisible le contenu de la règle de droit et de ses modalités d'application ainsi que la teneur des politiques

---

<sup>211</sup> E. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », in *RJE*, (2010), n° 2, p. 231 et s.

<sup>212</sup> *Ibid.*

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> D. BOURG et K.H. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique: le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, coll. « La république des idées », 2010, p. 55-56.

publiques mises en œuvre, mais aussi d'appréhender, au moins en partie, les contextes environnementaux dans toute leur complexité. Le droit de l'environnement a facilité cette lisibilité sans pour autant permettre d'apporter systématiquement des réponses à toutes les questions<sup>215</sup>. Il a ajouté à l'approche sectorielle qu'il avait de l'environnement une approche beaucoup plus holiste incarnée par l'apparition du principe d'intégration en droit de l'environnement<sup>216</sup>. De fait, cette conception globale de l'environnement se caractérise par l'utilisation de concepts et d'instruments qui sont autant d'éléments que l'on doit intégrer dans le processus décisionnel pour assurer une bonne information.

**134 .** Engagés dans la volonté d'améliorer l'information environnementale, les gouvernants ont en partie misé sur l'utilisation des indicateurs de développement durable (IDD) qui constituent un mode de perception de la complexité des écosystèmes ainsi qu'une base d'appui pour la mise en œuvre de l'exercice de clarification des impacts des politiques publiques. L'indicateur est donc un instrument de mesure du développement durable qui a « pour objectif d'informer l'ensemble des acteurs (gouvernement, élus, collectivités locales, entreprises, ONG, citoyens...) des évolutions de l'économie de la société, des pressions sur l'environnement et de convaincre et inciter à un changement de comportement<sup>217</sup> ... Un indicateur est une représentation simplifiée d'une réalité complexe<sup>218</sup> ». Outre le fait qu'ils indiquent aux gouvernants sur quel type d'action concentrer la priorité pour améliorer l'état de l'environnement, les IDD sont des instruments de communication à l'attention du public afin de les informer d'une manière générale mais aussi de les guider dans le cadre de leur participation aux décisions environnementales.

**135 .** C'est d'ailleurs cette dernière fonction que l'Agenda 21 du Sommet de Rio de 1992 a majoritairement retenu en insistant dans son chapitre 40 intitulé « Information pour la prise de

---

<sup>215</sup> A. FLÜCKIGER, « La preuve juridique à l'épreuve du principe de précaution », in *Revue européenne des sciences sociales*, n° 128, p. 107-127 « L'incertitude scientifique n'est ainsi pas « miraculeusement » transmuée en pseudo-certitude par sa juridicisation, mais se reflète dans un type de décision plus réaliste, empreints d'une dynamique de révision propre – une décision provisoire, « incertaine », doublée d'obligations positives d'évaluation, de suivi et de correction si nécessaire, voire d'exécution de programmes de recherche scientifique. Pas plus que les alchimistes ne se sont révélés capables de transmuter les métaux en or, les juristes ne sont aptes à faire oublier l'incertitude des faits par le tranchant, illusoire, de la vérité judiciaire. »

<sup>216</sup> V. LABROT, « Droit et complexité- Regard sur le droit de l'environnement », p.17-37, in M. DOAT, J. LE GOFF et P. PÉDROT, *Droit et complexité: pour une nouvelle intelligence du droit vivant: actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007.

<sup>217</sup> MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Indicateurs du développement durable en France*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Indicateurs-du-developpement.14064.html>, consulté le 26 décembre 2013.

<sup>218</sup> *Ibid.* Concrètement, les IDD sont des chiffres qui donnent, dans des domaines très variés, à un moment précis, une représentation de ce que peut être par exemple le comptage des populations des espèces animales, le taux de chômage ou encore le taux de pollution.

décision » sur la nécessité de développer l'utilisation des IDD<sup>219</sup>. En ce qui concerne plus particulièrement la France, l'utilisation des IDD dans les politiques environnementales est mise en œuvre depuis plusieurs décennies. Cependant, c'est à partir des années 2000 et surtout à partir de 2007 qu'il y a eu un profond changement. Le Grenelle de l'environnement de 2007 a proposé la tenue annuelle d'une conférence sur les IDD<sup>220</sup>. Cinq ans plus tard, Thierry Wahl, Inspecteur général des finances, a été chargé de remettre un rapport sur les indicateurs de suivi du Grenelle<sup>221</sup>. L'ensemble de ces instruments chiffrés permettent d'évaluer et d'informer sur l'avancement dans la mise en œuvre des politiques publiques environnementales ainsi que sur ses résultats.

**136.** De plus, l'obligation pour le pétitionnaire d'insérer dans le contenu d'une étude d'impact un résumé non technique ou celle consistant à soumettre l'élaboration des PPRNT à la procédure de concertation du code de l'urbanisme contribuent également à clarifier auprès du public la norme environnementale et la complexité de son contexte d'application.

**137.** Enfin, c'est également dans cet esprit que dans son arrêt *Hatton c/ Royaume-Uni* du 8 juillet 2003, la Cour européenne des droit de l'homme estime que « lorsqu'il s'agit pour un État de traiter ... des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu »<sup>222</sup>.

**138.** Outre le volet informatif de la démocratie participative, la participation en tant que telle remplit également l'objectif légistique d'accessibilité et de lisibilité du fonctionnement des écosystèmes mais également du droit de l'environnement. En outre, la mise en œuvre des procédures de participation du public implique un partage de responsabilité entre citoyens et

---

<sup>219</sup> Y. RUMPALA, *Développement durable. Ou le gouvernement du changement total*, Lormont, Bord de l'eau, coll. « Diagnostics », 2010, p. 267. Dans le cadre de l'Agenda 21, la Commission du développement durable a été créée au sein du système des Nations Unies. Dès 1995, cette Commission s'est attelé au travail de sélection, de définition et de suivi des IDD afin que les pays membres disposent d'instruments de mesure performants. Voir UN DEPARTMENT FOR POLICY COORDINATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *Indicators of Sustainable Development. Framework and methodologies.*, New York, Nations Unies, 1996.

<sup>220</sup> M. PAPPALARDO, « L'édito - Des indicateurs de développement durable au service des acteurs économiques, des citoyens et des élus », in *La Revue du CGDD*, (2010), n° 2, p. 3-5.

<sup>221</sup> T. WAHL, *Trajectoire de la France à la suite du Grenelle Environnement : indicateurs de résultats*, 2012. Ce rapport préconise de retenir vingt-neuf IDD regroupés dans les thèmes du bâtiment, de l'urbanisme, des transports, de l'énergie et du climat, de la biodiversité de la mer, de l'eau, de l'agriculture, des risques et de la santé, des déchets et matières, de l'État exemplaire et enfin des écoactivités.

<sup>222</sup> CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97, CEDH 2003-VIII.

décideurs publics. C'est par exemple dans cet esprit qu'a été publiée en mars 2017 la Stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes. S'inscrivant dans le prolongement de la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016<sup>223</sup> et du règlement européen 1143/2014 sur les espèces exotiques envahissantes<sup>224</sup>. Elle définit un ensemble d'actions de sensibilisation du public et de gouvernance à mettre en œuvre. Ainsi, afin de répondre aux besoins et aux enjeux nationaux de la gestion des animaux et plantes envahissantes établies ainsi que la restauration des milieux après invasion, elle « mobilise et encourage la participation de tous les acteurs, de tous les secteurs d'activités concernés, y compris le grand public, et crée un consensus sur la nécessité d'agir »<sup>225</sup>.

### **SECTION 3 : LA MÉTHODOLOGIE**

**139.** La réalisation d'une étude sur la démocratie participative dans le domaine environnemental impose d'avoir recours à des outils méthodologiques diversifiés. Bien que cette thèse consiste principalement en une analyse juridique, il est essentiel d'aborder les aspects sociologiques et politiques de cette thématique dans la mesure où, l'ensemble de ces éléments sont intimement liés.

**140.** Ainsi, cette étude a nécessité un travail de sélection, de recueil et d'analyse des textes juridiques consacrant les dispositifs participatifs en matière environnementale et urbanistique. Afin d'avoir une vision complète de la thématique nos recherches ont porté tant sur des textes de droit national français, que sur des normes de droit de l'Union européenne, de droit international et de droit étranger. Le but principal de la démarche était d'analyser principalement le droit français à la lumière des normes provenant d'ordres juridiques différents. Ce travail de veille juridique a également consisté en une recherche des jurisprudences françaises, européennes, internationales et étrangères les plus caractéristiques de l'encadrement et de l'évolution du droit de la participation environnementale.

**141.** En outre, un important travail de recherches bibliographiques a été réalisé. L'univers pluridisciplinaire du droit de l'environnement et de la participation a nécessité d'effectuer des

---

<sup>223</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

<sup>224</sup> Règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

<sup>225</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, *Stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes*, Paris, 2017, p. 7.

lectures variées. En effet, comme René Hostiou et Jean-François Struillou ont pu le souligner, la démocratie environnementale renvoie aux notions « d'administration consultative, d'administration concertée, parfois même de cogestion, autant de formules qui correspondent en réalité à des situations très diverses, traduisant des relations de pouvoirs très différentes et au sujet desquelles les analyse de type exclusivement juridique montrent très vite leurs limites, justifiant par là même des investigations d'un autre type, sociologique ou politique »<sup>226</sup>.

**142.** Enfin, venant compléter l'approfondissement des notions et réflexions théoriques primordiales pour le travail de recherche, les études de terrains ont été essentielles pour cerner l'ensemble des enjeux relatifs à la démocratie participative environnementale. En effet, elles permettent, au même titre que l'étude de la doctrine en ce domaine, de délimiter les différents contours juridico-politiques, sociologiques ou encore philosophiques de cette question. C'est la raison pour laquelle différents entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des acteurs et spécialistes de la démocratie participative (responsables et élus de collectivités territoriales ou d'établissements publics intercommunaux, associations et universitaires). Ces enquêtes ont particulièrement révélé l'éclairage que le droit de la participation peut apporter aux enjeux socio-politiques et patrimoniaux en matière d'aménagement et de développement durables dans les contextes socio-économiques et politiques des territoires.

**143.** Dans le cadre de cette étude nous avons assisté au déroulement de l'atelier participatif qui a eu lieu à Bordeaux le 5 février 2016 dont l'objet a été la réalisation de la nouvelle Charte de la participation parue en même temps que l'ordonnance du 3 août 2016 sur la réforme du dialogue environnemental<sup>227</sup>. L'élaboration de cette charte a été suivie de la constitution d'un réseau réunissant citoyens, collectivités territoriales et entreprises ayant pour but de favoriser le respect et la mise en œuvre de ce document. Nous avons assisté à la réunion de lancement de ce réseau organisée par le Ministère de l'environnement le 6 juin 2017 à Paris.

---

<sup>226</sup> R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU, « Introduction », p. 9-16, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement: Journées d'études, Nantes, 6 octobre 2006*, Paris, GRIDAUH, coll. « Les cahiers du GRIDAUH », n° 17, 2007.

<sup>227</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

144. Les différentes rencontres réalisées avec des institutions et organes consultatifs (Bordeaux Métropole<sup>228</sup> et le Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole<sup>229</sup>), des élues (Corinne Lepage<sup>230</sup> et Laure Curvale<sup>231</sup>), des associations (rencontre avec les services juridiques de l'association France Nature Environnement<sup>232</sup> et de SEPANSO Gironde<sup>233</sup> et entretiens avec les Éco-citoyens du Bassin d'Arcachon<sup>234</sup>), des universitaires (Mireille Delmas-Marty<sup>235</sup>, Sandrine Rui<sup>236</sup>) et des responsables de structure de défense de la nature et de parcs naturels étrangers (Teppo Loikkanen<sup>237</sup> et Gaëtan de Plaen<sup>238</sup>) ont permis d'alimenter cette étude juridique par des exemples concrets.

---

<sup>228</sup> *Participation Bordeaux Métropole*, <https://participation.bordeaux-metropole.fr/>, consulté le 15 octobre 2017. Cet établissement public de coopération intercommunale (anciennement baptisé Communauté urbaine de Bordeaux jusqu'en janvier 2015) se démarque particulièrement par l'utilisation de méthodes innovantes, formelles comme informelles, en matière d'insertion du citoyen dans le processus décisionnel environnemental. De manière relativement inédite, dans l'objectif d'informer et de sensibiliser le public, il a notamment développé un site internet consacré exclusivement aux différentes procédures participatives se tenant sur son territoire de manière à obtenir une co-construction de projets durables. Ce site informe donc les citoyens-participants des différents rendez-vous de concertation mais il permet également au public de donner son avis en ligne.

<sup>229</sup> *Accueil - Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole*, <http://c2d.bordeaux-metropole.fr/>, consulté le 15 octobre 2017. Cette assemblée consultative, issue de la Loi Voynet (Loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n° 148 du 29 juin 1999, page 9515, texte n° 2) qui crée les conseils de développement, incarne le principe d'un partenariat entre élus, milieux socioprofessionnels et associatifs au sein d'une structure dans le cadre des différentes agglomérations françaises. Les missions du conseil de développement durable de Bordeaux Métropole sont triples et se sont consolidés dans le temps : mission de proposition, fonction de débat public, fonction de garant de la concertation à l'échelle de la métropole. C'est donc un acteur essentiel de la démocratie participative environnementale qui a notamment participé à la réalisation d'une charte de la concertation.

<sup>230</sup> « Entretien avec Corinne Lepage, ancienne ministre de l'environnement et députée européenne, Bordeaux, le 4 avril 2013 ». Corinne Lepage est députée européenne, avocate et représentante du monde associatif. Elle a notamment apporté sa vision de la démocratie environnementale dans son rapport de 2008 sur la « gouvernance écologique ».

<sup>231</sup> « Entretien avec Laure Curvale, ancienne adjointe au maire de Pessac et responsable de la concertation à Bordeaux Métropole, Pessac, le 20 février 2014 ».

<sup>232</sup> *France Nature Environnement*, <http://www.fne.asso.fr/>, consulté le 15 octobre 2017.

<sup>233</sup> *SEPANSO Gironde*, <http://www.sepanso.org/gironde/>, consulté le 15 octobre 2017.

<sup>234</sup> *Ecocitoyens du Bassin d'Arcachon*, <http://www.ecocitoyensdubassindarcachon.org/>, consulté le 15 octobre 2017. Leurs différentes actions formelles (participations en amont des décisions institutionnelles et démarches contentieuses) ainsi qu'informelles ont démontré l'impact qu'elles pouvaient avoir sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement que ce soit au niveau national ou local.

<sup>235</sup> Mireille Delmas-Marty est Professeur de Droit au Collège de France, titulaire de la chaire « Études juridiques comparatives et internationalisation du droit » entre 2002 et 2011, intervenante à la chaire Gilles Deleuze "métropole, nature, démocratie" du 17 au 21 novembre 2014, sur le thème de la justice environnementale. Elle est auteur notamment des différents volumes *Les forces imaginantes du droit* (édition du seuil) et *Résister, responsabiliser, anticiper : ou comment humaniser la mondialisation* (Paris, Seuil, 2013).

<sup>236</sup> Sandrine Rui, Maître de conférences à l'Université de Bordeaux, spécialisée en Sociologie dans le domaine de la démocratie participative environnementale, membre du comité éditorial de la revue *Participations* et membre du Groupement d'intérêt scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative ». Elle est l'auteur de la thèse *Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général : une expérience démocratique ?*, Université Victor Segalen - Bordeaux II, 2001.

<sup>237</sup> « Entretien avec Teppo Loikkanen, Surintendant de Metsähallitus, Savonlinna, Finlande, le 17 août 2011 ».

<sup>238</sup> « Entretien avec Gaëtan de Plaen, directeur du Parc naturel des Vallées de la Burdinale et de Méhaigne en Belgique, Fort de France, le 3 novembre 2015 ».

#### **SECTION 4 : LA PROBLÉMATIQUE**

**145 .** De nombreuses activités humaines ont un impact direct sur l'environnement et sur les conditions de vie des personnes. C'est pour cette raison que les différentes réformes successives rendent de plus en plus nécessaire le concours des citoyens aux décisions qui concernent leur santé et leur sécurité. Ainsi le droit fait dépendre l'acceptation de nombreux projets de l'information du public et de sa participation active. On se dirige progressivement vers une démocratisation dans la prise de décision et peut être un jour vers la systématisation de la codécision en matière d'urbanisme et d'environnement.

**146 .** La question centrale de cette thèse est donc la suivante : *comment le droit français de l'environnement aborde-t-il l'impératif procédural de participation du citoyen dans l'élaboration de la norme environnementale ?*

**147 .** Dans la logique de l'émergence de la fondamentale de la participation amorcée en droit international, la France a concédé à ce principe une valeur constitutionnelle depuis 2005. Il est par conséquent intéressant d'étudier comment les différentes bases juridiques relatives à l'encadrement de la participation répondent à cette consécration. En outre il s'agit d'analyser les différents dispositifs prévus par le législateur pour la mise en œuvre des principes de participation et d'information de l'éco-citoyen. Cette étude se propose également de mettre en valeur les évolutions de ces procédures ainsi que certaines des questions contentieuses qu'impliquent ces dispositifs. Afin d'étudier ces différents aspects du droit de la participation en France, des études de droit comparé permettent d'analyser avec nuance ces évolutions juridiques. À ce titre, différents exemples étrangers seront abordés ponctuellement et une étude approfondie du droit de la participation environnementale en Finlande sera réalisée. L'examen de l'application du principe de participation du citoyen dans les autres ordres juridiques nationaux peut présenter l'avantage de nous éclairer sur la manière de combler les lacunes propres aux dispositifs français. Il est également utile d'aborder les aspects sociologiques et politiques de cette thématique. Cette démarche permet d'examiner l'impact des procédures de participation sur les rapports que peuvent avoir les individus avec l'administration.

**148 .** Pour répondre à la problématique centrale, cette thèse se propose d'aborder en premier lieu la place que le droit accorde au citoyen dans le processus décisionnel environnemental

(Partie 1) pour analyser en second lieu les dispositifs mis à la disposition du public afin d'accomplir cette fonction (Partie 2).



## PREMIERE PARTIE : LA PLACE DU CITOYEN DANS LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

149 . L'interrelation entre les droits de l'homme et la protection de l'environnement est indéniable<sup>239</sup> dans la mesure où, sans un certain degré de stabilité de l'environnement, les humains ne peuvent pas survivre. Ce constat est également lié au fait que la fin du XX<sup>e</sup> siècle a connu une augmentation sans précédent de revendications juridiques pour les droits de l'homme et les biens environnementaux<sup>240</sup>. La multiplication des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme est à ce titre tout à fait significative de l'accroissement des litiges concernant les droits de l'homme et de l'environnement. Plus spécifiquement, cette interrelation est apparue avec la consécration d'un droit à un environnement sain.

150 . Cependant, malgré cette convergence, un important conflit d'intérêts subsiste entre l'importance donnée à l'humain et celle donnée à l'environnement. En effet la consécration du droit de l'environnement est en grande partie teintée d'anthropocentrisme et de rationalité<sup>241</sup>. Or de nombreux juristes affirment que la meilleure manière d'équilibrer ce conflit consiste en l'émergence d'une conception renouvelée de la démocratie et plus particulièrement par la consécration des droits procéduraux que sont l'accès à l'information environnementale, la participation du public et son accès à la justice<sup>242</sup>.

151 . Ainsi, cette conception renouvelée de la démocratie accorde une place prépondérante au citoyen. La concrétisation de la place de l'éco-citoyen est partiellement due à l'activité de ce que l'on appelle la société civile. Utilisée pour une des premières fois par le philosophe allemand Hegel dans les *Principes de la philosophie du droit*, la notion de société civile regroupe l'ensemble des formes d'expression citoyenne qui sont en dehors de l'État<sup>243</sup>. Ce groupe ne comprend en aucun cas la présence des gouvernants. Concrètement, la société civile comprend dans sa définition tant l'action individuelle du citoyen que celles du monde de la recherche, du monde syndical ou encore du monde des organisations non

---

<sup>239</sup> D. SHELTON, « Environmental Rights », p. 185–258, in essor P. ALSTON (dir.), *People's Rights*, Oxford, New York, Oxford University Press, coll. « Collected Courses of the Academy of European Law », 2001.

<sup>240</sup> M.R. ANDERSON, « Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview », p. 1-24, in A.E. BOYLE et M.R. ANDERSON (dir.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1998.

<sup>241</sup> J. HANCOCK, *Environmental Human Rights: Power, Ethics and Law*, Burlington, Ashgate Pub Ltd, 2003.

<sup>242</sup> P. BIRNIE, A. BOYLE, et C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, 3<sup>e</sup> éd., Oxford, New York, Oxford University Press, 2009.

<sup>243</sup> G.W.F. HEGEL, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, PUF, 2013.

gouvernementales (ONG). Cette notion d'ONG, bien que ne définissant pas à elle seule la société civile, apparaît comme un élément incontestable de l'action citoyenne. Les ONG sont des organisations à but non lucratif<sup>244</sup> qui suivent des buts d'intérêt public. Elles sont issues d'initiatives privées de citoyens qui se regroupent autour d'objectifs communs. L'ONG, qui peut être considérée comme mode de lutte de la société civile, s'est particulièrement distinguée sur des thèmes comme la protection de l'environnement, le respect des droits de l'homme et la défense des minorités.

**152 .** De fait, l'impératif de la participation justifie que le citoyen ait une place dans les processus normatif. Cette nécessité a été consacrée progressivement par le droit international ainsi que par les droits nationaux (Titre 1). Cependant, le citoyen fait encore l'objet d'une exclusion partielle (Titre 2).

---

<sup>244</sup> Elles sont financièrement indépendantes grâce aux cotisations des adhérents et aux dons du public et des partenaires.

## **TITRE 1 : L'INCLUSION NÉCESSAIRE DE L'ÉCO-CITOYEN DANS LE PROCESSUS NORMATIF**

**153 .** L'élaboration des normes environnementales ne peut être cantonnée à l'utilisation des formes traditionnelles de consultation<sup>245</sup>. En outre, les exigences du public dans le domaine de l'aménagement et du développement durables exigent le recours à des mécanismes de participation effective permettant d'associer le plus directement possible les citoyens. La construction de la notion d'éco-citoyenneté en droit de l'environnement est donc le fruit d'une convergence entre la consécration par les institutions internationales et nationales d'une démocratie environnementale et la multiplication de revendications de la société civile.

**154 .** L'instauration d'une démocratie participative environnementale témoigne de l'orientation des gouvernants vers une logique d'intelligence territoriale. Désormais dans le cadre d'un territoire pertinent, ces derniers abordent les problématiques de gestion environnementale par la mise en réseau des différents acteurs, qu'ils soient scientifiques ou profanes. De ce fait, tels qu'ils sont conçus, le droit de l'environnement comme le droit de l'urbanisme, intègrent progressivement le citoyen dans une nouvelle définition de l'expertise. Cette notion ne fait plus uniquement référence aux connaissances acquises par une formation mais elle englobe également les savoirs tirés de l'expérience du vécu. C'est la raison pour laquelle le droit de l'environnement, bien qu'imprégné de science, est profondément ancré sur les connaissances et les besoins de la société.

**155 .** Les membres du public de leur côté, ont également contribué à forger ce statut d'éco-citoyen par la revendication, parfois le conflit et souvent l'initiative privée. Les dimensions transnationales des thématiques environnementales ont eu pour conséquence que le droit international dès 1972, lors de la conférence des Nations unies de Stockholm sur l'environnement, a été le premier à prendre en compte ces exigences citoyennes. Ainsi, l'impératif d'aménagement et de développement durables exige inévitablement la prise en compte des droits de l'homme.

---

<sup>245</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, op. cit., p. 53.

**156.** C'est la raison pour laquelle le droit international d'abord, puis les droits internes par la suite, ont progressivement hissé le droit de l'homme à un environnement sain au rang de liberté fondamentale. Afin de mieux cerner la manière dont la participation environnementale s'est installée dans le paysage démocratique, il est éclairant d'aborder plus en détail la manière dont la place de l'éco-citoyen a été à la fois acquise (Chapitre 1) et conquise (Chapitre 2).

## CHAPITRE 1 : UNE PLACE PEU À PEU ACQUISE

**157.** La citoyenneté se définit notamment par les droits qui lui sont consacrés. Cette consécration au rang fondamental nourrit par conséquent la volonté du pouvoir normatif de considérer comme « primordial » voire « digne de respect »<sup>246</sup> la place qui est réservée au citoyen dans l'administration d'un État ou au niveau international. La notion de droit du citoyen s'oppose à la notion de droit de l'homme ce qui n'empêche pas pour autant la première notion de figurer parmi les droits fondamentaux. La notion de droit fondamental renferme une catégorie de droits qui sont « reconnus aux personnes physiques et morales par des textes et normes supralégislatifs comme des " permissions " opposables aux prérogatives des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) et même à celles des institutions supranationales »<sup>247</sup>. En outre, une certaine complexité émane de la relation droit du citoyen / droit de l'homme dans la mesure où il se peut que pour son exécution la notion de droit du citoyen se fonde sur l'existence du droit de l'homme. C'est notamment ce qui fait toute l'ambiguïté du principe de participation : c'est un droit du citoyen dans la mesure où il permet à ce dernier « de participer au gouvernement de la cité »<sup>248</sup> et sa mise en œuvre se justifie par l'existence de droits de l'homme, c'est-à-dire de droits « inhérents à l'être humain, ... dont le Droit public, notamment le droit constitutionnel, s'attache à imposer à l'État le respect et la protection en conformité avec certains textes de portée universelle »<sup>249</sup>.

**158.** Ainsi, la place du citoyen dans le processus décisionnel environnemental repose sur le principe de participation, droit auquel le pouvoir normatif a progressivement concédé sa fondamentalité (Section 1). En outre, le droit positif apporte des justifications à la place de l'éco-citoyen dans le processus décisionnel environnemental. De fait, le principe de participation puise sa raison d'être dans l'existence de droits de l'homme (Section 2).

---

<sup>246</sup> « Fondamental » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 467.

<sup>247</sup> L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, A. PENA-GAÏA, O. PFERSMANN, J. PINI, A. ROUX, G. SCOFFONI, et J. TREMEAU, *Droit des libertés fondamentales*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 2015, p. XVIII.

<sup>248</sup> « Droit du citoyen » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 176.

<sup>249</sup> « Droits de l'homme » in *Ibid.*, p. 377.

**SECTION I : L'ENRACINEMENT PROGRESSIF DE LA PARTICIPATION ÉCO-CITOYENNE PARMİ LES DROITS FONDAMENTAUX**

**159.** Depuis quelques décennies, les mentalités des gouvernants ont dû nécessairement évoluer face à l'impact direct des activités humaines sur l'environnement et sur les conditions de vie des personnes. Effectivement, le droit rend de plus en plus nécessaire le concours des citoyens aux décisions qui concernent leur santé et leur sécurité. C'est la raison pour laquelle on a vu se développer en droit de l'environnement le principe de participation du citoyen en matière environnementale. Ce principe phare du droit de l'environnement a vu le jour en droit international (§1). La consécration la plus emblématique de ce principe réside sans doute dans la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Si l'on s'appuie sur la théorie moniste chère à Hans Kelsen et Léon Duguit, la primauté du droit international sur le droit interne a permis que peu à peu ce principe intègre le droit interne des pays. Mais il doit être précisé que beaucoup de nations ne se sont pas cantonnées à intégrer cette exigence dans leur législation puisqu'elles ont également entrepris un travail de fondamentalisation du principe de participation (§2).

**Paragraphe 1 : La naissance internationale et européenne du principe de participation**

**160.** L'éclosion du principe de participation est un événement dont le déroulement s'est effectué sur le long terme. Assurément, la reconnaissance de ce principe reflète fidèlement l'essor général de la discipline juridique dont il dépend. De fait, le droit de l'environnement comme le principe de participation ont été le fruit de long processus de construction. Ainsi, la place du citoyen dans l'éco-démocratie n'a pas été définie d'emblée par les gouvernants. Il a fallu que l'idée même de participation du citoyen en matière environnementale pratique un long cheminement pendant un certain temps au niveau international (I). Ce n'est que plusieurs décennies plus tard, et cela toujours dans la sphère internationale et européenne, que le principe a commencé à être concrétisé puis consacré véritablement afin de permettre réellement aux habitants de la planète d'exercer leur rôle d'éco-citoyen (II).

## I. Les prémices du principe de participation en droit international

161. Comme dans beaucoup de domaines, l'apparition d'un véritable droit de l'environnement, protecteur des ressources naturelles, de la biodiversité ainsi que des intérêts vitaux des individus s'est réellement concrétisée dans un contexte international. De ce fait, les institutions internationales ont influencé le dépoussiérage d'une administration environnementale tâtonnante en introduisant ce principe.

162. Malgré ce constat, précisons que la participation du public dans le domaine environnemental n'a pas été imposée d'emblée comme un principe qui serait une source d'obligations pour les gouvernants. Effectivement, le but initial fixé par le droit international se rapprochait davantage d'une déclaration d'un objectif démocratique à atteindre dans l'idéal. Cette tendance correspond à l'émergence d'un recours accru au droit souple et plus particulièrement au droit mou<sup>250</sup>, sans impérativité immédiate mais plus particulièrement basé sur l'incitation, ou encore au droit flou<sup>251</sup>, droit dont les contours sont volontairement incertains de manière à laisser une marge de manœuvre à ses destinataires.

163. C'est ainsi que, suite à la conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972, a été adoptée la Déclaration de Stockholm qui, pour la première fois, évoque le principe de participation. Parmi tous les principes qu'il consacre, ce texte, dans son principe 19, évoque la nécessité d'une éducation des peuples sur les questions environnementales de manière à ce qu'ils participent activement à la protection de leur planète et de ce fait, contribuent à la sauvegarde de leur santé et de leur sécurité. L'ambition de ce principe est de « développer les bases nécessaires pour éclairer l'opinion publique et donner aux individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs irresponsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement dans toute sa dimension humaine »<sup>252</sup>. Le principe 19 ajoute qu'« il est essentiel aussi que les moyens d'information de masse évitent de contribuer à la dégradation de l'environnement et, au contraire, diffusent des informations de caractère

---

<sup>250</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 4e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éd, coll. « Droit et société Série politique », n° 35, 2014, p. 146-148.

<sup>251</sup> M. DELMAS-MARTY, *Le flou du droit: du code pénal aux droits de l'homme*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 2004.

<sup>252</sup> *Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement - United Nations Environment Programme* (UNEP), <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>, consulté le 28 août 2013.

éducatif sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement afin de permettre à l'homme de se développer à tous égards.<sup>253</sup> ».

**164.** Il s'agit avant tout d'une première apparition du droit à l'information des populations en matière d'environnement. Ce texte ne consacre donc qu'une facette du principe de participation. Néanmoins, cela nous permet déjà d'entrevoir le caractère englobant qui est donné au principe. Effectivement, dans le texte de la Déclaration de Stockholm, on constate que cette nécessité d'information et de sensibilisation est adressée « aux jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, en tenant dûment compte des moins favorisés ».

**165.** Ce qui caractérise réellement ce texte ne repose pas sur un effet obligatoire qu'il pourrait avoir. Puisque sa valeur est vide de force contraignante, il s'agit simplement d'un acte d'orientation. On peut même ajouter qu'il s'agit d'un début plutôt réservé de l'introduction du principe puisque, lorsqu'on lit le préambule de la Déclaration, ce dernier dispose que cet acte a pour but d'apporter à l'ensemble des États une « conception commune et des principes communs qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement ». On constate donc qu'il s'agit beaucoup plus d'une invitation à adopter les principes proclamés par la Déclaration qu'une injonction formelle.

Cependant, ce texte commence à définir les contours du principe de participation afin d'encourager le recours à ces nouvelles techniques dans les processus normatifs lorsqu'il est question de la sauvegarde de l'environnement. De plus, un « Plan d'action pour l'environnement », issu des travaux préparatoires de cette conférence de 1972, a été adopté à la fin de cette dernière. Dans sa recommandation 97 ce plan d'action encourage les États à « stimuler la participation active des citoyens et à mettre en avant la contribution des organisations non-gouvernementales pour la préservation et le développement de l'environnement »<sup>254</sup>.

**166.** En 1975, la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui se déroule à Helsinki insiste un peu plus sur la nécessité de sensibiliser les populations aux problématiques environnementales. L'acte final de cette conférence, comporte un chapitre II intitulé « Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de

---

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> J.D. SICAULT et A.C. KISS, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5/16 juin 1972) », in *Annuaire français de droit international*, vol. 18 (1972), n° 1, p. 603-628.

l'environnement ». Ce chapitre dispose, entre autres choses, que « le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de la population et que toutes les forces sociales, conscientes de leurs responsabilités, contribuent à protéger et à améliorer l'environnement, ce qui nécessite une action éducative continue et approfondie, particulièrement à l'égard de la jeunesse ». Ce document accentue l'importance de prendre en compte l'avis de l'ensemble des populations toutes générations et catégories sociales confondues, de les informer et de les faire participer aux décisions environnementales afin de les responsabiliser.

**167.** Ces textes ont un rôle très important dans la chronologie de l'éclosion du principe de participation dans la mesure où, bien que n'ayant pas de valeur juridique contraignante, ils marquent l'amorce des premières lueurs qui vont se concentrer sur la nécessité de permettre à la population de prendre part à la prise des décisions environnementales. Pour ce faire, la mise en place d'outils d'information environnementale au profit des citoyens par les gouvernants apparaît comme la première solution à adopter. Ainsi, dès le départ, la communauté internationale prend conscience que l'information du public est intimement liée à sa participation effective.

**168.** Les premiers éclairages réels sur la perspective d'une consécration du principe de participation vont poindre au moment de l'adoption de la Charte mondiale de la nature de 1982. Ce document, qui est avant tout une déclaration de principes éthiques, pose les bases des principes fondamentaux du développement durable. Elle appelle notamment à une responsabilité partagée vis-à-vis de la préservation de l'environnement et évoque clairement le principe de participation comme modalité de gestion<sup>255</sup>.

**169.** Certaines des dispositions de la Charte de 1982 soulignent à plusieurs reprises l'importance de la formation et de l'information du citoyen sur les questions environnementales. Effectivement, dans son paragraphe 11 d), le texte dispose que « les activités pouvant perturber la nature seront précédées d'une évaluation de leurs conséquences et des études concernant l'impact sur la nature des projets de développement seront menées ». Le paragraphe 15 dispose que « les connaissances relatives à la nature seront largement diffusées par tous les moyens possibles, en particulier par l'enseignement mésologique qui fera partie intégrante de l'éducation générale ». Enfin, le paragraphe 21 a) énonce que « les

---

<sup>255</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, 47<sup>e</sup> session plénière, 28 octobre 1982.

États et, dans la mesure où ils en ont la possibilité, les autorités publiques, les organisations internationales, les particuliers, les associations et les entreprises coopéreront à la conservation de la nature par des activités communes et autres actions appropriées, notamment par des échanges d'informations et de consultations ».

**170 .** Le contenu de cet acte ne se cantonne pas à l'aspect informationnel du principe de participation puisque le 23<sup>e</sup> paragraphe de la Charte dispose que « toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, 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 des dégradations, elle aura accès à des moyens de recours pour en obtenir réparation. ». Le paragraphe 24 précise qu'« il incombe à chacun d'agir en conformité avec les dispositions de la présente Charte : chaque personne, agissant individuellement, en association avec d'autres personnes ou titre de sa participation à la vie politique, s'efforcera d'assurer la réalisation des objectifs et autres dispositions de la présente Charte ».

**171 .** Dix ans plus tard, au cours de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est déroulée du 3 au 14 juin 1992, l'élaboration de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement a été réalisée. Le principe 10 de cette Déclaration définit l'ensemble des composantes du principe de participation. En effet, selon ce principe, « 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 aux 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. ». Par conséquent, si l'on s'attarde sur cette Déclaration, on constate que, bien que dépourvue de force contraignante, il s'agit d'une feuille de route assez complète pour la consécration d'un grand principe de participation.

**172 .** Dans le but de confier aux citoyens un droit à la participation et de les intégrer dans la gestion environnementale de leur cadre de de vie, la société internationale a eu recours à des

actes de droit souple qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État en 2007<sup>256</sup>, n'ont donc aucun impact contraignant sur l'ordre juridique interne. Malgré cela, par leur addition, l'ensemble de ces textes préfigure en détail ce que sera le contenu du principe tel qu'il est consacré de nos jours en droit international de l'environnement, c'est-à-dire l'information, la participation et l'accès à la justice.

## II. La consécration du principe de participation en droit international et européen

**173.** La réelle consécration de la place du citoyen dans le processus décisionnel n'a vraiment émergé en droit de l'environnement qu'à partir des années 1990 non seulement avec la signature de la Convention d'Aarhus (A) mais également avec les différents efforts marquants réalisés par les institutions européennes (B).

A) La Convention d'Aarhus, clef de voute de la participation environnementale européenne

*La Convention d'Aarhus est un instrument de portée régionale mais elle revêt une importance mondiale. ... elle représente l'entreprise la plus ambitieuse lancée jusqu'ici sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine « démocratie participative ».*

Kofi Annan<sup>257</sup>

**174.** L'enthousiasme de Kofi Annan n'était pas exagéré au moment où il a prononcé ces mots. L'adoption de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 suite à un cheminement collectif (1) est un des événements les plus importants de l'histoire juridique du principe de participation car ce texte présente effectivement de grandes avancées, plus particulièrement en matière de redistribution des rôles dans le cadre des processus décisionnels (2).

---

<sup>256</sup> CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay et autres*, n° 292942, JurisData n° 2007-071970, Rec. p. 237 ; AJDA 2007, p. 1527, concl. Y. Aguila.

<sup>257</sup> K. ANNAN, « Avant-propos », p. V, in ONU, *Convention d'Aarhus: guide d'application*, New York -Genève, 2000.

## 1) *Les origines de la Convention d'Aarhus*

**175.** Le droit à l'information et à la participation du public a connu un essor considérable grâce à l'action de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies<sup>258</sup>. La Convention d'Aarhus est issue d'une déclaration portant sur l'information et la participation du public dans le domaine de l'environnement adoptée lors de la troisième Conférence ministérielle sur le thème « Un environnement pour l'Europe » à Sofia en octobre 1995. Le but premier de ce texte a été de mettre en œuvre concrètement le principe 10 de la Déclaration de Rio en incitant les États signataires à réformer leur droit interne de manière à garantir de manière effective la participation du public et d'élaborer une convention régionale sur cet objet avec la participation d'ONG<sup>259</sup>.

**176.** Par la suite, dans le but de transformer les orientations de Sofia, a eu lieu un cheminement collectif caractérisé par des négociations diplomatiques<sup>260</sup> ainsi que par l'organisation d'un groupe de travail de onze sessions entre 1996 et 1998 regroupant jusqu'à quarante représentants d'État, la Commission des Communautés européennes ainsi que cinq ONG (UICI, WWF, Conseil international du droit de l'environnement, Centre régional pour l'environnement de la Terre et le Bureau européen de l'environnement)<sup>261</sup>. Ces deux types d'action ont débouché sur l'adoption à Aarhus, le 25 juin 1998, de 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. Ce texte constitue la première consécration juridique contraignante du principe de participation.

**177.** Cette convention fait du droit de l'homme à vivre dans un environnement sain le fondement des droits procéduraux. Autrement dit, le texte consacre, dès son préambule, « le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures ». La convention envisage

---

<sup>258</sup> W. SCHRAGE, « 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 », in *RJE*, (1999), n° spécial, p. 5 et s.

<sup>259</sup> M. PRIEUR, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>260</sup> J. WATES, « The Public Participation convention, Progress Report on the Negotiation », in *Environmental Law network international*, (1997), n° 1, p. 29 et s.

<sup>261</sup> M. PRIEUR, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *op. cit.* La participation des ONG dans ce processus a été financée par les gouvernements hollandais et danois.

l'accès à l'information, la participation et l'accès à la justice comme les moyens de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir<sup>262</sup>.

**178.** La convention donne un rôle particulier au citoyen dans le fonctionnement de la démocratie puisqu'il en fait une caution de l'adoption de meilleures décisions environnementales et de leur application efficace<sup>263</sup>. Le citoyen est donc présenté comme une figure active du processus décisionnel dans la mesure où ses propositions offrent des alternatives qui permettent aux gouvernants de prendre des décisions de qualité<sup>264</sup>.

## 2) *L'éco-citoyen, figure centrale du processus décisionnel environnemental*

**179.** Plus qu'un simple texte à portée déclaratoire, la Convention d'Aarhus constitue une étape décisive dans l'évolution de la gestion environnementale. L'approche participative de la prise de décisions durables n'est plus uniquement un souhait de la communauté internationale puisque ce texte impose à ses signataires des obligations vis-à-vis du public. Pour ce faire, les rédacteurs de cette norme internationale ont entrepris une délimitation des règles de la participation. De ce fait, les dispositions de la convention procèdent à une identification précise des acteurs du processus décisionnel environnemental (a). En outre, des précisions sont apportées quant au champ d'application de la participation consacrée par le texte. Ce champ d'application s'avère particulièrement large (b). Enfin, sont également précisées les modalités à suivre dans la mise en œuvre des procédures de manière à ce que la participation soit efficace. La précocité et l'effectivité de la participation sont les règles qui ressortent de l'énoncé de ces modalités, ce qui fait de l'éco-citoyen un acteur central du processus décisionnel environnemental (c).

---

<sup>262</sup> Huitième point du préambule de la convention : « Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits ».

<sup>263</sup> Neuvième point du préambule de la convention : « ...dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement... ».

<sup>264</sup> ONU, *Convention d'Aarhus: guide d'application, op. cit.*, p. 22.

a) L'identification des acteurs du processus décisionnel environnemental

**180.** Cet évènement international correspond au phénomène de mondialisation juridique qui se manifeste notamment par l'insertion de modalités participatives au sein des modes de gestion des autorités publiques. Ce phénomène implique l'assimilation par les administrations nationales du concept de gouvernance dans leur fonctionnement ce qui implique la réduction de la souveraineté de l'État tant au niveau international qu'au niveau interne<sup>265</sup>.

**181.** Après de nombreuses années marquées par des déclarations d'intention, la communauté internationale a fait le choix d'influer clairement sur le déroulement des processus décisionnels nationaux en matière d'environnement. Ainsi, la Convention d'Aarhus distingue deux types de personnes. D'une part, pour reprendre l'expression de Bernard Drobenko<sup>266</sup>, il y a les « facilitateurs ». Il s'agit des États parties à la convention qui doivent garantir l'application du principe de participation par les autorités publiques. Le texte de la convention précise dans son article 2-2 qu'il faut entendre par « autorité publique » trois types de personnes : l'administration publique, qu'elle soit d'échelon national ou régional, les personnes physiques ou morales qui exercent des fonctions administratives publiques en rapport avec l'environnement et enfin, toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les deux premières catégories.

**182.** D'autre part, on trouve les bénéficiaires de la convention c'est-à-dire le public. Ici le texte international évoque à la fois la notion de « public » et de « public concerné ». La première notion regroupe « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes. ». La notion de « public concerné » désigne le « public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement

---

<sup>265</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, op. cit., p. 34 ; A.-J. ARNAUD, *Entre modernité et mondialisation : leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'État*, 2e édition., Paris, LGDJ, coll. « Droit et société Série droit », 2004. Pour André-Jean Arnaud, la mondialisation juridique se caractérise par des « relations juridiques dont le traitement dépasse le cadre national ou communautaire, sans entrer dans l'espace juridique international *stricto sensu* ».

<sup>266</sup> B. DROBENKO, « La Convention d'Aarhus et le principe de participation », p. 19-36, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, op. cit.

ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt. ».

**183.** Cependant, le texte international ne se cantonne pas à cet éclaircissement dans la définition des acteurs de la participation environnementale. La Convention d'Aarhus délimite abondamment les contours du rôle de l'éco-citoyen dans la participation en décrivant l'ensemble de ses pouvoirs. Ainsi, le texte de 1998 offre au citoyen-participant, et cela pour la première fois, une déclinaison complète des droits issus du principe de participation. Les composantes de ce principe se résument en trois grands piliers : l'information, la participation et l'accès au juge.

**184.** Du point de vue de la place qui est consacrée au public, la description de ces trois piliers nous confirme que la Convention d'Aarhus insiste sur la nécessité d'une omniprésence du citoyen dans le processus décisionnel. La société internationale a donné, par ce texte, toutes les chances au public d'agir à tout moment dans la vie d'une décision : avant, pendant et après. En effet, ces trois piliers résument bien à tour de rôle ces étapes importantes : l'information pré-requise afin de contribuer à l'élaboration d'une décision en connaissance de cause, la participation au moment de la gestation décisionnelle, le recours au juge post-décisionnel.

**185.** Il est toutefois important de préciser que le recours au juge ne symbolise pas uniquement cette période ultérieure à la décision. Au contraire, bien qu'un recours général soit prévu dans son article 9§3 en matière d'environnement, la convention consacre prioritairement l'accès au juge en matière d'information et de participation du public ce qui correspond à la période « avant, pendant » du processus. On peut donc voir le recours au juge comme un renforcement de l'information et de la participation au moment où elles sont appliquées et dans le cas où elles seraient mal appliquées.

**186.** Enfin, dans le cadre de l'article 15 de la convention il a été mis en place une autorité pouvant être qualifiée de « quasi-juridiction »<sup>267</sup> chargée de contrôler le respect de ses dispositions par les États signataires. Cette autorité, nommée « Comité d'examen du respect

---

<sup>267</sup> E. DECAUX, « Que manque-t-il aux quasi-juridictions internationales pour dire le droit ? », p. 217-232, in *Le dialogue des juges : mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2009.

des dispositions de la convention » (CERDCA), fait partie de la catégorie des *compliance committees* ou comités de conformité institués en droit international pour veiller au respect des droits de l'homme issus des conventions internationales<sup>268</sup>. En cas de manquement aux dispositions de la convention, le CERDCA peut être saisi d'une « communication individuelle », requête qui peut lui être adressée par un individu, une association ou une ONG<sup>269</sup>. Les conclusions rendues par ce comité peuvent entraîner des sanctions que la Conférence des parties prononce contre l'État ne respectant pas ces dispositions. Ce comité s'est prononcé à de nombreuses reprises<sup>270</sup> et notamment au sujet de la France en 2009 concernant l'application de l'article 6§4 dans le cadre de la construction de l'incinérateur de Fos-sur-Mer<sup>271</sup> ou encore au sujet de l'Union européenne en matière d'accès du public à la justice en matière d'environnement<sup>272</sup>.

b) Le caractère extensif du champ d'application de la Convention d'Aarhus

**187.** La Convention d'Aarhus impose à ses signataires la mise en œuvre du principe de participation dans différents domaines. Nous pouvons considérer que le champ d'application de ce texte international est expansif pour trois raisons principales. Tout d'abord les catégories de prise de décision visées par le texte sont relativement larges et englobent dans le champ de la participation un nombre important d'actes administratifs. De plus, la délimitation du champ d'application de la convention n'est pas perméable et laisse une grande marge de manœuvre aux signataires du texte pour inclure dans des processus décisionnels participatifs des actes non cités par le texte international. Enfin le contenu de la convention est évolutif dans la mesure où il a fait l'objet d'amendements. La Convention d'Aarhus vise l'application du principe de participation pour trois types de processus décisionnels.

---

<sup>268</sup> J. BÉTAILLE, « Le droit français de la participation du public face à la Convention d'Aarhus », in *AJDA*, (2010), n° 37, p. 2083 et s.

<sup>269</sup> J. BÉTAILLE, « La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », in *RJE*, (2010), n° 2, p. 197 et s.

<sup>270</sup> *Communications from the public*, <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>, consulté le 20 septembre 2017.

<sup>271</sup> Décision n° ACCC/C/2007/22 du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus concernant la France du 3 juillet 2009.

<sup>272</sup> Décision n° ACCC/C/2008/32 du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus concernant l'Union européenne du 14 avril 2011.

**188.** Le premier type de processus, consacré par l'article 6 de la convention, concerne la prise de décisions par les autorités publiques d'autoriser des activités particulières. Cet article, qui s'inspire de deux directives européennes<sup>273</sup>, soumet obligatoirement à la convention les décisions énumérées dans l'annexe I de cette dernière. Cette annexe n'énumère pas moins de 19 activités dont on peut supposer l'effet d'impact important sur l'environnement<sup>274</sup>. Si le champ d'application de la convention peut être considéré comme étant large<sup>275</sup>, il est également évolutif. En effet, si l'article 6§11 de la convention excluait initialement de l'application obligatoire de ses dispositions les décisions autorisant la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement, un amendement a par la suite été adopté en 2005 lors de la seconde réunion des parties à la convention, afin de préciser les obligations des signataires dans ce domaine. L'article 6 précise également que la convention s'applique à des décisions portant sur des activités non énumérées dans cette annexe mais qui sont, conformément à leur législation nationale, considérées par les États signataires comme ayant un effet important sur l'environnement.

**189.** L'article 7 vise quant à lui la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement. Le texte de la convention insiste sur la nécessité de loyauté dans la mise en œuvre du processus en précisant que cette élaboration doit se faire « dans un cadre transparent et équitable » tout en ayant fourni au public les informations nécessaires. L'article 7 ne donne pas d'indication supplémentaire pour la définition de la notion de « plans et programmes ». Malgré cela, le guide d'application de la convention réalisé par l'ONU explique que cette notion est entendue de la même manière sur l'ensemble de la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE)<sup>276</sup>. De fait, la mise en œuvre de l'article 7 s'applique à tout « instrument de planification intéressant directement ou indirectement l'environnement et peut être mise en œuvre dans le cadre des évaluations environnementales »<sup>277</sup>.

---

<sup>273</sup> Voir plus précisément l'article 2§1 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ( Journal Officiel des communautés européennes du 5 Juillet 1985) et la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (*Journal officiel n° L 257 du 10/10/1996 p. 0026 – 0040*).

<sup>274</sup> Ces différentes activités concernent notamment le secteur de l'énergie, la production et la transformation des métaux, l'industrie minière, l'industrie chimique ou encore la gestion des déchets.

<sup>275</sup> B. DROBENKO, « La Convention d'Aarhus et le droit français », in *RJE*, (1999), n° spécial, p. 31 et s.

<sup>276</sup> ONU, *Convention d'Aarhus: guide d'application, op. cit.*, p. 146.

<sup>277</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.2440.

**190.** Enfin l'article 8 de la convention impose à ses signataires la mise en œuvre du principe de participation du public dans le cadre de l'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Cette dernière catégorie regroupe un large ensemble de normes à caractère contraignant qui doivent faire l'objet de procédures participatives « à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes ». Les normes de nature législatives sont comprises dans cette catégorie.

c) L'éco-citoyen au cœur des modalités de mise en œuvre du processus décisionnel environnemental

**191.** Dans chacune des dispositions de la Convention d'Aarhus apparaît la nécessité d'une transparence environnementale afin que les décisions prises dans ce domaine puissent être considérées comme justes et efficaces. Ainsi, les rédacteurs de la convention ont attaché une importance particulière au temps de la participation en insistant sur son caractère précoce et sur la diligence des autorités publiques.

**192.** En ce qui concerne l'information du public, le texte impose aux États de permettre l'accès à l'information environnementale du public « aussitôt que possible »<sup>278</sup>. En outre, cette règle générale impose que cette mise à disposition se fasse au plus tard dans un délai d'un mois avec la possibilité de porter ce délai à deux mois lorsque cela est justifié. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 prévoient les exceptions à cette mise à disposition<sup>279</sup>. Les paragraphes 5 à 8 approfondissent les modalités de l'accès du public à l'information environnementale.

À ce titre, le texte insiste sur l'efficacité des autorités administratives dans la mise à disposition de l'information. Lorsqu'elles ne détiennent pas l'information demandée, les autorités doivent renseigner le public sur l'identité de l'autorité compétente ou même peuvent

---

<sup>278</sup> Article 4§2.

<sup>279</sup> Les exceptions prévues par l'article 4§3 sont les suivantes : L'autorité publique n'est pas en possession des informations demandées, la demande est « manifestation abusive » ou « formulée en termes trop généraux », les documents demandés sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes. Les exceptions prévues par l'article 4§4 sont prévues lorsque la divulgation d'informations porte atteinte à l'un des intérêts suivants : le secret des délibérations des autorités publiques, les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique, la bonne marche de la justice, le secret commercial et industriel, les droits de propriété intellectuelle, les données personnelles, les informations communiquées volontairement, la protection de l'environnement.

transmettre la demande d'information<sup>280</sup>. Lorsqu'un document comporte des éléments non divulguables, l'administration est tenue de dissocier les informations pour permettre au public d'accéder aux contenus autorisés<sup>281</sup>. L'article 4§7 prévoit une procédure de notification de rejet<sup>282</sup> et l'article 4§8 la perception facultative d'un droit pour les informations fournies<sup>283</sup>.

**193.** La convention encadre également l'information du public concerné relative à la mise en œuvre de procédures participatives. Selon l'article 6§2, lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné doit être « informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus ». Ces informations essentielles portent notamment sur l'objet, la date et le lieu de la participation. La convention donne une place centrale à la participation du public dans les processus décisionnels environnementaux dans la mesure où l'article 6§3 prévoit que soient observés « des délais raisonnables, laissant assez de temps pour informer le public » et pour qu'il « se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel ».

**194.** De plus, sans y accorder une valeur contraignante, le texte international prévoit également des dispositions envisageant le fait que la bonne information du public s'applique au delà du cadre administratif. À ce titre, l'article 6§5 dispose que « chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande ». Ces dispositions constituent une suggestion pour l'amélioration de la qualité du lien social entre décideurs et citoyens. Elles ont pour but d'inciter les acteurs de l'aménagement et du développement durables, et plus particulièrement les acteurs privés exerçant une activité ayant un impact environnemental, à s'investir davantage dans le dialogue entre parties prenantes de manière à ce que le public se sente impliqué dans le processus décisionnel. Ce paragraphe de l'article 6 constitue avant tout un conseil à l'égard des États signataires de manière à ce que les

---

<sup>280</sup> Article 4§5.

<sup>281</sup> Article 4§6.

<sup>282</sup> Cette notification doit se faire par un écrit exposant les motifs de rejet et informant le demandeur sur la procédure de recours. Le rejet de la demande doit s'effectuer « aussitôt que possible » et au plus tard dans un délai d'un mois sauf exception justifiée par la complexité des informations demandées (maximum deux mois). L'auteur de la demande est informé en cas de prorogation du délai des motifs qui la justifient.

<sup>283</sup> Le coût de ce droit doit être raisonnable et les autorités doivent indiquer au demandeur le barème des droits à acquitter.

malentendus et les conflits soient sinon évités, au moins réduits au minimum afin « d'alléger tâche des autorités publiques »<sup>284</sup>.

**195.** Enfin, l'article 6§6 consacre particulièrement la fonction de prérequis de la participation attribuée à l'information. Il des éléments renseignant le public sur le projet ou l'activité envisagés. Les citoyens doivent pouvoir consulter à leur demande, si nécessaire, les informations portant sur la description du site et les caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, les effets importants du projet sur l'environnement, les mesures envisagées pour les prévenir ou les réduire, un résumé non technique de cet impact environnemental et de ces mesures, les solutions de remplacement et enfin les rapports et avis adressés à l'autorité publique « au moment où le public concerné doit être informé ».

**196.** Le caractère précoce de la participation en tant que telle est également consacré par la convention. Dans son célèbre article 6§4, le texte international dispose que la participation doit intervenir « 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 ». Ainsi la Convention d'Aarhus établit un lien de causalité : l'efficacité de la décision environnementale découle de la participation précoce du citoyen et de son influence sur le processus décisionnel. Ces dispositions n'interdisent pas que l'autorité publique prenne position ou donne son avis quant à la décision éventuelle concernant l'activité proposée<sup>285</sup>. Il importe seulement qu'elle n'ait pas pris de décision définitive avant que le public n'ait pris part au processus. « L'autorité publique doit encore en être à l'étape du rassemblement et du traitement des informations et être prête à se laisser convaincre par les membres du public de changer de position ou d'avis »<sup>286</sup>. Cela implique donc qu'un dialogue entre parties prenantes soit organisé en amont de la décision de manière à débattre de l'opportunité même du projet ainsi que des diverses solutions envisageables. C'est la raison pour laquelle l'article 6§7 prévoit que le public puisse soumettre par écrit ou lors d'une audition publique ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande, toutes observations, informations, analyses ou opinions. La convention n'envisage donc pas une simple consultation du citoyen<sup>287</sup> mais donne au public un véritable rôle d'interlocuteur des décideurs.

---

<sup>284</sup> ONU, *Convention d'Aarhus: guide d'application, op. cit.*, p. 133.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> Comme nous l'abordons plus bas, la notion de consultation n'implique pas le dialogue entre partie prenante. Contrairement à la notion de concertation, l'avis du public est relevé sans que ce dernier n'ait pour autant une réponse de la part du décideur une fois son opinion explicitée.

**197.** La Convention d'Aarhus concède au citoyen un rôle majeur en ce qui concerne la décision prise après la participation. Bien que son rôle soit passif, le texte fait du public un acteur de cette étape décisive. Cette norme internationale attache en effet une importance à la prise en considération des résultats de la participation au moment de la prise de décision<sup>288</sup>. En outre, selon l'article 6§9 lorsque la décision a été prise par l'autorité publique, le public doit en être « promptement informé ». Cette information apparaît comme une véritable exigence procédurale dans la mesure où doit en découler la motivation et les considérations sur lesquelles la décision a été fondée. Cette formalité implique de fait que l'opinion du citoyen dans le processus décisionnel environnemental est considérée comme source d'influence pouvant faire évoluer l'avis initial des autorités publiques sur une opération donnée.

**198.** Différents pays, et plus particulièrement la France, ont encore aujourd'hui peine à se conformer à ces exigences temporelles posées par ces dispositions. Malgré les différentes réformes entreprises, l'Hexagone a encore des difficultés à aligner sa législation sur les dispositions de ce texte ratifié depuis le 8 juillet 2002.

**199.** Nous constatons que le rôle de l'éco-citoyen dans la participation est clairement mis en valeur par le texte international. Cependant, on ne peut pas pour autant parler de zénith de la participation environnementale car la Convention d'Aarhus n'est pas une panacée. La liberté que laissent aux signataires certaines de ses dispositions dans la mise en œuvre du principe ainsi que l'interprétation *a minima* de son effet direct par certains juges nationaux peut ternir l'allégresse affichée par Kofi Annan en 2000. Pour autant, l'intensification de cet impératif de la participation éco-citoyenne n'a pas cessé et s'est particulièrement illustrée en droit européen.

#### B) L'intensification de l'impératif éco-participatif en droit européen

**200.** L'Europe a pris conscience de l'importance de la participation du public en droit de l'environnement. Cette région du monde a accordé une place importante au citoyen dans les processus décisionnels par le biais de différents textes. Bien que ces nombreuses consécutions fassent parfois plus figure de déclaration d'intention, l'influence planétaire de l'Europe sur la progression de ce principe dans la gouvernance est avérée. Le rayonnement de

---

<sup>288</sup> Article 6§8 de la Convention d'Aarhus : « chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération ».

l'action du continent européen provient autant de la sphère internationale (1) que de celle de l'Union Européenne (UE) (2).

### *1) Droit international européen et principe de participation*

**201.** Malgré le fait que les différentes actions internationales de l'Europe revêtent un caractère non contraignant, elles contribuent à insister sur la nécessité d'aménager une place importante à l'éco-citoyen dans le processus décisionnel.

**202.** Dès 1989, la première conférence européenne sur l'environnement et la santé qui s'est déroulée à Francfort-sur-le-Main, adopte la Charte européenne sur l'environnement et la santé. Ce texte, dans l'énoncé des droits et obligations qu'il consacre dans le paragraphe 1, dispose que « chaque personne est en droit : ... d'être informée et consultée sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé ; de participer au processus de prise de décisions ». Cette Charte marque un moment important dans l'évolution de la délimitation du rôle de l'éco-citoyen. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le quatrième paragraphe du Préambule de la Convention d'Aarhus fait un rappel de l'existence de ce texte afin de conforter l'ensemble des dispositions de cette convention exclusivement dédiée au principe de participation en droit de l'environnement<sup>289</sup>.

**203.** En ce qui concerne l'apport du Conseil de l'Europe, plusieurs éléments importants peuvent être cités. Tout d'abord, le principe de participation dans le but de protéger la nature est clairement conforté lors des deuxième et troisième conférences européennes des ministres de l'environnement à Bruxelles en 1976 et à Berne en 1979.

Cependant, le moment le plus marquant de la promotion de la participation par le Conseil de l'Europe est le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe de 2003. Lors de ce rendez-vous réunissant de nombreux élus provenant de l'Europe, cette assemblée a adopté la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale du 21 mai 2003. Ce texte est important car, bien que n'étant pas spécifiquement axé sur l'environnement<sup>290</sup>, il apporte des précisions capitales sur la raison d'être de la participation du citoyen et plus exactement sur les modalités d'exercice de ce rôle: « Participer à la vie démocratique d'une

---

<sup>289</sup> P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Les grands textes de droit international public*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2016, p. 1184.

<sup>290</sup> Cette Charte est également intéressante pour ses développements sur la nécessité pour les jeunes de participer aux décisions relatives à l'environnement.

communauté quelle qu'elle soit, ce n'est pas seulement voter ou se présenter à des élections, bien qu'il s'agisse là d'éléments importants. Participer et être un citoyen actif, c'est avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien voulu pour participer aux décisions, influencer sur elles et s'engager dans des actions et activités de manière à contribuer à la construction d'une société meilleure ».

**204 .** En revanche, s'il l'on se base sur la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, appelée également convention européenne des droits de l'homme (CEDH), on constate que ce texte, qui constitue pourtant la loi fondamentale du continent européen, ne contient aucune disposition relative à l'environnement ni à un quelconque droit de participation à la vie publique<sup>291</sup>. Face à ce vide juridique, plusieurs propositions d'amendements et de protocoles ont été faites afin d'introduire les droits de l'individu à un environnement sain et viable, mais en vain. La Cour européenne des droits de l'homme a donc dû constituer un droit prétorien européen en la matière.

**205 .** Effectivement, le juge européen a développé une jurisprudence complète afin de consacrer le droit de l'homme à un environnement sain<sup>292</sup>. Parmi les nombreux arrêts qui ont été rendus à ce sujet, la Cour s'est spécifiquement prononcée sur le principe de participation. En effet, dans son arrêt *Anna Maria Guerra c/ Italie* du 19 février 1998<sup>293</sup>, le juge de la CEDH a consacré en tant qu'obligation positive pour les États, le droit pour le public à une information environnementale sur les risques provenant d'activités industrielles dangereuses. Dans sa décision *Taskin c/ Turquie* du 10 novembre 2004<sup>294</sup>, la Cour estime qu'un processus décisionnel doit comprendre la réalisation d'enquêtes afin de prévenir et quantifier les incidences d'une activité sur l'environnement et les droits des individus. Enfin, dans l'affaire *Tătar c/ Roumanie* du 27 janvier 2009<sup>295</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé également que le droit de la population à participer au processus décisionnel en matière environnementale fait également partie des engagements des États européens.

---

<sup>291</sup> O. LECUCQ et S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, coll. « À la croisée des droits », 2008, p. 142.

<sup>292</sup> *Infra* § 283-331.

<sup>293</sup> CEDH, 19 février 1998, *Anna Maria Guerra c/ Italie*, n° 116/1996/735/932, Rec. CEDH 1998-I, n° 116.

<sup>294</sup> CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, n° 46117/99. Ainsi dans cette affaire, la Cour considère que l'État défendeur a failli à son obligation de garantir le droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale consacré à l'article 8 de la convention en fermant de manière tardive une mine d'or. Cette fermeture a en effet eut lieu dix mois après le prononcé de la décision d'annulation de son autorisation d'ouverture et quatre mois après sa signification à l'administration.

<sup>295</sup> CEDH, 27 janvier 2009, *Tătar c/ Roumanie*, n° 67021/01.

Au delà du Conseil de l'Europe, l'organisation régionale qu'est l'Union européenne a également, à sa façon, amorcé la consécration du droit à la participation environnementale.

## 2) *Droit de l'Union Européenne et principe de participation*

**206 .** À de nombreuses reprises, le droit de l'Union européenne a manifesté un intérêt pour la participation du citoyen. Cependant, il faut souligner le fait que le principe de participation, et surtout en ce qui concerne l'environnement, a connu essentiellement de nombreux développements grâce au droit communautaire dérivé.

**207 .** Si l'on étudie les programmes d'action communautaire pour l'environnement, on peut voir que dès 1977 les institutions communautaires prévoient des actions afin de faciliter la participation des citoyens à la protection de l'environnement. Le chapitre 5-c du deuxième programme d'action des communautés européennes en matière d'environnement va effectivement dans ce sens<sup>296</sup>. De plus, le sixième programme d'action communautaire de 2002<sup>297</sup>, dans son article 2, insiste sur le fait qu'« il faut tout mettre en œuvre pour que la politique de la communauté en matière d'environnement soit menée d'une manière intégrée et envisager toutes les solutions et tous les instruments disponibles ... en accordant une place importante ... à un large dialogue avec les parties prenantes, en vue d'accroître la sensibilisation et la participation du public ». Selon l'article 3 du sixième programme, « améliorer la collaboration et le partenariat avec...les ONG,...promouvoir une meilleure compréhension des questions environnementales par les citoyens européens et...les encourager à participer à la recherche de solutions » fait partie des « approches stratégiques visant à atteindre les objectifs environnementaux ».

**208 .** En outre, un grand nombre de directives européennes ont un impact positif sur la généralisation du principe de participation. La directive n° 85/337/CEE du conseil du 27 juin 1985<sup>298</sup> et la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du conseil du 27 juin 2001<sup>299</sup>

---

<sup>296</sup> G. MONÉDIAIRE, « Le droit à l'information et à la participation du public auprès de l'Union Européenne », in *REDE*, (1999), n° 2, p. 129 et s. ; G. MONÉDIAIRE, « Le droit à l'information et à la participation du public auprès de l'Union Européenne », in *REDE*, (1999), n° 3, p. 252 et s.

<sup>297</sup> PARLEMENT EUROPÉEN et CONSEIL, *Décision établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, vol.1600/2002/CE, 2002.

<sup>298</sup> Directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175 du 5 juillet 1985.

prennent en compte la participation du public comme un instrument au service de l'évaluation des incidences. La directive n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la pollution et à la réduction intégrée de la pollution<sup>300</sup> impose une consultation du public pour la délivrance d'autorisations. La directive n° 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003<sup>301</sup> exige la participation au moment de l'élaboration de plans et programmes relatifs à l'environnement.

**209.** La directive européenne n° 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement<sup>302</sup> est également un texte important car il a permis de rendre les dispositions communautaires compatibles avec les obligations de la Convention d'Aarhus. Par son article 1<sup>er</sup>, cette directive a été élaborée dans l'optique de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités administratives. Cette directive contribue également à la généralisation de l'information environnementale d'office. En effet il s'agit de contraindre les autorités à diffuser et mettre à disposition de manière systématique l'ensemble de ces documents. Enfin, dernier exemple, la directive n° 2004/35/CE du Parlement européen et du conseil du 21 avril 2004<sup>303</sup> sur la responsabilité environnementale fixe des règles relatives à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux. Cette directive institue une procédure de demande d'action que l'on peut assimiler au troisième pilier de la Convention d'Aarhus, l'accès au juge.

**210.** D'une manière générale, par l'approbation de la Convention d'Aarhus par le Conseil via sa décision n° 2005/370/CE du 17 février 2005<sup>304</sup>, l'Union européenne affiche sa volonté de « sensibiliser le public aux questions environnementales » et d'« améliorer la mise en œuvre et l'application effective de la législation en matière d'environnement ». Dans cette décision, la participation environnementale apparaît clairement comme un gage d'efficacité :

---

<sup>299</sup> Directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE n° L 197 du 21 juillet 2001.

<sup>300</sup> Directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOCE n° L 257 du 10 octobre 1996.

<sup>301</sup> Directive n° 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 n° 85/337/CEE et n° 96/61/CE du Conseil, JOUE n° L 156 du 25 juin 2003.

<sup>302</sup> Directive n° 2003/4/CE 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, JOUE n° L 41 du 14 février 2003.

<sup>303</sup> Directive n° 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOUE n° L 143 du 30 avril 2004.

<sup>304</sup> Décision n° 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de 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, JOUE n° L 124 du 17 mai 2005.

« on contribuera de la sorte à renforcer les politiques de protection de l'environnement et à en accroître l'efficacité ». Ainsi, dans le droit fil de la mise en œuvre des préceptes du management public par une réforme organisationnelle, l'Union européenne entend à la fois atteindre les objectifs qu'elle s'est fixé mais également de légitimer ses décisions auprès des citoyens.

**211 .** Il est internationalement reconnu que l'action de l'Union Européenne est bénéfique pour la protection de l'environnement et plus particulièrement pour l'extension du principe de participation. C'est d'ailleurs ce qu'évoque le préambule de la Convention d'Aarhus qui rappelle le rôle positif joué par la CEE et notamment par ses directives pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, approuvées dans la déclaration ministérielle adoptée à la troisième Conférence ministérielle sur le thème « Un environnement pour l'Europe » à Sofia (Bulgarie) le 25 octobre 1995.

**212 .** Si l'on prend en compte les textes fondateurs de l'Union Européenne, il faut admettre que la consécration du principe de participation en droit d'environnement a été tardive. Effectivement, jusqu'en 2007, aucun des grands traités marquant la construction communautaire ne fait référence à ce principe. Certes le traité établissant une constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004 contenait un article I-47 intitulé « principe de la démocratie participative », cependant le sort qu'on lui connaît n'en a pas permis la consécration. Il faudra attendre l'élaboration du traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 qui, par son article 8B refonde l'article 11 du traité sur l'Union européenne en instaurant un principe général de participation du citoyen. Ce principe démocratique se caractérise par la possibilité, pour les citoyens et les associations représentatives de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union<sup>305</sup>, par un dialogue ouvert, transparent et régulier entre institutions et société civile<sup>306</sup>, par de larges consultations des parties concernées<sup>307</sup> et, enfin, par la consécration d'un droit d'initiative citoyenne européenne<sup>308</sup> afin de proposer l'élaboration d'un acte juridique. Ces dispositions n'ont pas vocation à concerner uniquement l'environnement, cependant elles auront un impact significatif en faveur de l'écocitoyenneté.

---

<sup>305</sup> Article 11§1 du traité sur l'Union Européenne.

<sup>306</sup> Article 11§2 du traité sur l'Union Européenne.

<sup>307</sup> Article 11§3 du traité sur l'Union Européenne.

<sup>308</sup> Article 11§4 du traité sur l'Union Européenne.

**213.** Clairement défini par la communauté internationale et européenne, le principe de participation devait également être intégré par les nations dans leur système législatif interne. On peut constater que certains des pays sont allés plus loin qu'une simple intégration puisqu'ils ont fait accéder le principe de participation au rang de droit fondamental.

## **Paragraphe 2 : L'émergence de la fundamentalité du principe de participation**

**214.** Bien qu'il ne soit pas reconnu comme tel par les textes ou par les juridictions, nous pouvons affirmer, en analysant le principe de participation à la lumière des critères de fundamentalité, qu'il s'agit indéniablement un droit fondamental (I). Malgré cela, la reconnaissance de cette fundamentalité dans l'ordre juridique français est encore hésitante (II).

### **I. La fundamentalité du principe de participation**

**215.** Le principe de participation se caractérise par une fundamentalité implicite au sein du droit positif puisqu'aucun juge français et aucun texte n'ont directement ou expressément qualifié ce droit procédural de fondamental. Ce constat impose donc de réaliser une recherche des critères de fundamentalité du principe de participation. Définir la fundamentalité d'un droit est une chose peu aisée tant cette notion revêt au sein de la doctrine un caractère pluriel. Cependant, si l'on raisonne en fonction des principales conceptions doctrinales pour déceler cette caractéristique juridique, on peut indubitablement affirmer que le principe de participation est un droit fondamental. Les approches formelle (A), substantielle (B) et comparative (C) permettent de le démontrer.

#### A) La fundamentalité formelle du principe de participation

**216.** En s'appuyant sur une conception formelle ou normativiste dérivée des théories kelseniennes<sup>309</sup>, ce principe revêt un caractère fondamental dans la mesure où il a été consacré par différents textes supra-législatifs, placés au sommet de la hiérarchie des normes, et plus précisément par des normes constitutionnelles et conventionnelles. Consacré au niveau

---

<sup>309</sup> C. COUDERT, *Réflexions sur le concept de fundamentalité en droit public français*, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2011, p. 31.

international par la Convention d'Aarhus de 1998, ce principe garantit à tout citoyen une information, une participation et un accès au juge dans le domaine de l'environnement. De plus, depuis l'adoption de la Charte de l'environnement de 2004, une série de droits dits de troisième génération ont été insérés dans le bloc constitutionnel français. Il est d'ailleurs à noter que le Président Jacques Chirac, l'un des principaux promoteurs de ce texte constitutionnel a qualifié de fondamentaux les principes qu'ils contiennent lors du discours d'Avranches du 18 mars 2002<sup>310</sup>. Ainsi, comme nous l'abordons plus en détail plus bas, le droit procédural qu'est la participation a acquis un rang constitutionnel par l'incorporation dans ce texte d'un article 7 qui consacre deux des trois piliers de ce principe directeur du droit de l'environnement en disposant que « toute personne a le droit, dans les conditions et 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 réforme constitutionnelle ainsi que les consécutions de ce principe au niveau international ont de ce fait été jugées par Michel Prieur ou encore Bénédicte Delaunay<sup>311</sup> comme introduisant des principes fondamentaux du droit de l'environnement.

## B) La fundamentalité substantielle du principe de participation

**217.** Si l'on s'appuie davantage sur une conception matérielle ou substantielle, le principe de participation revêt également un caractère fondamental. Dans cette conception, la fundamentalité d'un droit est reconnue en ce que ce dernier est un élément incontournable de l'identité et du fonctionnement « d'un système juridique ou d'un sous-système ou un élément du système »<sup>312</sup>. Plus précisément, cette acception renvoie à des valeurs jugées essentielles par la société dans la mesure où elles constituent le fondement de l'État de droit. Or, dans ce type de système juridique, les droits fondamentaux permettent une symbiose entre « l'État de droit,

---

<sup>310</sup> M. PRIEUR, « Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, (2014), n° 43, p. 5 et s. Lors de ce discours, Jacques Chirac a déclaré : « Le Conseil constitutionnel, les plus hautes juridictions et toutes les autorités publiques seront alors les garants de l'impératif écologique. Cette démarche est celle de l'efficacité... La Charte rappellera les droits et devoirs de chacun à l'égard de l'environnement, et vis-à-vis des générations futures. Elle affirmera cinq principes fondamentaux : principe de l'intégration, principe de précaution, principe de responsabilité écologique, principe de prévention, principe d'information et de participation ».

<sup>311</sup> M. PRIEUR, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, (2004), n° 15, p. 136 ; B. DELAUNAY, « De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », in *AJDA*, (2003), n° 25, p. 1316.

<sup>312</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, « La notion de droit « fondamental » et le droit constitutionnel français », in *D.*, (1995), n° 42, p. 323 et s.

l'État social et la démocratie »<sup>313</sup>. Appliqué à cette analyse, le principe de participation a donc toute sa place dans la liste des droits fondamentaux pour deux raisons principales.

1) *Le principe de participation, caractéristique centrale de l'identité du droit de l'environnement*

**218.** Si l'on emploie cette conception dans un sens large, le droit de l'environnement et de l'urbanisme, droit qui se veut durable, constitue bien l'élément d'un système juridique dont le principe de participation figure parmi les principes essentiels qui forgent son identité et son bon fonctionnement<sup>314</sup>. La société internationale manque rarement au sein des textes qu'elle rédige de rappeler l'importance de ce principe dans la préservation de l'environnement. Plus qu'un phénomène de mode, la démocratie participative devient aux yeux de différents auteurs, réforme après réforme, une pratique de plus en plus encadrée par le droit et ancrée dans le droit. Pour ne prendre qu'un seul exemple, nous pouvons citer Agathe Van Lang qui a déclaré dans cet article : « nous savons, grâce à Hans Christian Andersen, que le vilain petit canard a pu, au terme de douloureuses péripéties, se muer en cygne. Ainsi en est-il du principe de participation »<sup>315</sup>. Ses consécutions successives abordées tout au long de ce chapitre, tant au niveau international qu'au niveau français, par les textes ou par les juges, démontrent son caractère fondamental (**Figure n°1**). Ainsi, au même titre que les droits comme le droit de l'homme à un environnement sain, le principe de précaution ou encore le principe pollueur-payeur, le principe de participation figure comme l'une des composantes essentielles constituant le socle du droit de l'environnement.

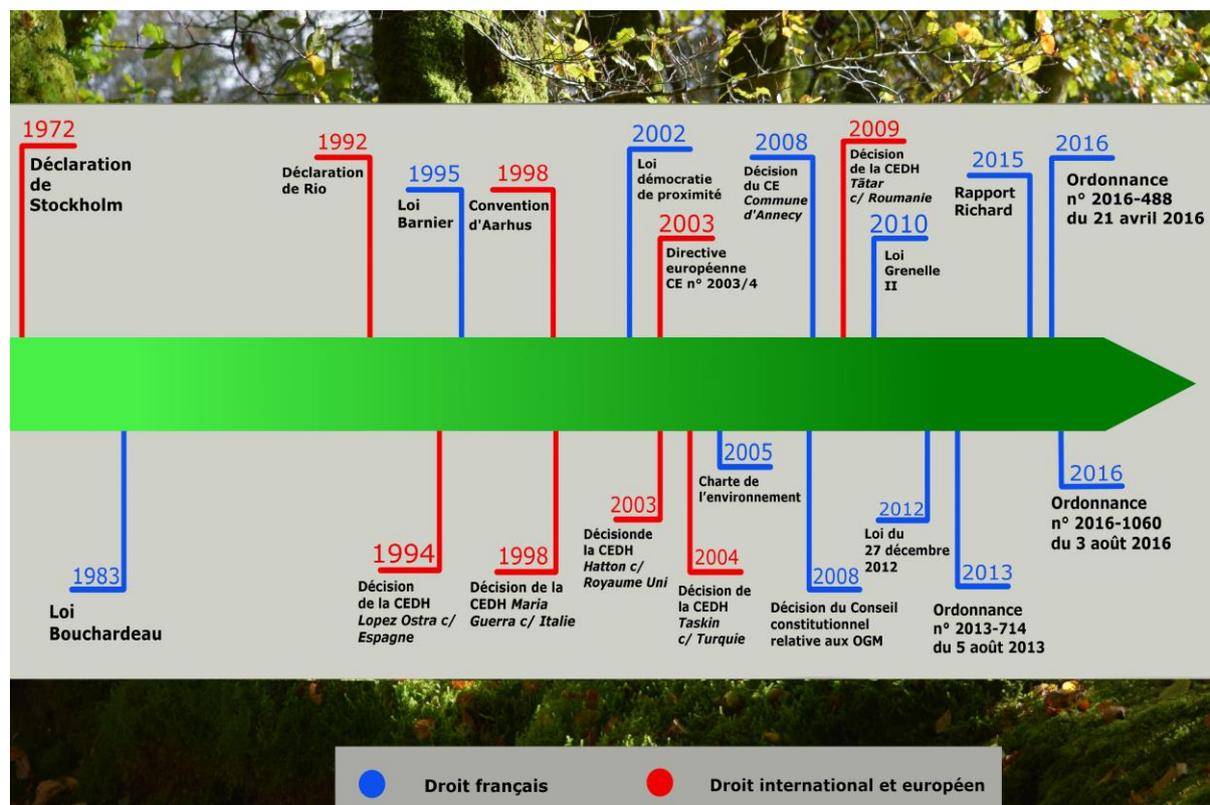
---

<sup>313</sup> K. SCHLAICH, « Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux -Tribunal constitutionnel fédéral allemand » p. 105-164, in L. FAVOREU (dir.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 1982.

<sup>314</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014. Dans son ouvrage, Michel Prieur aborde les principes d'information et de participation comme des « principes généraux durables » qui caractérisent la durabilité du droit de l'environnement.

<sup>315</sup> A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », *op. cit.*

**Figure n°1 : Historique de la consécration du principe de participation en droit de l'environnement<sup>316</sup>.**



219 . La preuve de cette fondamentale est par exemple fournie par les réformes des codes français de l'urbanisme et de l'environnement qui consacrent le principe de participation comme un principe de procédure indispensable au respect et à la bonne mise en œuvre du droit de l'urbanisme et de l'environnement.

220 . En effet, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite Barnier<sup>317</sup> a introduit le principe de participation dans l'article L. 110-1, II, 5° du code de l'environnement comme l'un des principes généraux du droit de l'environnement. Par la suite, la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012<sup>318</sup> a consacré dans l'article L. 110-1, II, 4° le principe d'information à part entière comme principe cardinal. En outre, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages<sup>319</sup>, insère, toujours au sein de cet article L. 110-1 du code de l'environnement,

<sup>316</sup> Auteur : J. VIEIRA.

<sup>317</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

<sup>318</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, JORF n°0302 du 28 décembre 2012 page 20578.

<sup>319</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

des principes supplémentaires essentiels à la préservation de la biodiversité qu'elle qualifie de « principes fondamentaux ». Il peut donc être avancé que la loi reconnaît indirectement la fondamentalité des autres principes déjà présents dans le code (information, participation, précaution, prévention...) auxquels s'ajoutent ces nouvelles dispositions. Cette hypothèse peut être étayée par le fait que l'article 34 de la Constitution française confie au législateur la compétence pour déterminer les droits fondamentaux.

**221 .** L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement<sup>320</sup> a réécrit l'article L. 120-1 dans le but de préciser les objectifs de la participation ainsi que les droits conférés au public dans le cadre de la mise en œuvre du principe de participation. Ainsi, selon ce nouvel article L. 120-1, la participation du public a pour objectifs d'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique, d'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures, de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement et, enfin, d'améliorer et de diversifier l'information environnementale. En ce qui concerne les droits conférés au public à la participation environnementale, ils sont au nombre de quatre : le droit d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective, le droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation, le droit de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ainsi que 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. Cet apport effectué par l'ordonnance de 2016 renforce donc l'idée du caractère essentiel de ce principe comme un élément incontournable de l'identité et du fonctionnement du droit de l'environnement.

**222 .** En matière de droit de l'urbanisme, le caractère essentiel du principe de participation a également été souligné. L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, a consacré le principe de participation au sein des articles L. 103-1 à L. 103-6 d'un nouveau titre préliminaire du code de l'urbanisme comme l'un des principes généraux de l'urbanisme. Plus précisément, ce sont des « principes généraux de procédures » qui ont été insérés dans le code<sup>321</sup>. Cette consécration « répond au phénomène de " fondamentalisation " du droit de

---

<sup>320</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

<sup>321</sup> M. REVERT, « Recodification du livre Ier : une simple réécriture des règles et principes généraux ? », in *RDI*, (2016), n° 04, p. 185 et s. Outre la participation du public, l'évaluation environnementale et le principe de non-

l'urbanisme, sous l'influence du droit constitutionnel et notamment encore du droit européen »<sup>322</sup>. Ainsi, l'ordonnance de 2015 qui a procédé à une recodification du code de l'urbanisme a consacré dans ce titre préliminaire un chapitre III portant sur le principe de participation comme principe cardinal de la procédure urbanistique. Outre les dispositions de la section 2 relatives à la procédure de concertation, la réforme a inséré dans le code une section 1<sup>re</sup> qui énonce des dispositions générales<sup>323</sup>. Cette section suggère une définition du principe de participation qui renvoie à celle opérée par le code de l'environnement.

**223 .** L'article L. 103-1 du code de l'urbanisme dispose en effet que « lorsque des décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement relevant du présent code n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquelles elles doivent être soumises à participation du public, les dispositions des articles L. 123-19-1 à L. 123-19-6 du code de l'environnement leur sont applicables ». Ces articles portent sur la « participation du public hors procédures particulières » et fixent les conditions d'élaboration de décisions des autorités publiques qui ont un impact sur l'environnement en vertu du principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement. De fait, la référence à ces dispositions de la Constitution française ainsi que la consécration de la participation du public comme principe général de l'urbanisme implique doublement le caractère fondamental de la démocratie participative.

## 2) *Le principe de participation, dimension de l'État de droit*

**224 .** Dans son exercice de définition de la notion d'État de droit, Jürgen Habermas opte pour une conception qui insiste sur la démocratie comme élément de définition de cet archétype théorique<sup>324</sup>. Selon lui, la notion d'État de droit ne peut être envisageable que dans une dimension démocratique où le pouvoir limitant est lui-même soumis à des limites émanant du droit<sup>325</sup>. Ainsi, la définition juridique de l'État de droit comporte deux aspects

---

indemnisation des servitudes d'urbanisme apparaissent respectivement dans les chapitres IV et V du titre préliminaire comme principe généraux de l'urbanisme.

<sup>322</sup> *Ibid.*

<sup>323</sup> Article L. 103-1 du code de l'urbanisme.

<sup>324</sup> K. TUORI, « L'État de droit », p. 643-670, in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel - Tome 1*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2012. Cette conception vient s'opposer à une conception développée par la doctrine conservatrice allemande.

<sup>325</sup> J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1992, p. 182 et s.

complémentaires. Le premier, renvoie à un ordre hiérarchique, « une situation résultant, pour une société, de sa soumission à un ordre juridique excluant l'anarchie et la justice privée »<sup>326</sup>. Le second, axé sur la démocratie, renvoie au « nom que mérite seul un ordre juridique dans lequel le respect du Droit est réellement garanti aux sujets de droit, notamment contre l'arbitraire »<sup>327</sup>. Ainsi de la notion d'État de droit découle notamment des notions de hiérarchie des normes<sup>328</sup> et de compétence<sup>329</sup> mais également de la notion de clarté<sup>330</sup>.

**225.** Appliqué à cet ensemble de définitions complémentaires, on peut estimer que le principe de participation constitue l'une des dimensions de l'État de droit en ce que sa mise en œuvre conditionne le fonctionnement d'un système démocratique de droit post-moderne fondé sur la transparence, la compétence des autorités publiques respectant le pluralisme d'idées et enfin le respect des procédures garantes de l'acceptabilité des décisions impactant la santé et la sécurité de l'être humain ainsi que l'ensemble des éléments composant son environnement.

**226.** De ce fait, le principe de participation apparaît bien comme fondamental dans la mesure où il représente un maillon reliant État de droit, État social et démocratie. Si l'on se réfère à la doctrine et plus particulièrement aux écrits de Jürgen Habermas, ce dernier estime que « la démocratie impliquerait la confrontation permanente des opinions : dans une société démocratique, il faut que les citoyens " puissent se concevoir à tout moment comme les auteurs du droit auquel ils sont soumis en tant que destinataires ". Cela passe nécessairement par des processus de discussion et de délibération par lesquels la norme juridique progressivement se construit »<sup>331</sup>. Ainsi l'auteur souligne bel et bien le caractère fondamental de la participation des citoyens aux processus décisionnels au sein d'un État de droit.

---

<sup>326</sup> « État de droit » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 421.

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> « Hiérarchie des normes » in M. de VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Dictionnaires Sirey », 2017, p. 186-188. La notion de hiérarchie des normes renvoie notamment au principe de légalité selon lequel « pour être valide, un acte doit avoir été pris par l'autorité compétente en respectant les règles de forme et de fond posées par les textes hiérarchiquement supérieurs ». Ce principe est une caractéristique de la notion d'État de droit. À l'inverse, le défaut de règles procédurales constitutionnelles ou la violation de ces dernières implique la présence d'un régime non démocratique.

<sup>329</sup> « Compétence » in *Ibid.*, p. 62-63. Notion fondamentale en droit public, la compétence incarne l'une des composantes de l'État de droit puisqu'elle implique l'« idée que le pouvoir n'est pas la propriété de ceux qui l'exercent et permet d'imposer une limite à chaque détenteur du pouvoir en définissant les actes qu'il est habilité à prendre ».

<sup>330</sup> « Clarté » in *Ibid.*, p. 48. La clarté « peut être comprise comme une des nombreuses facettes de l'État de droit et a plusieurs domaines d'application ». Elle se retrouve notamment dans l'organisation des consultations électorales ou encore dans l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

<sup>331</sup> J. CHEVALLIER, « Délibération et participation », p. 195, in CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, op. cit. ; J. CHEVALLIER, « La démocratie délibérative : mythe et réalité », p.

227 . Tout en poursuivant notre raisonnement à la lumière de la notion d'État de droit, si l'on se positionne sous l'angle du contentieux environnemental, ici encore le caractère fondamental du principe de participation apparaît en arrière-fond. Si le juge, qu'il soit ordinaire, international ou constitutionnel, n'a à ce jour pas encore expressément qualifié ce droit procédural de principe fondamental, son attitude peut néanmoins attirer notre attention.

228 . Tout d'abord, du point de vue de la jurisprudence française et plus particulièrement en matière de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), un constat peut être dressé. Ce mécanisme permettant à tout justiciable de contester, au cours d'un procès, la constitutionnalité d'une loi promulguée au regard des droits et libertés garantis par la Constitution française peut apparaître comme révélateur de la fondamentalité de certains droits. Cette procédure favorise le dialogue des juges à travers les examens successifs de recevabilité effectués par les juridictions ordinaires opérant ainsi un filtrage avant renvoi à la juridiction constitutionnelle<sup>332</sup>. Or ce dispositif est considéré tant par certains membres de la doctrine juridictionnelle administrative que de la doctrine universitaire comme un instrument au service de la protection des droits et libertés fondamentaux dans une logique d'État de droit<sup>333</sup>. Cette propriété attribuée à la QPC alloue aux droits de la Charte de l'environnement invocables dans cette procédure l'aspect de valeurs fondamentales à l'identité et au bon fonctionnement d'un système juridique.

---

75-87, in A. GRAS et P. MUSSO (dir.), *Politique, communication et technologies : Mélanges en hommage à Lucien Sfez*, Paris, PUF, 2006.

<sup>332</sup> Rappelons que la QPC est une procédure introduite la loi organique n° 2009-1523 relative à l'application de l'article 61-1 du 10 décembre 2009, qui permet au justiciable de soulever en cours d'instance l'inconstitutionnalité d'une loi devant la juridiction administrative ou judiciaire. Selon son appartenance à l'ordre administratif ou judiciaire, le juge du fond transmet la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation après avoir exercé un premier examen sur la réunification de trois conditions essentielles à cette transmission : il faut que la disposition législative contestée soit applicable au litige, que cette même disposition n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution et que la question soulevée présente un caractère sérieux. En cas d'examen positif le juge du fond transmet donc la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation qui dispose d'un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la question leur a été transmise, pour saisir le Conseil constitutionnel qui statuera sur la constitutionnalité de la disposition législative. Cette saisine ne peut se faire qu'après que les juridictions suprêmes aient effectué un deuxième examen de la satisfaction des deux premières conditions évoquées précédemment et qu'elles aient vérifié que la disposition législative contestée soulève une question nouvelle ou présente une difficulté sérieuse.

<sup>333</sup> J.-M. SAUVÉ, « Justice administrative et État de droit », Intervention à l'Institut d'études judiciaires de l'Université Panthéon-Assas, Paris, le 10 février 2014 ; L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, et G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 2017, p. 368. Dans ce dernier ouvrage, les auteurs précisent que « cette nouvelle procédure, depuis longtemps attendue, constitue à l'évidence un instrument supplémentaire de protection des droits fondamentaux offert aux justiciables. Elle comble une lacune de notre État de droit, aucune loi votée par le Parlement n'étant dorénavant à l'abri du contrôle de constitutionnalité ».

**229 .** Bien que l'intégralité des dispositions de la Charte ne soit pas invocable dans le cadre de cette procédure<sup>334</sup>, une série de décisions du Conseil constitutionnel a entraîné, comme nous le verrons plus loin, l'abrogation de dispositions du code de l'environnement jugées contraires à l'article 7 de la Charte<sup>335</sup>. Nous pouvons même affirmer que le principe de participation constitue le droit contenu par la Charte qui a le plus mobilisé le juge constitutionnel<sup>336</sup>. Ces différentes décisions des Sages de la Rue Montpensier ont donc souligné le caractère fondamental du principe de participation, ce qui a donné lieu à une importante mise en conformité de la législation en vigueur incarnée notamment par la 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>337</sup>.

**230 .** Du point de vue de la jurisprudence internationale, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), a développé une protection dite « par ricochet » du droit de l'homme à un environnement sain en vertu des différents articles de la CEDH<sup>338</sup>. En revendiquant officiellement l'alignement de sa jurisprudence aux dispositions de la Convention d'Aarhus, le juge de droit international européen contribue à démontrer que le principe de participation du citoyen, reconnu dans plusieurs ordres juridiques internes comme internationaux ou communautaires, se justifie par le droit de l'être humain à jouir d'un environnement sain<sup>339</sup>.

---

<sup>334</sup> L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, et G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 168-169.

<sup>335</sup> K. FOUCHER, « L'apport en demi-teinte de la QPC à la protection du droit de participer en matière d'environnement », in *Constitutions*, (2013), n° 4, p. 657 et s.

<sup>336</sup> L. FONBAUSTIER, « La participation du public », in *AJDA*, (2015), n° 9, p. 517 et s. Laurent Fonbaustier précise qu'« environ un quart des décisions mobilisant la Charte de l'environnement implique son article 7, phénomène stimulé par l'entrée en vigueur de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) le 1er mars 2010 ». Voir également L. FONBAUSTIER, « Les droits procéduraux », p. 135-152, in C. CERDAGUZMAN et F. SAVONITTO (dir.), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement: 2005-2015*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, coll. « Collection Colloques & Essais », n° 24, 2016.

<sup>337</sup> A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », *op. cit.*

<sup>338</sup> M. DÉJEANT-PONS, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme », in *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 3 (1991), n° 1, p. 461.

<sup>339</sup> M. PRIEUR, « Les sources de la démocratie environnementale- le principe de participation : de la Convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement », p. 64-71, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale, op. cit.* Dans l'arrêt *Demir et Baykara c/ Turquie* (12 novembre 2008, n° 34503/97), la Cour rappelle que depuis l'arrêt *Taskin c/ Turquie* de 2004 elle a « complété sa jurisprudence relative à l'article 8 de la convention en matière de protection de l'environnement (aspect considéré comme faisant partie de la vie privée de l'individu) en s'inspirant largement des principes établis par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement».

### C) La fundamentalité comparative du principe de participation

**231 .** L'approche comparative constitue également un moyen de déceler la fundamentalité d'un droit car elle permet « d'extraire un ensemble de valeurs communes ou, au moins, un système de droit européen commun »<sup>340</sup>. Or, selon cette approche, le principe de participation apparaît également comme un droit fondamental.

**232 .** Lorsqu'on examine attentivement les cadres constitutionnels de pays autres que la France, on constate que, du point de vue de la reconnaissance du caractère fondamental du principe de participation, ces nations, sauf quelques cas, ne sont pas en retard, et parfois même, elles sont beaucoup plus en avance par rapport aux efforts constitutionnels de l'hexagone. En étudiant les Constitutions de différents pays de l'Europe, on réalise que la démocratie participative est consacrée de manière variée si bien que, pris dans son ensemble, ce système de droit européen commun prend l'aspect d'une mosaïque fondamentale de la participation environnementale.

**233 .** Certains pays, comme le Portugal, ont placé de manière très complète la démocratie participative dans l'aménagement et le développement durables au rang fondamental. Ainsi l'article 65 alinéa 5 de la Constitution Portugaise du 2 avril 1976 dispose que « toute personne concernée a le droit de participer à l'élaboration des outils de planification urbanistique et de tout autre outil d'aménagement du territoire. ». Le texte poursuit la consécration en énonçant, dans son article 66 que « Toute personne a droit à un environnement humain, sain et écologiquement équilibré, et a le devoir de le défendre. ». L'alinéa 2 de ce même article précise, de plus, qu' « afin de garantir ce droit, dans le cadre d'un développement durable, il appartient à l'État, au travers d'organismes spécialisés et en faisant participer les citoyens » de réaliser un certains nombres d'actions<sup>341</sup>. Par conséquent, le texte constitutionnel portugais est

---

<sup>340</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, « La notion de droit « fondamental » et le droit constitutionnel français », *op. cit.*

<sup>341</sup> L'alinéa 2 de l'article 66 de la Constitution Portugaise du 2 avril 1976 égraine un certain nombre d'actions qu'il incombe à l'État portugais de réaliser en faveur de l'environnement tout en utilisant le processus participatif : « a) de prévenir et de contrôler la pollution et ses effets, ainsi que les formes d'érosion susceptibles d'occasionner des dommages ; b) d'organiser et de promouvoir l'aménagement du territoire en vue d'une localisation correcte des activités, d'un développement socio-économique harmonieux et d'une valorisation des paysages ; c) de créer et d'agrandir des réserves et des parcs naturels et d'agrément, ainsi que de classer et de protéger paysages et sites afin d'assurer la préservation de la nature et la sauvegarde des valeurs culturelles d'intérêt historique ou artistique ; d) de promouvoir l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, en sauvegardant leur capacité de renouvellement et la stabilité écologique, dans le respect du principe de solidarité entre générations ; e) d'encourager, en collaboration avec les collectivités locales, la qualité de l'environnement des communautés rurales et urbaines, notamment au plan de l'architecture et de la protection des zones historiques ; f) d'insérer des objectifs environnementaux dans les différentes politiques de portée sectorielle ; g) de faire respecter les valeurs environnementales et de promouvoir l'éducation dans ce domaine ; h) de garantir

remarquable par sa précision dans le cadrage des modalités de participation et, de ce fait, reconnaît au citoyen lusitanien un rôle primordial dans la gestion des politiques d'aménagement et d'environnement.

**234 .** La Constitution finlandaise du 1<sup>er</sup> mars 2000, quant à elle, lie directement l'idée de responsabilité du citoyen à l'égard de l'environnement à la participation de ce dernier. Dans son article 20 intitulé « Responsabilité à l'égard de l'environnement », le texte dispose que « La sauvegarde de la nature et de sa diversité ainsi que de l'environnement et du patrimoine culturel incombe à chacun. L'État s'efforce de garantir à chacun le droit à un environnement sain et la possibilité d'influer sur les décisions relatives à son environnement. ». Cela fait référence à une autre facette du principe de participation: celle du devoir, pour les citoyens, de préserver l'environnement et de participer à l'ensemble des décisions qui y font référence car c'est l'affaire de tous, puisqu'il s'agit de leur santé et de leur sécurité.

**235 .** Le constituant espagnol a choisi de ne faire référence au principe de participation que de manière indirecte. L'article 45-1 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 énonce que « chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne, et le devoir de le préserver » et l'article 45-2 rajoute que « les pouvoirs publics veillent à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles, dans le but de protéger et d'améliorer la qualité de la vie, ainsi que de défendre et de restaurer l'environnement, en s'appuyant sur une indispensable solidarité collective. ». Enfin, l'article 45-3 précise que « pour ceux qui violent les dispositions du paragraphe précédent, dans les termes fixés par la loi, on établira des sanctions pénales ou le cas échéant, administratives, ainsi que l'obligation de réparer le dommage causé. ». De nombreux auteurs espagnols ont interprété cet article constitutionnel comme un droit collectif de participation<sup>342</sup>. Les droits collectifs sont des droits subjectifs fondés sur l'idée de solidarité et reconnus aux citoyens sous la forme d'instruments juridiques qui leur permettent de prendre part aux procédures décisionnelles et même de s'opposer aux mesures prises par les gouvernants. Le droit collectif à l'environnement est

---

que la politique en matière fiscale allie le développement à la protection de l'environnement et à la qualité de la vie. ».

<sup>342</sup> V. BELLVER CAPELLA, *Ecología: de las razones a los derechos*, Peligros, Comares, 1994 ; J. LUCAS, « El principio de solidaridad como fundamento del derecho al medio ambiente », in *Revista de Derecho Ambiental*, (1994), n° 12, p. 51-70 ; E.J. RUIZ VIEYTEZ, *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Spain, Ararteko, 1993 ; J.L. SERRANO MORENO, « El derecho subjetivo al ambiente », in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, [1988], n° 16, p. 71 et s.

souvent envisagé comme un droit qui se départage en trois parties : information, participation et accès à la justice en matière d'environnement<sup>343</sup>.

**236 .** La Constitution espagnole fait une référence plus ou moins vague du droit au recours en matière d'environnement lorsque l'on s'attarde sur l'article 45-3. En revanche, en ce qui concerne l'information et la participation du citoyen, il est nécessaire de lire entre les lignes. Le texte constitutionnel ibérique consacre bien une place aux procédures participatives ainsi qu'au devoir d'informer les citoyens dans ses articles 9-2<sup>344</sup> ou encore 105<sup>345</sup> mais ces dispositions sont générales, elles ne concernent pas spécifiquement l'environnement ou l'aménagement en particulier.

Ainsi, faute de consécration fondamentale explicite, les citoyens espagnols, pour invoquer leur droit de participation environnementale, doivent s'en remettre soit à un ensemble d'interprétations doctrinales, soit à d'hypothétiques développements jurisprudentiels soit enfin au législateur qui a su développer une importante législation en la matière qui a été impulsée par le droit communautaire<sup>346</sup>. Le rôle du citoyen dans sa participation à l'élaboration des mesures environnementales n'est donc pas clairement défini par la constitution espagnole.

**237 .** La Constitution hellénique présente un peu la même situation que le cas espagnol dans la mesure où elle ne consacre pas explicitement le principe de participation. L'article 24 de la Constitution du 9 juin 1975 dispose dans son paragraphe 1 que « La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'État et un droit pour chacun. L'État est obligé de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives pour protéger l'environnement conformément au principe de durabilité. ». La doctrine a interprété cet article comme une consécration fondamentale de l'obligation pour l'État, et donc de ses pouvoirs

---

<sup>343</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., « L'environnement dans la Constitution espagnole », in *Revue juridique de l'environnement*, (2005), n° spécial, p. 53-62.

<sup>344</sup> Article 9-2 de la Constitution espagnole : « Il incombe aux pouvoirs publics de développer les conditions pour rendre réelles et effectives la liberté et l'égalité de l'individu et des groupes auxquels il participe, de supprimer les obstacles qui empêchent ou gênent son épanouissement et de faciliter la participation de tous les citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale. »

<sup>345</sup> Article 105 de la Constitution espagnole : « La loi détermine :

a) la consultation des citoyens, directement ou par l'intermédiaire des organisations et des associations reconnues par la loi, dans le processus d'élaboration des dispositions administratives qui les concernent ;  
b) l'accès des citoyens aux archives et aux registres administratifs, sauf en ce qui concerne la sécurité et la défense de l'État, la recherche des délits et l'intimité des personnes ;  
c) la procédure suivant laquelle les actes administratifs doivent être pris, garantissant, s'il y a lieu, la consultation de l'intéressé. »

<sup>346</sup> F. LÓPEZ RAMÓN, « L'environnement dans la Constitution espagnole », *op. cit.*

exécutif, législatif et judiciaire de veiller à la protection de l'environnement<sup>347</sup>. La doctrine a dû également en déduire que l'article 24 consacre un droit à l'environnement sous une triple forme : un droit individuel qui renverrait à la possibilité pour le citoyen d'agir en justice à l'encontre de l'État, un droit social qui obligerait l'État à garantir pour les citoyens des prestations environnementale, et enfin, un droit politique qui s'apparenterait au droit pour le citoyen à l'information, à la participation et à l'accès à la justice en matière environnementale<sup>348</sup>.

**238.** Le rôle du citoyen grec dans la participation n'a donc pas été placé au rang fondamental. Il faut surtout s'appuyer sur la doctrine qui interprète le texte constitutionnel. Il faut savoir que la jurisprudence, qu'elle soit constitutionnelle ou administrative, n'apporte aucune précision sur ce sujet à l'exception de la possibilité pour le citoyen d'agir en justice en cas de danger pour l'environnement<sup>349</sup>.

**239.** Quant à la loi fondamentale allemande du 23 mai 1949, bien que faisant référence à la nécessité de protéger l'environnement dans son article 20a<sup>350</sup> intitulé « Protection des fondements naturels de la vie », elle ne consacre en aucune manière le principe de participation. L'insertion de cette disposition a fait l'objet d'un compromis suffisamment compliqué voire insatisfaisant dans la mesure où l'intitulé de l'article est relativement vague sur l'existence de droits subjectifs au profit du citoyen<sup>351</sup>. En conséquence, la Constitution allemande clarifie encore moins les choses en ce qui concerne le rôle du citoyen dans le processus décisionnel environnemental.

**240.** Ce qui frappe l'esprit, outre le fait que le principe de participation est consacré de manière irrégulière par les textes constitutionnels d'Europe, c'est que sur d'autres continents, comme l'Amérique du Nord, qui pourtant est une terre où la démocratie environnementale est très développée, les constitutions ne font même pas référence à la notion d'environnement. En revanche, l'Amérique du Sud se démarque de celle du Nord. En effet, certains de ces pays

---

<sup>347</sup> E. KOUTOUPA-REGKAKOU, *Droit de l'environnement*, Thessalonique, A. Sakkoulas, 2005, p. 26-27.

<sup>348</sup> T. NIKOLOPOULOS et M. HAÏDARLIS, « La Constitution, la jurisprudence et la protection de l'environnement en Grèce », in *RJE*, (2005), n° spécial, p. 63 et s.

<sup>349</sup> *Ibid.*

<sup>350</sup> Article 20a de la Loi fondamentale allemande : « Assumant ainsi également sa responsabilité pour les générations futures, l'Etat protège les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans les conditions fixées par la loi et le droit. ».

<sup>351</sup> M. BOTHE, « Le droit à l'environnement dans la Constitution allemande », in *RJE*, (2005), n° spécial, p. 35 et s.

consacrent dans leur Constitution un passage sur la protection de l'environnement et ont même fondamentalisé la participation du citoyen. Pour illustrer ces dires on peut s'appuyer sur l'exemple du Brésil<sup>352</sup> ou encore de la Colombie<sup>353</sup>.

241. Cependant, nous constatons que, d'une manière générale, ce phénomène de fondamentalisation du principe de participation est plutôt spécifique à la pratique constitutionnelle du Vieux Continent si bien que certains parlent d'un « génome vert européen »<sup>354</sup>. Cela s'explique par la différence de culture constitutionnelle qui existe entre ces deux parties du monde.

## **II. Les difficultés de l'émergence de la fondamentalité du principe de participation en droit français**

242. Dans le cas de la France, la consécration de la participation au rang constitutionnel ne s'est pas faite sans mal (A). Cependant, une fois l'insertion du principe dans la Constitution par la Charte de l'environnement réalisée, le caractère mitigé de cette entrée dans le Bloc de constitutionnalité français a suscité un grand nombre de déceptions (B).

### A) La reconnaissance tardive du principe général de participation en droit français

243. Comme nous venons de l'indiquer, la fondamentalité d'un droit provient certes de sa constitutionnalisation mais également de sa reconnaissance tant par le législateur que par des normes supra législatives internationales. Or dans ce dernier cas, encore faut-il que l'ordre juridique interne d'un pays signataire applique de manière effective cette norme internationale. Concernant le cas français, la reconnaissance du principe général de participation ne se fait pas sans difficulté. Tout d'abord, on constate que le législateur a pris

---

<sup>352</sup> Lorsqu'on étudie la Constitution brésilienne du 5 octobre 1988, on constate que certains de ses articles sont consacrés au droit à l'environnement (article 255), à un droit au procès en matière environnementale qui comprend l'action populaire (article 5 e-LXXIII) et l'action civile (article 129 III), et enfin, à un droit à l'information qui se décompose en deux aspects : l'exigence d'études d'impact systématiques qui doivent être publiées (article 255 §1 IV) et un droit à l'éducation environnementale (article 255 §1 VI). En contrepartie, le texte constitutionnel ne prévoit aucun passage sur la participation de l'éco-citoyen à proprement parler.

<sup>353</sup> Constitution colombienne du 4 juillet 1991 : l'article 67 précise que « l'éducation doit former les colombiens afin de protéger l'environnement », l'article 79 dispose que « toutes les personnes ont le droit de jouir d'un environnement sain » et rajoute que « dans tous les cas où la société peut se voir concernée, le législateur doit prévoir des mécanismes de participation du public ». Enfin, l'article 88 évoque le droit au juge en matière d'urbanisme et de développement durables en consacrant le recours populaire.

<sup>354</sup> M. CALLIGARO, *L'environnement, une branche de l'ADN constitutionnel européen*, <http://www.taurillon.org/3439>, consulté le 30 août 2013.

un certain temps pour accomplir la consécration d'un tel principe général tant l'accueil de ce dernier est vu d'un mauvais œil par les tenants de la démocratie représentative (1). En outre la Convention d'Aarhus, qui souligne le caractère essentiel du principe de participation dans tout État de droit, fait l'objet d'une application aléatoire par le système juridique français (2).

*1) La consécration hésitante du principe général de participation par le législateur français*

**244 .** La consécration française du principe de participation par le droit constitutionnel ne s'est faite que depuis moins de 10 ans. En effet, il faut savoir que l'insertion dans la Constitution de 1958 de ce grand principe du droit de l'environnement (comme l'ensemble des autres principes d'ailleurs) est le fruit d'un processus de reconnaissance qui aura duré une vingtaine d'années. Cette reconnaissance particulièrement lente est en grande partie due aux relations conflictuelles existant entre démocratie participative et démocratie représentative. En effet, les différentes réformes élaborées afin d'insérer des procédures d'information et de participation de manière à associer davantage les citoyens dans la prise de décision ont fait l'objet de réticences des élus nationaux comme locaux (certains élus cumulant d'ailleurs parfois les deux fonctions) craignant un empiètement de la part de « profanes » sur leurs compétences.

**245 .** Si la Loi Bouchardeau relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement du 12 juillet 1983<sup>355</sup> ainsi que les circulaires Bianco du 15 décembre 1992<sup>356</sup> et Billardon du 14 janvier 1993<sup>357</sup> établissent des procédures de consultation et de concertation du public en matière environnementale, la fondamentalisation du principe de participation n'est pas pour autant réalisée.

---

<sup>355</sup> Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF du 13 juillet 1983, page 2156.

<sup>356</sup> Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, JORF n°48 du 26 février 1993 page 3039.

<sup>357</sup> Circulaire Billardon du 14 janvier 1993 relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques d'EDF. Voir *I-Ville - Base documentaire de la politique de la ville, circulaire Billardon*, <http://i.ville.gouv.fr/index.php/reference/7547/circulaire-billardon-du-14-janvier-1993-relative-aux-procedures-d-instruction-des-projets-d-ouvrages-electriques-d-edf>, consulté le 24 septembre 2017.

**246.** Il faudra attendre la loi Barnier<sup>358</sup> pour que la participation de l'éco-citoyen à proprement parler soit introduite en tant que grand principe général. Cependant, à cette époque, une insertion du principe dans la Constitution n'est pas pour autant d'actualité, pas plus que des dispositions plus générales relatives à la protection de l'environnement. De plus, il faut savoir que la Loi Barnier est, au moment de sa promulgation vivement critiquée<sup>359</sup> dans la mesure où, dans son article 1<sup>er</sup> I, elle évoque bel et bien textuellement « le principe de participation » mais qu'elle le définit comme un principe «selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses. ». Les réprobations portent surtout sur le fait que les dispositions ne retiennent que la dimension informationnelle du principe et que la notion de participation se voit donc amputée des notions de participation aux processus décisionnels ainsi qu'à l'accès au juge.

**247.** Par la suite, cette loi de 1995 a été complétée par la Loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002<sup>360</sup> qui évoque à l'article L 110-1-4 du code de l'environnement le droit pour le citoyen d'être « associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence grave sur l'environnement et l'aménagement du territoire ». Cependant, on constate que cette loi de 2002 n'utilise pas pour autant le terme de démocratie participative. En effet, la Loi « démocratie de proximité » reflète bien le flou opportuniste entretenu par les élus autour de ce type d'outil qui résistent contre une émancipation des citoyens au-delà de ce rapport représentatif élus /citoyens<sup>361</sup>. Cette frilosité du législateur explique en partie la raison pour laquelle le constituant n'a toujours pas, en 2002, inséré le principe de participation dans la Constitution française.

---

<sup>358</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, page 1840.

<sup>359</sup> F. DENIER-PASQUIER, *Du développement durable au principe de participation, Tome 2: La mise en oeuvre du principe de participation*, [http://www.paysdelaloire.cnfpt.fr/documents/tome2\\_entier.pdf](http://www.paysdelaloire.cnfpt.fr/documents/tome2_entier.pdf).

<sup>360</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002 page 3808 texte n° 1.

<sup>361</sup> LEFEBVRE, R., « La participation : entre idéal et illusion pour le citoyen », intervention à la journée d'études organisée par l'Association du master Collectivités territoriales de Bordeaux IV (AMCT); *20 ans après : la loi ATR à l'épreuve du temps*, Bordeaux, 2012. Le terme de démocratie participative est rarement utilisé par les élus eux même car ils préfèrent la notion de démocratie de proximité. Lors de l'élaboration de la Loi de 2002, il avait été envisagé que cette dernière intègre la notion de démocratie participative mais elle a finalement porté le nom de démocratie de proximité car c'est une démocratie où les élus gardent un rôle central. La notion de proximité renvoie à la démocratie de contact et donc de face à face entre l'élus et le citoyen.

## 2) *L'application partielle de la Convention d'Aarhus par la France*

**248.** Lors de l'élaboration de la Convention d'Aarhus plusieurs gouvernements ont manifesté certaines réticences à l'égard de ce texte, notamment au sujet du fait que ce texte impose un principe général de participation du public dans le processus législatif<sup>362</sup>. Cette frilosité des pays signataires est caractéristique de l'attitude de la France à l'égard de ce texte international à valeur contraignante. De ce fait, contrairement à des pays comme la Finlande qui ont pleinement intégré la convention dans leur ordre juridique interne, l'Hexagone n'applique ce texte que de manière aléatoire ce qui tend à atténuer la fundamentalité du principe de participation que ce dernier consacre. Cette discontinuité se manifeste doublement. D'une part, la France, et plus particulièrement le juge français interprète de manière relativement rigide l'effet direct de la convention ce qui explique que tous ses articles ne sont pas considérés comme directement applicables dans l'ordre juridique interne (a). D'autre part, à l'instar d'autres nations, la France tire profit du caractère indicatif de certaines dispositions de la convention pour les interpréter souplesment (b).

### a) La rigidité de l'interprétation de l'effet direct de la convention

**249.** Outre le fait que la législation française ne réponde pas entièrement aux exigences de la Convention d'Aarhus, le juge administratif a développé une interprétation article par article pour se prononcer sur l'effet direct de ce texte dans l'ordre juridique interne. Il ressort de la jurisprudence administrative que le juge retient une interprétation restreinte des conditions d'applicabilité de la convention et plus particulièrement en matière d'effet direct<sup>363</sup>. L'article 6 de la convention a notamment fait l'objet de cette stricte interprétation, puisque le juge administratif a estimé, dans différentes décisions, comme étant privées d'effet direct les dispositions des paragraphes 4, 5, 6 et 8 de l'article 6 de la convention au motif qu'elles ne créent d'obligations qu'entre les États parties et n'ont pas pour objet de garantir des droits au profit des personnes privées<sup>364</sup>. Comme nous l'avons vu, certaines de ces dispositions sont

---

<sup>362</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>363</sup> Y. AGUILLA, « L'effet direct des conventions internationales : une nouvelle grille d'analyse », in *AJDA*, (2012), n° 14, p. 729 et s. Faisant partie des conditions matérielle d'applicabilité d'une convention internationale, l'effet direct constitue la caractéristique d'une règle qui a pour objet de créer des droits ou obligations à l'égard des particuliers tout en étant *self executing*, c'est-à-dire sans qu'une mesure interne d'exécution soit nécessaire pour son application. Une règle d'effet direct est directement applicable par les tribunaux.

<sup>364</sup> CE, 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aérodrome de Notre-Dame-des-Landes*, n° 267287 : JurisData n° 2005-069442 ; CE, 19 mars 2008, *Commune*

particulièrement importantes puisqu'elles imposent aux signataires de faire participer le public « au début de la procédure, c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles », et de veiller « à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération ». En adoptant le même raisonnement, le juge administratif a refusé de voir un effet direct dans les dispositions de l'article 7 sur l'élaboration des plans et des programmes et de l'article 8 sur l'élaboration des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale<sup>365</sup>.

**250.** La position prise par le juge administratif est sans nul doute contestable à plusieurs égards. Tout d'abord, les décisions du juge concernent principalement des dispositions centrales de la convention portant sur des processus décisionnels dont l'impact environnemental est amplement reconnu. Cela neutralise de fait, la majeure partie des effets de ce texte sur l'ordre juridique interne. En outre, l'interprétation retenue par le juge quant à l'effet direct de la convention est discutable. Au vu du contenu de l'ensemble de la convention, on peut estimer que, contrairement à l'interprétation du juge français, les rédacteurs du texte ont élaboré ce dernier dans le but de créer des droits et obligations directement invocables par les particuliers. Cet attachement du Conseil d'État au critère rédactionnel<sup>366</sup> est en décalage avec sa propre jurisprudence. Dans un arrêt d'assemblée du 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*<sup>367</sup>, le Conseil d'État a précisé son interprétation de la condition de l'effet direct d'une norme internationale. Il affine le critère de l'effet direct par une analyse de l'intention des rédacteurs des normes internationales d'attribuer des droits subjectifs aux particuliers. Ainsi, il abandonne le critère rédactionnel selon lequel l'absence d'effet d'un traité vis à vis des particuliers « ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les États parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ».

---

*de Binningen*, n° 297860 : JurisData n° 2008-073326 ; *JCP A* 2008, p. 28, note P. Billet. - CE, 18 décembre 2008, *Collectif pour la protection des riverains de l'autoroute A84*, n° 310027 : JurisData n° 2008-074785 ; CE, 23 février 2009, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne*, n° 292397 : JurisData n° 2009-074996 ; *Environnement* 2006, comm. 67, obs. P. Trouilly ; CE, 23 mars 2011, *Commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité*, n° 329642 : JurisData n° 2011-00922.

<sup>365</sup> CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay et autres*, n° 292942 : JurisData n° 2007-071970, *JCP A* 2007, act. 597, Rec. CE 2007, p. 237, AJDA 2007, p. 1527, concl. Y. Aguila, CE 11 janvier 2008, *M. L. et Mme D. B.*, n° 292493: RJEP mai 2008, p. 29, concl. Lenica; *Envir.* 2008, no 55, note Trouilly; RFDA 2008. 412; *Dr. envir.* mai 2008, no 158, p. 19, note Charbonneau ; CE, 25 septembre 2013, *Société française pour le droit de l'environnement*, n° 352660 : JurisData n° 2013-020661 ; CE, 16 juillet 2014, *Conseil national des professions de l'automobile*, n° 365515 : JurisData n° 2014-018753.

<sup>366</sup> B. BUSSON, « L'avenir du débat public en matière d'environnement: Progrès de la démocratie ou consécration de la juricratie ? », in *Droit de l'env.*, (2002), n° 104, p. 305 et s.

<sup>367</sup> CE, ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, n° 322326.

**251** . En parallèle, en raison de leur libellé, le juge a estimé que les paragraphes 2, 3 et 7 de l'article 6 sont directement applicables<sup>368</sup>. La jurisprudence du Conseil d'État a de plus évolué, concernant l'effet direct de l'article 6§9 qui dispose que les signataires de la convention doivent veiller « à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ». Si auparavant le juge administratif jugeait ce paragraphe comme n'étant pas d'effet direct<sup>369</sup> sur l'ordre juridique interne français, sa position a évolué en 2013<sup>370</sup>. Selon des auteurs comme Agathe Van Lang, ce revirement serait une conséquence de la redéfinition des critères de l'effet direct par l'arrêt *GISTI* et *FAPIL* de 2012. Selon elle « rien n'interdit d'envisager un semblable revirement pour les paragraphes 4 et 8 de l'article 6 »<sup>371</sup>.

b) La souplesse de l'interprétation des exigences de la convention

**252** . Tout en imposant des obligations aux États signataires, la convention, laisse une liberté relativement grande quant à la mise en œuvre du principe de participation. L'article 3 du texte marque très bien cette souplesse puisqu'il impose aux parties de prendre les dispositions nécessaires à la convention. De plus, dans son article 3§2, cette dernière dispose en outre que « chaque partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement ». Cette disposition qui peut être plus perçue comme une obligation de moyen qu'une obligation de résultat met en péril le rôle du citoyen car les États sont souvent assez frileux pour mettre réellement en œuvre le principe de participation en droit de l'environnement. À ce titre, les parties sont susceptibles de faire preuve de mauvaise volonté.

---

<sup>368</sup> CE, 20 avril 2005, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et Migné-Auxances et Association Linars-Nouère Charente*, n° 258968 : JurisData n° 2005-068392 ; *Environnement* 2005, comm. 54, note P. Trouilly ; CE, réf., 9 mai 2006, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne*, n° 292398 : JurisData n° 2009-070099 ; *Environnement* 2006, comm. 67, note P. Trouilly ; *AJDA* 2006. p. 956. - CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay et autres*, n° 292942 : - CE, 12 janvier 2009, *France Nature Environnement*, n° 289080 : JurisData n° 2009-017665 ; *Dr. adm.* 2009, comm. 75, note F.-X. FORT.

<sup>369</sup> CE, 26 octobre 2007, *Union fédérale des consommateurs Que choisir de la Côte-d'Or*, n° 291109 : JurisData n° 2007-072615.

<sup>370</sup> CE, ass., 12 avril 2013, *Association de coordination interrégionale Stop THT et a*, n° 342409. : JurisData n° 2013-006762 ; *Rec. CE* 2013, p. 60 ; *RDI* 2013, p. 305, note A. VAN LANG.

<sup>371</sup> A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », *op. cit.*

**253.** Ce danger pour la consécration de la place du citoyen est d'autant plus grand que la Convention d'Aarhus ne définit pas de manière suffisamment précise l'ensemble des modalités de mise en œuvre de la participation. Le principe de participation apparaît dans le texte comme un droit acquis pour le public, donc déjà consacré amplement, ce qui était exagérément prématuré pour l'époque<sup>372</sup> bien que ce constat ait quelque peu évolué<sup>373</sup>. Ainsi, la Convention d'Aarhus consacre un cadre général de garantie de la participation qui permet de consolider indubitablement la place du citoyen. Cependant, elle fait, à certains égards, preuve de minimalisme en ce qui concerne les règles de mise en œuvre du principe. Cette convention se caractérise donc par une efficacité conditionnelle qui dépend du bon vouloir des parties. Or dans ce domaine, le juge français est particulièrement peu enclin à interpréter rigoureusement les dispositions de la convention<sup>374</sup>.

**254.** Bien au contraire, quand il leur reconnaît un effet direct, le juge se livre à une interprétation particulièrement souple de ces exigences internationales<sup>375</sup>. En effet, bien souvent le juge administratif invalide les moyens tirés de la violation des dispositions de la convention. Dans un arrêt de 2005<sup>376</sup>, le Conseil d'État a par exemple estimé, concernant un projet d'installation d'une unité de traitement des déchets ménagers à Fos-sur-Mer, que les paragraphes 2 et 3 de son article 6 « n'impliquent pas, par elles-mêmes ... l'organisation d'un débat public ... qui n'est qu'une des procédures possibles pour assurer l'information et la participation, en temps utile, du public au processus décisionnel en matière d'environnement ». En outre, selon une jurisprudence constante, le juge administratif a précisé que la tenue d'une enquête publique suffit à respecter ces dispositions<sup>377</sup>. Or comme nous le voyons plus bas, l'enquête publique est bien loin de répondre aux exigences de la convention. C'est d'ailleurs à ce titre que différentes réformes ont été effectuées de manière à développer des dispositifs comme la concertation, plus adaptés aux dispositions de la norme internationales.

---

<sup>372</sup> C. LARSEN, « L'accès aux informations sur l'environnement en droit international: la Convention d'Aarhus », p.25-48, in C. LARSEN (dir.), *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne: bilan et perspectives*, Bruylant, 2003.

<sup>373</sup> Comme nous l'avons abordé, les différents ordre juridiques internes des pays signataires de la Convention d'Aarhus ont progressivement consacré le principe de participation et ont développé à ce titre des procédures de manière à informer une bonne information et une bonne participation du public.

<sup>374</sup> J. BÉTAILLE, « La contribution du droit aux effets de la participation du public », *op. cit.*

<sup>375</sup> G. LE FLOCH, « La Convention d'Aarhus devant le juge administratif », in *LPA*, (2008), n° 157, p. 4 et s.

<sup>376</sup> CE 28 décembre 2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence*, n° 277128, rec. p. 588.

<sup>377</sup> CE, 28 juillet 2004, *Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire*, n° 254944 : JurisData n° 2004-067430 ; CAA Marseille, 11 février 2010, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence*, n° 08MA00145 ; CAA Marseille, 12 mai 2011, *Association fédérale d'action régionale pour l'environnement*, n° 10MA04368 : JurisData n° 2011-014334.

**255 .** De plus, le juge administratif prive de l'application de la convention différents projets tels que le développement de l'éolien<sup>378</sup>, l'élaboration d'un plan de prévention des risques<sup>379</sup> ou encore la délimitation des zones vulnérables à la pollution aux nitrates<sup>380</sup> en se basant sur l'argument selon lequel ils ne figurent pas dans l'énumération non exhaustive de l'annexe I de la convention et donc ne relèvent pas du champ d'application de l'article 6. En réalité, cet article précise que la convention s'applique à des décisions portant sur des activités non énumérées dans cette annexe mais qui sont, conformément à leur législation nationale, considérées par les États signataires comme ayant un effet important sur l'environnement. Ces dispositions particulièrement souples constituent donc un prétexte pour la France pour ne pas appliquer rigoureusement la convention à des activités qui ont pourtant sans aucun doute un impact direct sur l'environnement.

B) L'introduction du principe de participation dans la Constitution française par la Charte de l'environnement : une fondamentalisation *a minima*

**256 .** Cela n'est que dix ans après la Loi Barnier que le principe de participation va faire son entrée dans le bloc de constitutionnalité grâce à l'élaboration de la Charte de l'environnement promulguée le 1<sup>er</sup> mars 2005. D'une manière générale on a pu se réjouir qu'un texte constitutionnel portant sur l'environnement soit en partie le fruit de la démocratie participative comme le prescrit la Convention d'Aarhus. En effet, il faut noter que le travail d'élaboration de ce texte constitutionnel a pris source en juin 2002 avec la nomination, par le président Jacques Chirac, d'une commission présidée par Yves Coppens qui était composée de personnes issues de la société civile, c'est à dire des représentants du secteur économique et social, du monde scientifique et des ONG spécialisées dans l'environnement<sup>381</sup>. L'objectif de cette commission était de réfléchir à l'insertion de l'environnement dans la Constitution française. De plus, dans le même temps, le ministère de l'écologie et du développement durable a organisé une campagne de consultations sur le même thème qui consistait à la tenue de différentes assises régionales regroupant le public, à l'envoi d'un questionnaire destiné aux acteurs nationaux et régionaux et enfin à la conception d'un forum électronique pour l'occasion. L'ensemble de ces consultations a par la suite été transmis à la commission

---

<sup>378</sup> CE, 16 avril 2010, *Brocard*, n° 318067 : JurisData n° 2010-003981 ; *JCP A* 2010, act. 338, obs. L. Erstein

<sup>379</sup> CAA Marseille, 16 juin 2011, *Commune d'Arles-sur-Tech*, n° 09MA02520.

<sup>380</sup> CAA Bordeaux, 13 novembre 2012, *Bernard X., Hugues Y. et a.*, n° 11BX01201.

<sup>381</sup> M. PRIEUR, « Environnement et droit de l'homme: la Charte de l'environnement de 2004 », p 49-60, in Y. PETIT (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La Documentation française, 2009.

Coppens qui s'est appuyé dessus pour rédiger son rapport. Ce dernier, une fois transmis au gouvernement, a servi de base pour l'écriture de la Charte par le Conseil des ministres. Ce processus constitutionnel est assez inédit dans la mesure où c'est la première révision constitutionnelle qui est confiée à la société civile. Dans son article 7, la Charte dispose que « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publique et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

**257.** Comme nous l'avons précisé plus haut, l'insertion d'un droit dans une norme supra législative constitue l'un des indices permettant de qualifier ce droit de fondamental. Cependant la fondamentalité d'un droit n'est réellement indiscutable que lorsque les modalités de mise en œuvre de ce dernier n'impliquent aucune équivoque et permettent l'efficacité de son respect. Or, en ce qui concerne le principe de participation, bien que le législateur ait progressivement amélioré le contenu de la loi pour répondre aux exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement (2), ces mêmes dispositions constitutionnelles recèlent encore certaines incertitudes (1). Ces aléas constituent tout autant d'obstacles à la reconnaissance effective de la place du citoyen dans la démocratie environnementale.

#### *1) Les incertitudes de l'article 7 de la Charte de l'environnement*

**258.** La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement et en particulier de son article 7 a quelque peu tardé à être reconnue par le pouvoir juridictionnel. C'est le juge constitutionnel qui a amorcé cette reconnaissance en affirmant, dans sa décision *Loi relative aux OGM* du 19 juin 2008, que l'article 7 a une valeur constitutionnelle et s'impose « aux pouvoirs publics et au autorités administratives dans leur domaine de compétence respectives »<sup>382</sup>. Par la suite le juge administratif a pris le relais puisque le Conseil d'État, dans sa décision *Commune d'Annecy* du 3 octobre 2008 a également confirmé la valeur constitutionnelle du principe de participation<sup>383</sup>. Cette reconnaissance importante n'a pas pour autant suffi à estomper les incertitudes liées à cet article : les silences de son énoncé (a) ainsi que la contingence de son invocabilité (b) ternissent la force de sa fondamentalité.

---

<sup>382</sup> CC, n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

<sup>383</sup> CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, JurisData n° 2008-074233, rec., p. 322.

a) Les silences de l'énoncé de l'article 7

**259.** Différentes critiques liées à l'énoncé de l'article 7 ont rapidement fait leur apparition au sein de la doctrine et ont freiné bien des espoirs. Les spécialistes de la participation ont reproché à cet article le flou qu'il entretient sur les détails de la participation. Bien que certaines lois (qui d'ailleurs se sont révélées être anticonstitutionnelles après leur examen en QPC) apportent quelques précisions et bien qu'un texte constitutionnel se livre à des énoncés souvent assez généraux, on attend tout de même quelques précisions sur les modalités de protection d'un principe fondamental.

**260.** La première des critiques qui s'impose alors est d'ordre général: selon certains auteurs, on retrouve à travers ce bref énoncé du principe l'instrumentalisation de la participation. En effet, pour certains auteurs, l'article 7 fait une consécration *a minima* du principe de participation dans la perspective d'une simple modernisation des processus institutionnels et du maintien de l'ordre public<sup>384</sup>. La constitutionnalisation de ce principe permet de contenir les revendications éventuelles susceptibles d'entraver d'importants projets d'aménagement. Ainsi, la devise révélée par ce flou constitutionnel serait la suivante : faire participer en gardant les mains libres. Il s'agirait donc plus d'un désamorçage préventif de conflit que d'une réelle intention de fondamentaliser la participation environnementale. Lorsque l'on analyse en détail l'indétermination de l'article 7, force est de constater que les zones de flou sur le rôle de l'éco-citoyen sont multiples.

**261.** Tout d'abord, il a été reproché le peu de détails donnés par l'article 7 de la Charte sur la nature des objectifs de la participation<sup>385</sup>. Le constituant s'est, au contraire, contenté d'affirmer le droit de participer aux décisions qui ont un impact sur l'environnement. Cette consécration est primordiale mais peut paraître décevante lorsqu'on compare le contenu de cette loi constitutionnelle à celui de la Convention d'Aarhus. La Commission Coppens avait pourtant précisé que « la participation en amont des différents acteurs doit permettre non seulement de réduire les risques d'erreur au niveau de la conception des politiques publiques,

---

<sup>384</sup> Y. RUMPALA, *Régulation publique et environnement: questions écologiques, réponses économiques*, Paris, Harmattan, coll. « Collection Logiques politiques », 2003, p. 288.

<sup>385</sup> A. MICHELOT, « La construction du principe de participation: réflexions autour de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale », p.11-30, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

mais également d'améliorer considérablement leur mise en œuvre »<sup>386</sup>. La Commission insistait donc sur le fait que l'information et la participation des différentes parties prenantes tout au long de la procédure était nécessaire pour prendre la décision la plus adéquate et apporter une véritable légitimité, car adoptée dans un large consensus. Le constituant n'a pas pour autant tenu compte de cette recommandation.

**262.** L'article 7 ne précise pas non plus le moment de la participation, ce qui laisse une marge d'appréciation assez large au législateur. Cette imprécision a plutôt tendance à desservir les citoyens car il ne leur est concédé qu'un rôle plutôt tardif<sup>387</sup>. Si c'est cette conception minimaliste que nous devons lire à travers la Charte, cette loi fondamentale s'opposerait clairement à la vision maximale consacrée par la Convention d'Aarhus. Cette dernière, rappelons le, dispose notamment dans son article 6§3 que doivent être organisés « des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public... » et pour que le citoyen « se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement ». L'article 6§4 précise également qu'il est important que la participation « 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 ».

**263.** Autre zone nébuleuse, l'article 7 de la Charte ne distingue pas clairement l'information de la participation du citoyen. Dans ses recommandations, la Commission Coppens avait pourtant précisé son souhait de voir les deux facettes de la démocratie participative dissociées dans deux phrases différentes<sup>388</sup>. Le constituant en a fait tout autrement, ce qui n'a pas manqué de créer l'amalgame. Le problème a notamment été soulevé dans une affaire du Conseil Constitutionnel du 14 octobre 2011. Les Sages de la Rue Montpensier, saisis de deux QPC devaient se prononcer sur la légalité des articles L. 511-2 alinéa 2 et L. 512-7§III du code de l'environnement encadrant la publicité des mesures prises pour les installations classées soumises à enregistrement<sup>389</sup>. Ces dispositions prévoyant que les décrets de nomenclature des installations classées soumises à enregistrement ainsi que les projets d'arrêtés qui en prescrivent les conditions d'exploitation devaient faire l'objet d'une publication (éventuellement électronique) avant d'être transmis au Conseil supérieur de la

---

<sup>386</sup> Y. COPPENS, *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, Ministère de l'écologie et du développement durable, 2005.

<sup>387</sup> CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*, 2005.

<sup>388</sup> M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », in *AJDA*, (2005), n° 21, p. 1157 et s.

<sup>389</sup> A. FARO, « La portée du principe de participation du public consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement », in *Constitutions*, (2012), n° 1, p. 150 et s.

prévention des risques technologiques. Par conséquent, le Conseil Constitutionnel a abrogé ces dispositions au motif qu'une mise à disposition ne constitue pas la mise en œuvre du principe de participation. Cette décision affirme pleinement que malgré le fait que participation et information soient consacrées dans la même phrase, elles constituent deux droits à part entière.

**264 .** Enfin, la dernière source de confusion repose sur la nature des actes qui sont soumis à la participation du public. Quelle est la nature exacte « des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » évoquées par l'article 7 de la Charte? Cette terminologie s'est révélée plutôt floue par la pratique puisqu'elle a donné lieu à plusieurs interventions du Conseil Constitutionnel. S'agissant de la nature de ces actes, le juge constitutionnel a, au cours de différentes jurisprudences, fait preuve d'une conception large de la notion « des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». En effet, il estime que de tels actes sont similaires aux décisions à caractère réglementaire ayant une incidence directe sur l'environnement mais aussi celles qui ont une incidence indirecte. Dans sa décision du 14 octobre 2011, le juge a déclaré que les décrets d'autorisation ou de création de nomenclature des installations classées devaient également faire l'objet d'une consultation<sup>390</sup>. Sont également à soumettre à consultation les décisions d'espèce, comme les décisions de délimitation d'un périmètre de protection<sup>391</sup> et les décisions à caractère individuel<sup>392</sup>. Cependant la décision la plus spectaculaire du Conseil Constitutionnel est celle du 27 juillet 2012 qui précise que les décisions ayant une incidence positive sur l'environnement sont également à prendre en compte dans la définition de l'article 7 de la Charte<sup>393</sup>. Les sages du Conseil ont par ces décisions permis d'élargir le rôle de l'éco-citoyen alors que le constituant n'apporte pas de réelles précisions à ce sujet. À ce titre, la Loi du 27 décembre 2012<sup>394</sup> a confirmé cette conception extensive en supprimant la condition d'une « incidence directe et

---

<sup>390</sup> *Ibid.*

<sup>391</sup> CC, n° 2012-270 QPC, 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère* (sur les mesures qui délimitent des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable, prises en application de l'article L. 211-3 du Code de l'environnement : JurisData n° 2012-019114).

<sup>392</sup> C'est le cas par exemple, des dérogations aux interdictions de porter atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées, prises sur le fondement de l'art. L. 411-2 du code, voir la 1<sup>re</sup> décision rendue le 27 juillet 2012 (CC, n° 2012-269 QPC, 27 juillet 2012, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement et a.*).

<sup>393</sup> K. FOUCHER, « L'apport en demi-teinte de la QPC à la protection du droit de participer en matière d'environnement », *op. cit.* « Il rend ainsi pour la première fois une décision QPC en défaveur des défenseurs de l'environnement, dans une affaire où des agriculteurs contestaient devant le Conseil d'État un arrêté préfectoral délimitant une telle zone de protection, et conduisant à leur imposer des contraintes environnementales. ».

<sup>394</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, JORF n°0302 du 28 décembre 2012 page 20578.

significative » sur l'environnement qui avait été fixée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010<sup>395</sup>.

**265 .** En marge de ces différentes remarques, ce que l'on peut également regretter ne repose plus sur le flou de la définition du principe de participation par la Charte mais sur une réalité sans controverse. L'article 7 dispose que le principe de participation permet « l'élaboration » des décisions par les citoyens contrairement à l'alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946 qui emploie le terme « détermination » pour consacrer la participation des travailleurs<sup>396</sup>. Le choix de ce mot insiste bien sur le caractère consultatif de la participation environnementale. Comme l'indique l'article 7, il revient à la loi de fixer les règles de la participation et donc de la rendre contraignante ce qui est encore loin d'être le cas. Au delà de son énoncé, l'invocabilité de cet article révèle également certaines incertitudes.

#### b) La contingence de l'invocabilité de l'article 7

**266 .** Dans sa décision *Commune d'Annecy* de 2008<sup>397</sup>, le Conseil d'État affirme que le principe de participation de l'article 7 « comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ». Cette décision démontre qu'en toute logique, le principe de participation tel qu'il est consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable de manière générale dans le domaine de l'aménagement et du développement durable. Autrement dit, si les dispositions de l'article 7 s'appliquent en matière d'environnement au sens strict, elles s'appliquent également en matière d'urbanisme si les décisions qui y ont trait ont une « incidence sur l'environnement ». Ainsi, étant donné que cette décision portait sur l'articulation des lois Montagne et Littoral, elle constitue la première application de l'article 7 de la Charte par le Conseil d'État au droit de l'urbanisme<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905, texte n° 1.

<sup>396</sup> K. FOUCHER, « La Charte de l'environnement et le principe de participation », p.75-95 in UNIVERSITÉ DE NANTES, CENTRE D'ETUDES DES RÉGULATIONS PUBLIQUES DES ESPACES, DE L'ECONOMIE ET DE L'ENVIRONNEMENT et GRIDAUH, *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, op. cit.

<sup>397</sup> CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, JurisData n° 2008-074233.

<sup>398</sup> Y. AGUILLA, *Le principe de participation du public - Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement*, <http://droit-urbanisme-et-amenagement.effe.fr/2012/01/09/le-principe-de-participation-du-public-2/>, consulté le 24 septembre 2017.

**267 .** Si la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement tant par le Conseil Constitutionnel que par le Conseil d'État est importante, elle n'a jamais prêté à controverse comme l'a précisé le commissaire du gouvernement Yann Aguila dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune d'Annecy*<sup>399</sup>. En revanche la question de l'invocabilité de la Charte a fait et fait encore l'objet de débats et d'incertitudes au sein de la doctrine<sup>400</sup>.

**268 .** Concernant l'invocabilité de la Charte de l'environnement et plus particulièrement de l'article 7 contre une loi, il n'y a aucun obstacle comme a pu le préciser le Conseil constitutionnel. Ainsi selon les Sages de la rue Monpensier, l'article 7 de la charte de l'environnement est invocable tant lors de leur contrôle *a priori*<sup>401</sup> de la constitutionnalité d'une loi que lors de leur contrôle *a posteriori* en cas de QPC<sup>402</sup>.

**269 .** D'ailleurs, dans le cadre de nombreuses procédures de QPC (8 en moins de 3 ans), le Conseil constitutionnel a jugé contraires à l'article 7 de la Charte de nombreuses dispositions législatives du code de l'environnement qui n'assuraient pas « la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause »<sup>403</sup>. À ce titre, Laurent Fonbaustier estime que cette riche jurisprudence a « clarifié et ordonné la répartition des compétences entre la loi et le règlement »<sup>404</sup>. Le juge constitutionnel a donc permis de « faire apparaître, à moyen terme, l'incompatibilité de certaines procédures participatives avec les nouvelles exigences en ce domaine, soit pour n'aller pas assez loin dans l'effectivité des droits procéduraux, soit, surtout, pour procéder sans avoir respecté la compétence du législateur »<sup>405</sup>. C'est dans ce contexte que la loi 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 a été adoptée.

---

<sup>399</sup> P. DELVOLVÉ, M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, et B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2017, p. 842.

<sup>400</sup> B. MATHIEU, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, (2003), n<sup>o</sup> 15, p. 145 et s. ; K. FOUCHER, « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement », in *AJDA*, (2006), n<sup>o</sup> 42, p. 2316 et s. ; A. ROBLOT-TROIZIER, « Les clairs-obscurs de l'invocabilité de la charte de l'environnement », in *AJDA*, (2015), n<sup>o</sup> 9, p. 493 et s.

<sup>401</sup> CC, n<sup>o</sup> 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

<sup>402</sup> CC, n<sup>o</sup> 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement*.

<sup>403</sup> CC, n<sup>o</sup> 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement* ; CC, n<sup>o</sup> 2012-262 QPC, 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement* ; CC, n<sup>o</sup> 2012-269 QPC, 27 juillet 2012, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement et a.* ; CC, n<sup>o</sup> 2012-270 QPC, 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère* (sur les mesures qui délimitent des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable, prises en application de l'article L. 211-3 du Code de l'environnement : *JurisData* n<sup>o</sup> 2012-019114) ; CC, n<sup>o</sup> 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et a.* ; CC, n<sup>o</sup> 2014-395 QPC, 7 mai 2014, *Fédération environnement durable et a.* ; CC, n<sup>o</sup> 2014-396 QPC, 23 mai 2014, *France Hydro Électricité*.

<sup>404</sup> L. FONBAUSTIER, « La participation du public », *op. cit.*

<sup>405</sup> *Ibid.*

**270.** En outre, le principe de participation de l'article 7 est également invocable à l'encontre d'un acte administratif. Appliquant initialement le principe de la loi-écran avec sa jurisprudence *Association Eaux et Rivières de Bretagne* de 2006<sup>406</sup>, le Conseil d'État s'est aligné sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel en précisant dans l'arrêt *Commune d'Annecy* que la Charte s'impose « aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ». Par cette décision de 2008 ainsi que par d'autres arrêts<sup>407</sup> venant confirmer sa solution, le juge administratif du Palais-Royal interprète, au vu de son énoncé, l'article 7 comme confiant la compétence exclusive d'organiser la participation du public au législateur.

**271.** Cependant, cette avancée effectuée par la décision *Commune d'Annecy* est à relativiser dans la mesure où l'invocation de l'article 7 par le citoyen fait encore l'objet de blocages<sup>408</sup>. En effet, dans un arrêt du 23 avril 2009<sup>409</sup>, le Conseil d'État, selon une combinaison des jurisprudences *Association Eaux et rivières de Bretagne* et *Commune d'Annecy*, estime que « lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés à l'article 7 de la Charte de l'environnement, la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport à ces dispositions ». Cette décision qui a été réitérée à plusieurs reprises<sup>410</sup>, marque donc un retour de la théorie de la loi-écran empêchant d'invoquer directement l'article 7 lorsque la loi est considérée comme ayant mis en œuvre ces dispositions constitutionnelles. De fait, l'application de cette règle de non invocabilité peut particulièrement être considérée comme contraire au troisième pilier de la Convention d'Aarhus selon lequel le public doit avoir un accès au juge afin de faire valoir son droit à

---

<sup>406</sup> CE, 19 juin 2006, *Assoc. Eaux et rivières de Bretagne*, n° 282456 : JurisData n° 2006-070333. Le juge estime dans cette décision que « lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés aux articles 1er, 2 et 6 de la Charte ... , la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport à ces dispositions, sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette Charte ».

<sup>407</sup> CE 24 juillet 2009, *CRII-GEN*, n°s 305314 et 305315. Dans ces décisions, le Conseil d'État fait usage de la théorie de l'abrogation implicite (*Lex posterior derogat priori*) selon laquelle l'adoption d'une nouvelle norme implique l'abrogation de toutes normes antérieures qui lui seraient contraires. Ainsi dans ces affaires, le Conseil d'État annule des décrets relatifs à la participation du public en cas d'autorisation de culture d'OGM dans la mesure où ces actes administratifs empiètent sur la compétence du législateur. Or une loi du 13 juillet 1992 confiait à un décret l'organisation de cette procédure ce qui est contraire à l'article 7 de la Charte. Ainsi, le juge considère la loi de 1992 comme implicitement abrogée par la Charte de 2004.

<sup>408</sup> A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », *op. cit.*

<sup>409</sup> CE, 23 avril 2009, *France Nature Environnement*, n° 306242 : JurisData n° 2009-075322.

<sup>410</sup> CE, 13 juillet 2012, *Société Volkskind France et Innovent*, n° 353565 : JurisData n° 2012-015740 ; CE, 6 juin 2014, *Association Tigné préservé*, n° 360437 : JurisData n° 2014-012962 ; CAA Marseille, 8 avril 2014, *Commune de La Mole*, n° 11MA03951 ; CAA Paris, 10 juin 2014, *Association Voies lib*, n° 13PA01470 et 13PA01559.

l'information et à la participation. Si certains sont favorables « par prudence »<sup>411</sup> au maintien de la théorie de la loi-écran, il apparaît cependant que ce type de raisonnement prive le public français d'un droit auquel son pays a souscrit en signant une convention à portée contraignante.

2) *L'intégration progressive par le législateur des exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement*

**272.** L'inconstitutionnalité, déclarée lors de QPC, de différentes dispositions du code de l'environnement a amené le législateur à mettre en conformité la législation relative au principe de participation avec l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>412</sup>. Dans ce contexte, se posait notamment la question de l'absence dans certains cas d'une loi de mise en œuvre du principe. Le Conseil d'État en 2009 avait laissé supposer que dans ce cas précis il revient à l'administration d'organiser la participation du public lorsqu'elle élabore une décision particulière<sup>413</sup>.

**273.** Cependant cette série de QPC a incité le législateur à opérer « une amélioration substantielle de la législation en matière de participation du public, alors que le renvoi à la loi opérée par l'article 7 visait au contraire à brider les effets de cette disposition constitutionnelle »<sup>414</sup>. C'est précisément par une décision de novembre 2012<sup>415</sup> que le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnel l'article L. 120-1 du code de l'environnement (actuel article L. 123-19-1) issu de la loi « Grenelle II »<sup>416</sup>. L'inconstitutionnalité de ces dispositions tenait du fait qu'elles limitaient le principe de participation aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. Ainsi l'exclusion des décisions non réglementaires ayant une incidence directe et significative sur l'environnement allait à l'encontre des dispositions de l'article 7<sup>417</sup>.

---

<sup>411</sup> P. PRÉVEL, « La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'État : applicabilité ou invocabilité de la Charte ? », in *RFDA*, (2014), n° 4, p. 773 et s.

<sup>412</sup> M. PRIEUR, « Un nouvel instrument de démocratie participative », in *AJDA*, (2013), n° 4, p. 193 et s.

<sup>413</sup> CE 23 février 2009, *Fédération transpyrénéenne des Éleveurs de montagne*, req. n° 292397

<sup>414</sup> K. FOUCHER, « L'apport en demi-teinte de la QPC à la protection du droit de participer en matière d'environnement », *op. cit.*

<sup>415</sup> CC, n° 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et a.*

<sup>416</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905, texte n° 1.

<sup>417</sup> CC, n° 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et a.*

**274 .** C'est dans ce contexte qu'est née la loi 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>418</sup> permettant une consécration plus efficace du principe de participation. Dans le but d'assurer sa constitutionnalité, le législateur a accompli une modification importante de l'ancien article L. 120-1 en ouvrant son champ d'application à l'ensemble des décisions des autorités publiques (quelles qu'elles soient), autres que les décisions individuelles, qui ont une incidence sur l'environnement dans le cas où elles ne sont pas soumises, par le législateur à une procédure particulière organisant la participation du public pour leur élaboration. C'est donc une procédure par défaut que la loi du 27 décembre 2012 prévoit ce qui permet de respecter l'article 7 de la Charte de l'environnement. Afin de respecter ces dispositions constitutionnelles, cette loi a également élargi le champ d'application aux décisions ayant un impact sur l'environnement, supprimant la référence à l'« incidence directe et significative » initialement posée par la loi Grenelle II.

**275 .** Par la suite, l'ordonnance du 5 août 2013<sup>419</sup> a affiné ces dispositions. Tout d'abord, par son article 1<sup>er</sup>, elle a étendu le dispositif aux décisions réglementaires et aux décisions d'espèce de toutes les autorités publiques. Cette réforme a permis par la même occasion de répondre aux exigences de l'article 8 de la Convention d'Aarhus qui a une conception large de la notion d'autorité publique. En outre, l'ordonnance du 5 août 2013 a permis d'étendre ce dispositif aux décisions émanant de toute autorité publique comprenant également celles des autorités administratives indépendantes (AAI) et des établissements publics de l'État. Par la mise en place d'un régime supplétif, l'article L. 123-19-1, I, alinéa 1 exclut cependant du dispositif les décisions individuelles faisant l'objet de dispositions législatives qui leur sont applicables. Ainsi, lorsque ces mêmes décisions ne font pas l'objet d'une procédure législative spécifique de consultation du public, elles se voient appliquer le régime de l'article L. 123-19-1. Ainsi, selon le type de décision, l'article L. 123-19-1 prévoit une procédure spécifique.

**276 .** La première catégorie concerne les décisions réglementaires et d'espèce des autorités de l'État et de ses établissements publics, des communes supérieures à 10 000 habitants et des groupements de collectivités dont la population totale est supérieure à 30 000 habitants.

---

<sup>418</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. JORF n°0302 du 28 décembre 2012 page 20578.

<sup>419</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, JORF n°0181 du 6 août 2013 page 13396, texte n° 25.

Auparavant, le décret du 8 décembre 2011<sup>420</sup> a été élaboré dans le but de préciser les modalités de la tenue de consultations ouvertes encadrée par la loi du 17 mai 2011<sup>421</sup>. Dans le cas de cette catégorie de décisions, une procédure de consultation du public par voie électronique comportant l'obligation de publier une synthèse de ces observations a été instaurée. Le projet de décision doit être accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet<sup>422</sup>. En outre, eu égard à la fracture numérique, le projet peut, sur demande, être présenté sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures ou au siège de la collectivité selon l'autorité à l'origine du projet. Concernant plus particulièrement les projets d'actes réglementaires de l'État ou de ses établissements publics, ils sont publiés sur le site du ministère de la transition écologique et solidaire (ministère de l'écologie)<sup>423</sup>. De plus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le site du Premier ministre<sup>424</sup> permet d'accéder aux décisions provenant des administrations de l'État et de ses établissements publics. Concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, elles ont la possibilité de choisir un autre site.

**277** . En revanche, si le III de l'article L. 123-19-1 envisage pour les projets de décisions émanant des communes de moins de 10 000 habitants ainsi que des groupements de moins de 30 000 habitants le recours aux consultations numériques, il prévoit la possibilité de procéder au recueil des observations du public sur des registres papier<sup>425</sup>. Enfin, le IV de l'article L. 123-19-1 dispose quant à lui que par dérogation aux II et III, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 2 000 habitants peut être organisée dans le cadre d'une réunion publique<sup>426</sup>.

---

<sup>420</sup> Décret n° 2011-1832 du 8 décembre 2011 relatif aux consultations ouvertes sur l'internet, JORF n°0285 du 9 décembre 2011 page 20869, texte n° 4.

<sup>421</sup> Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF n°0115 du 18 mai 2011 page 8537, texte n° 1.

<sup>422</sup> Article L. 123-19-1, II, alinéa 1 du code de l'environnement.

<sup>423</sup> MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, *Les consultations publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire*, <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr>, consulté le 25 septembre 2017.

<sup>424</sup> *Vie publique : au coeur du débat public.*, <http://www.vie-publique.fr>, consulté le 25 septembre 2017. Ce site publie également les consultations électroniques organisées en vertu d'une disposition fixant l'organisation d'une consultation du public avant l'adoption d'un acte réglementaire national ainsi que les consultations portant sur des projets de loi.

<sup>425</sup> L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux et horaires où le projet de décision accompagné de la note de présentation peuvent être consultés et où des observations et propositions peuvent être déposées sur un registre sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie. Dans le cas où la commune possède un site internet, ces informations, la note de présentation et le projet de décision peuvent être mis à disposition du public par voie électronique.

<sup>426</sup> L'objet ainsi que le lieu, la date et l'heure sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie.

**278 .** Concernant les décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, l'article L. 123-19-2, ex article L. 120-1-1 du code de l'environnement, définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement leur est applicable, dans le cas où elles ne sont soumises par le législateur à aucune procédure participative. Cet article prévoit en général que les projets de ces décisions font l'objet d'une procédure de consultation par voie électronique. Cependant, l'article L. 123-19-2, III prévoit la possibilité pour les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est de moins de 30 000 habitants d'organiser des consultations présentes sur registre papier.

**279 .** Cependant, comme Chantal Cans et Jessica Makowiak le précisent dans leurs commentaires du code de l'environnement<sup>427</sup>, cette progression, censée se conformer au principe fondamental que contient l'article 7 de la Charte de l'environnement, risque d'être interrompue par la loi Macron de 2015<sup>428</sup> qui, selon elles, laisse envisager une « régression des garanties de démocratie environnementale »<sup>429</sup>. Raphaël Romi souligne quant à lui que cette loi a pour logique de « concevoir les procédures de participation comme des moyens cosmétiques » en laissant apparaître « la volonté que soient validés, *a priori* et sous le simple couvert du respect d'un formalisme réduit et d'un verdissement marginal, les projets qui y seront soumis »<sup>430</sup>.

## **SECTION 2 : LA JUSTIFICATION DE LA PARTICIPATION ÉCO-CITOYENNE PAR LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX**

**280 .** De plus en plus, le droit fait dépendre la protection de l'environnement de l'inclusion de l'ensemble des parties prenantes dans le processus décisionnel. Désormais, toute coopération exclusivement inter-étatique n'apparaît pas comme le moyen le plus approprié pour la gestion d'un bien commun universel comme la planète. Animée par un souci de protection de l'intérêt général, la Société Civile est pleinement en droit d'avoir une place dans la gouvernance environnementale.

<sup>427</sup> Voir commentaire de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement in C. CANS et J. MAKOWIAK, *Code de l'environnement 2017, annoté et commenté*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Codes Dalloz Professionnels », 2017, p. 127.

<sup>428</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF n°0181 du 7 août 2015 page 13537, texte n° 1.

<sup>429</sup> C. CANS et J. MAKOWIAK, *Code de l'environnement 2017, annoté et commenté*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>430</sup> R. ROMI, « La loi Macron en son article 28 : à mauvaise cause, mauvais moyens... », in *AJDA*, (2015), n° 29, p. 1609 et s.

**281 .** Certains justifient la démocratie participative environnementale par l'émergence d'un « ordre public écologique » qu'ils définissent comme « un ensemble de règles acceptées et reconnues par tous dont le but est de protéger les processus écologiques supports de toute vie dans la perspective d'assurer le développement durable et le bien-être de l'humanité »<sup>431</sup>.

**282 .** Cet ordre public nécessite l'harmonisation des différentes échelles de production normative que l'on retrouve de plus en plus avec le phénomène d'internationalisation du droit. Cette harmonisation passe par l'élaboration de normes de conduite communes aux différentes nations dont le contenu décrit les comportements nécessaires et les comportements illicites. Cette coordination permet fréquemment de véhiculer une idée commune : l'idée de solidarité entre les peuples, mais aussi entre les générations ce qui implique de transmettre aux générations futures un environnement sain. Plus concrètement, cet ordre public progressivement consacré par le droit de l'environnement justifie la place du citoyen dans les processus décisionnels en consacrant principalement deux principaux fondements. À la lecture des différents textes juridiques ainsi que de la jurisprudence, il apparaît que la participation du citoyen se justifie principalement par le droit de tout homme à un environnement sain (§1) mais également par l'idée que la planète est le patrimoine commun de l'humanité (§2).

### **Paragraphe 1 : Participation et droit de l'homme à un environnement sain**

**283 .** L'impératif d'aménagement et de développements durables exige inévitablement la prise en compte des droits de l'homme<sup>432</sup>. C'est la raison pour laquelle le droit international d'abord, puis les droits internes par la suite, ont progressivement hissé le droit de l'homme à un environnement sain au rang de liberté fondamentale.

**284 .** Il est intéressant de souligner le fait que l'Afrique constitue une région du monde pionnière dans la consécration de ce grand principe. En effet, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 constitue le premier traité international reconnaissant le droit de l'homme à l'environnement comme droit collectif. Son article 24 dispose que « tous les

---

<sup>431</sup> N. BELAÏDI, *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement: vers un ordre public écologique?*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 461.

<sup>432</sup> M. PRIEUR, « Droit de l'homme à l'environnement et développement durable », intervention au Colloque international, *Développement durable : leçons et perspectives*, Ouagadougou, 2004.

peuples ont un droit à un environnement satisfaisant et global propice à leur développement ». Ce droit est protégé par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples créée par le Protocole de Ouagadougou du 8 juin 1998. De plus, dans son article 3, la convention de Maputo du 11 juillet 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles évoque également « le droit de tous les peuples à un environnement satisfaisant qui favorise leur développement »<sup>433</sup>. En outre, cette même convention énonce, dans son article 16, de manière très détaillée, le principe de participation en tant que droit procédural<sup>434</sup>. Par conséquent, le continent africain se distingue par le fait qu'il dispose de deux textes supranationaux qui sanctionnent le droit à l'environnement.

**285 .** En ce qui concerne le continent américain, l'article 11 du Protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme, traitant des droits économiques, sociaux et culturels, adopté à San Salvador en 1988 et entré en vigueur en 1999, dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et de bénéficier des équipements publics essentiels ». En Europe, c'est la Convention d'Aarhus de 1998 qui offre la protection la plus poussée et la plus explicite du droit à l'environnement puisqu'elle rattache ce droit fondamental aux droits procéduraux d'information, de participation et d'accès à la justice en matière d'environnement<sup>435</sup>.

**286 .** Dès lors, à l'instar de nombreux pays, la France a érigé au rang fondamental la participation comme composante du droit à l'environnement (I) ce qui permet de donner à l'éco-citoyen une place capitale dans la mise en œuvre des politiques de protection environnementale. De plus, il est particulièrement éclairant d'aborder la manière dont la Cour européenne des droits de l'homme effectue une protection du droit à l'environnement par le biais d'une application par ricochet de la convention européenne des droits de l'homme. Ici encore, on constate que le principe de participation est au cœur de dispositif de protection du droit à l'environnement (II).

---

<sup>433</sup> S. DOUMBE-BILLE, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », in *RJE*, (2005), n° 1, p. 5 et s.

<sup>434</sup> Effectivement, le paragraphe 1 de l'article 16, de la convention de Maputo du 11 juillet 2003 dispose que « les parties contractantes adoptent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée : a. La diffusion d'informations sur l'environnement ; b. L'accès du public aux informations sur l'environnement ; c. La participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur l'environnement ; d. L'accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles ».

<sup>435</sup> J. VIEIRA, « Révolution numérique et droit de l'homme à un environnement sain », p. 177-204, in P. MILON et D. SAMSON (dir.), *Révolution juridique, révolution scientifique: vers une fondamentalisation du droit de l'environnement ?*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014.

## I. L'éco-citoyenneté comme composante du droit fondamental à l'environnement

**287.** La place du citoyen dans le processus décisionnel environnemental découle du droit à l'environnement. À l'instar de la Convention d'Aarhus, divers textes supra-législatifs qu'ils soient nationaux ou internationaux, font du principe de participation une composante du droit de l'homme à un environnement sain. Considérée à la fois comme source de droits et de devoirs<sup>436</sup>, la notion d'environnement sain a été hissée au rang des droits fondamentaux (A). De ce fait, la participation du public est un droit procédural garantissant le droit de l'homme à un environnement sain (B).

### A) La consécration du droit à l'environnement au rang des droits fondamentaux

**288.** Le fait que ce soit un droit anthropocentré traduit la dimension universelle du droit à l'environnement, ce qui justifie pleinement la place du citoyen dans le processus décisionnel environnemental.

#### 1) *L'anthropocentrisme du droit à l'environnement*

*Pour approfondir la médecine, il faut considérer d'abord les saisons, connaître la qualité des eaux, des vents, étudier les divers états du sol et le genre de vie des habitants.*

Hippocrate<sup>437</sup>

**289.** Le lien entre l'environnement et la santé humaine n'a jamais été ignoré, si bien que l'on parle souvent de santé environnementale. Cette corrélation paraît logique dans la mesure où les atteintes à l'environnement dans lequel vit l'être humain ont nécessairement un impact négatif sur ses conditions de vie. La complexité de l'interrelation planétaire implique que chaque élément d'un écosystème donné peut subir les conséquences d'un préjudice écologique.

**290.** C'est à partir de ce rapport établi entre les deux notions que le droit de l'environnement a permis de dégager un principe profondément hygiéniste : le droit de

---

<sup>436</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>437</sup> HIPPOCRATE, *De l'art médical*, traduit par É. LITTRÉ, Paris, Librairie générale française, 1994, p. 98-99.

l'homme à un environnement sain. Ce droit figure dans de nombreuses constitutions à travers le monde. La Charte de l'environnement, incorporée au bloc de constitutionnalité français, consacre notamment le droit de l'homme à un environnement « respectueux de la santé » dans son article 1. Ce droit fondamental concerne, non pas la santé individuelle de chaque être humain, mais plutôt la santé publique<sup>438</sup>. Le lien entre santé et environnement est régulièrement réalisé au sein de la législation française. Par exemple, l'article L. 110-1, II du code de l'environnement dispose que la protection, la mise en valeur, la restauration et la gestion de l'environnement « concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

**291.** De plus, cette causalité environnement/santé humaine est également reconnue par l'Union européenne puisque la santé environnementale fait partie de ses objectifs. Dès 1990, la déclaration du Conseil européen de Dublin du 26 juin 1990 des chefs d'État et de gouvernement évoquait la nécessité de : « garantir aux citoyens le droit à un environnement propre et sain ». L'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que « la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite ... de la protection de la santé des personnes ». Enfin, ce droit à un environnement sain a été consacré par le Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Tătar c/ Roumanie* du 27 janvier 2009<sup>439</sup>.

**292.** L'ensemble de ces consécutions attirent obligatoirement notre attention sur le fait que le droit de l'homme à un environnement sain est un droit anthropocentré<sup>440</sup>. En effet, la Charte de l'environnement précise que « chacun a le droit de vivre » dans cet environnement sain. Cet anthropocentrisme n'est pas uniquement présent dans la Constitution française puisque, notamment, ce droit est attribué à « tous » dans l'article 45 de la Constitution espagnole de 1978 et à « toute personne » dans l'article 66 de la Constitution portugaise de 1976.

**293.** Ainsi, si l'on interprète la portée de ce droit, l'environnement n'est protégé que médiatement. L'être humain est le point central de la protection. La sauvegarde de

---

<sup>438</sup> VAN LANG, A., « La protection constitutionnelle du droit à l'environnement », p. 123-137 in CHAMBOREDON, A., *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement: à la recherche d'un juste milieu - Colloque franco-chinois en droit de l'environnement*, Paris, Harmattan, 2007.

<sup>439</sup> CEDH 27 janvier 2009, *Tătar c/ Roumanie*, n° 67021/01.

<sup>440</sup> L. FONBAUSTIER, « Environnement et pacte écologique, remarque sur la philosophie d'un nouveau "droit à" », *op. cit.*, p. 142.

l'environnement est mise en œuvre parce qu'elle est primordiale pour la santé et la sécurité de l'individu. Le droit de l'homme à un environnement sain est considéré comme la « clé de voute de la Charte »<sup>441</sup>. Ce texte fondamental fait de nombreuses références à l'espèce humaine. Cela suppose par conséquent que l'ensemble des droits que concède ce texte à « l'humanité », aux « générations futures », à « l'homme » ou encore aux « êtres humains » découle du droit de l'homme à un environnement sain, droit consacré au bien-être des individus.

**294 .** Il est cependant important de noter que la Charte de 2004 détient une originalité dont peu de textes fondamentaux peuvent disposer. Rares sont les constitutions qui, en plus de posséder une conception anthropocentrée de la protection de l'environnement basée sur la santé humaine, font allusion à l'importance de l'équilibre environnemental. Cette notion se retrouve notamment dans les constitutions française, argentine<sup>442</sup>, portugaise<sup>443</sup> et brésilienne<sup>444</sup>. En ce qui concerne la Charte de l'environnement, après avoir mis en relief la nécessité de l'équilibre environnemental dans ses premier et cinquième considérants<sup>445</sup>, l'article 1 dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Cette notion, qui, selon Dominique Perben désigne « le maintien de la biodiversité, le bon fonctionnement des écosystèmes et la maîtrise de la pollution »<sup>446</sup>, a été utilisée par le juge administratif afin de garantir une protection de l'environnement pour lui-même et non pour l'humain. Dans l'arrêt *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des conservatoires espaces naturels c/ préfet Marne* du 29 avril 2005<sup>447</sup>, le Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne qui a, dans le cadre d'une procédure de référé-liberté, reconnu le droit à l'environnement comme droit fondamental, s'est également appuyé sur la notion d'environnement équilibré pour rendre son

---

<sup>441</sup> A. CAPITANI, « Le Conseil Constitutionnel français et le droit à l'environnement », p. 141-151, in O. LECUCQ et S. MALJEAN-DUBOIS, *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, coll. « A la croisée des droits », 2008.

<sup>442</sup> À la lecture de l'article 41 de la Constitution argentine de 1853 (révisée pour la dernière fois en 1994) on remarque que « tous les habitants ont droit de jouir d'un environnement sain, équilibré... ».

<sup>443</sup> L'article 18 de la Constitution portugaise de 1976 dispose que « toute personne a droit à un cadre de vie humain, sain et écologiquement équilibré et a le devoir de le défendre ».

<sup>444</sup> L'article 225 de la Constitution du Brésil consacre le principe selon lequel « chacun a droit à un environnement écologique équilibré... ».

<sup>445</sup> Premier considérant : « les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité » ; Cinquième considérant : « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

<sup>446</sup> D. PERBEN, *Compte rendu intégral, 2e séance du mardi 25 mai 2004, Session ordinaire de 2003-2004, 229e séance*, Assemblée nationale.

<sup>447</sup> TA Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005, *Conservatoire patrimoine naturel, Ligue protection oiseaux et Fédération des conservatoires espaces naturels c/ préfet Marne*, n° 0500828, 0500829 et n° 0500830.

jugement. En l'espèce, il était question de l'interdiction de la tenue d'une *rave-party* de plusieurs jours sur un site inscrit à l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF). Le juge administratif a retenu une atteinte au droit à l'environnement équilibré en tenant compte du fait que la zone concernée reçoit de nombreuses espèces animales et végétales faisant l'objet d'une protection qui aurait été remise en cause par la présence des raveurs ainsi que par l'importance des décibels émis par la manifestation. Ainsi le juge s'appuie sur la « très haute valeur environnementale » d'un site pour protéger son équilibre environnemental<sup>448</sup>.

**295 .** L'insertion de la notion d' « environnement équilibré » dans l'article 1 de la Charte attire notre attention dans la mesure où elle est combinée à la notion d'environnement sain. Nous n'irons pas jusqu'à dire qu'il s'agit d'une consécration de la protection de l'environnement en lui-même et pour lui-même, cependant cette disposition constitutionnelle entretient une certaine ambiguïté. Au Portugal, l'équivoque n'a plus lieu d'être puisque la jurisprudence et la doctrine affirment que, concernant le droit à l'environnement, les dispositions de la Constitution sont à la fois anthropocentriques et éco-centriques. Bien que la situation soit paradoxale, le juge lusophone opère progressivement une conciliation entre ces deux dimensions<sup>449</sup>.

## 2) *L'hybridité du droit à l'environnement*

**296 .** Le droit de l'homme à un environnement sain comporte une certaine ambiguïté. C'est la raison pour laquelle on peut effectuer une métaphore qui, bien que paraissant un peu hardie, reflète réellement le caractère atypique de cette liberté fondamentale. Ainsi nous pourrions dire que ce droit est un « droit-ornithorynque ». Cet animal illustre réellement l'ambiguïté du fait de sa constitution physique, de sa similarité avec différentes espèces. À ce sujet, l'étude d'objets composites a suscité maints travaux depuis plusieurs années<sup>450</sup>. En ce qui concerne le droit à l'environnement, on se trouve en présence d'un droit fondamental difficile à classer du fait de son aspect composite. Au final, si l'on étudie les textes internationaux, les textes

---

<sup>448</sup> C. NOUZHA, « Le référé-liberté, instrument de protection du droit fondamental à l'environnement », in *Environnement*, (2005), n° 8-9, p. 22 et s.

<sup>449</sup> H. ALCARAZ, « Droit de l'environnement et Constitution au Portugal », p. 97-111, in O. LECUCQ et S. MALJEAN-DUBOIS, *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, op. cit.

<sup>450</sup> U. ECO, *Kant et l'ornithorynque*, Grasset, 1999.

fondamentaux de différents pays ou encore les diverses jurisprudences qui consacrent ce droit, on constate l'existence d'un droit hybride que l'on peut rattacher à différentes catégories.

**297.** En France, sa consécration par la Charte de l'environnement a fait couler beaucoup d'encre tant la question de la nature de ce droit a divisé la doctrine. Certains ont avancé, à tort, qu'il ne s'agissait pas d'un droit fondamental mais d'un simple objectif à valeur constitutionnelle ce qui minimisait la portée du droit à l'environnement<sup>451</sup>. En réalité l'utilisation de cette appellation relevait incontestablement d'un abus de langage dans la mesure où les objectifs à valeur constitutionnelle sont issus du travail d'interprétation du juge constitutionnel qui s'appuie sur des textes fondamentaux préexistants. D'autres membres de la doctrine ont reconnu ce droit comme un droit fondamental consacré explicitement par la Charte de 2004. Cependant, le classement de ce droit dans l'une des catégories de droits fondamentaux est une tâche compliquée. En vérité, le droit à l'environnement est un droit hybride qui appartient à deux familles distinctes de droits fondamentaux.

**298.** D'une part, nous pouvons qualifier ce droit de droit-créance. Cette catégorie suppose une intervention de l'État, ce qui en fait un débiteur. Si l'on prête attention à la formulation du droit à l'environnement dans de nombreuses Constitutions<sup>452</sup>, on retrouve clairement les caractéristiques d'un droit créance puisque ces textes fondamentaux disposent que l'État doit veiller à la protection de l'environnement. Par exemple, la Constitution hellénique de 1975 dispose dans son article 24 que « la protection de l'environnement naturel et culturel est une obligation de l'État ». Parmi les nombreux exemples, on peut également citer l'article 26 de la Constitution de Chine de 1982 qui énonce que « l'État protège et améliore le milieu dans lequel les gens vivent et l'environnement écologique et mène la lutte contre la pollution et les autres nuisances ».

**299.** Cependant, dans certains États la consécration constitutionnelle de l'obligation de préserver l'environnement ne concerne pas uniquement l'État, mais aussi l'ensemble de la population. C'est par exemple le cas décrit dans la Constitution du Vietnam de 1992. L'Espagne peut également être citée en exemple puisque l'article 45 de la Constitution de 1978 notifie que « Chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié pour le

---

<sup>451</sup> Y. JÉGOUZOU et F. LOLOUM, « La portée juridique de la Charte de l'environnement », in *Droit adm.*, (2004), n° 3, p. 6.

<sup>452</sup> A. VAN LANG, « La protection constitutionnelle du droit à l'environnement », p. 123-137, in A. CHAMBOREDON (dir.), *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement*, *op. cit.*

développement de la personne, et le devoir de le préserver. Les pouvoirs publics veillent à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles, dans le but de protéger et d'améliorer la qualité de la vie, ainsi que de défendre et de restaurer l'environnement, en s'appuyant sur une indispensable solidarité collective ». Cette référence à la solidarité collective par cette Constitution explicite clairement le soubassement idéologique du droit à l'environnement. Il s'agit bien d'un droit de solidarité qui implique une interdépendance entre les individus et entre les individus et leur environnement.

**300.** En ce qui concerne la Charte de l'environnement, on retrouve cette idée d'interdépendance<sup>453</sup>. De plus, ce texte évoque une obligation de protection de l'environnement autant pour l'État que pour tous les individus. L'article 2 dispose que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». Il faut comprendre l'article 1 et 2 de la Charte comme un ensemble concédant aux individus un droit à l'environnement et imposant à l'État comme à l'ensemble des personnes privées le devoir de préserver l'environnement pour qu'il soit équilibré et respectueux de la santé<sup>454</sup>.

**301.** D'autre part, le droit à l'environnement peut également être qualifié de droit subjectif ou droit individuel. Il s'agit de ce que la doctrine appelle un droit-liberté qui implique généralement une abstention de l'État. Par exemple, dans les Constitutions du Brésil, de l'Espagne ou de la Pologne, la protection de l'environnement apparaît comme un droit concédé aux citoyens<sup>455</sup>. L'article 225 de la Constitution du Brésil énonce en effet que « chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie ». Dans son article 74, la Constitution polonaise de 1997 précise que « chacun a droit à l'information sur la qualité et la protection de l'environnement ». La Charte française de 2004 va également dans ce sens puisque l'article 1 dispose que « chacun a le droit de vivre » dans un environnement sain et équilibré.

**302.** Cependant, un certain nombre de membres de la doctrine relativise de plus en plus la différence entre droit-créance et droit-liberté. Certains évoquent le droit à l'environnement

---

<sup>453</sup> Dans le premier considérant de la Charte, il est indiqué que « les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité » et dans le deuxième considérant, on peut lire que « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ».

<sup>454</sup> M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », *op. cit.*

<sup>455</sup> VAN LANG, A., « La protection constitutionnelle du droit à l'environnement », p. 123-137, in A. CHAMBOREDON (dir.), *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement*, *op. cit.*

comme un droit de troisième génération<sup>456</sup>, un droit basé sur la solidarité qui regrouperait l'ensemble de ces caractéristiques<sup>457</sup>. D'autres, comme Michel Prieur, considèrent que « si les droits-libertés imposent généralement une abstention de l'État et les droits-créances son intervention, en réalité des droits-libertés classiques imposent aussi parfois des mesures positives de la part de l'État »<sup>458</sup>.

**303.** À ce titre, la récente Constitution tunisienne du 26 janvier 2014 fournit un exemple relativement complet de l'ambivalence du droit à l'environnement. Après avoir souligné en son premier chapitre consacré à des principes généraux, et plus précisément dans son article 12, que « l'État a pour objectif de réaliser ... le développement durable ... », le texte fondamental apporte quelques précisions supplémentaires. Effectivement, l'article 44 de ce même texte dispose que « le droit à l'eau est garanti. La préservation de l'eau et son utilisation rationnelle sont un devoir pour l'État et la société. ». De plus, l'article 45 de la Constitution dispose que « l'État garantit le droit à un environnement sain et équilibré et la participation à la sécurité du climat. L'État se doit de fournir les moyens nécessaires à l'élimination de la pollution environnementale ».

**304.** Quoi qu'il en soit, la consécration de ce droit hybride et anthropocentrique a permis l'émergence de nouveaux droits procéduraux. Le principe de participation fait partie de ces droits et découle du droit à l'environnement car il en garantit l'effectivité.

#### B) La consécration du principe de participation comme arme procédurale du droit à l'environnement

**305.** Selon Alexandre Kiss, le droit à l'environnement doit être considéré « comme un droit procédural. Autrement dit, il doit être compris comme le droit à la protection de l'environnement et des procédures permettant d'assurer cette protection doivent être à la disposition des individus »<sup>459</sup>. Comme nous l'avons vu, le droit à l'environnement est un droit individuel. Cela implique la consécration d'autres droits afin d'en garantir l'effectivité. À ce

---

<sup>456</sup> Selon une classification doctrinale, la première génération de droits et libertés fondamentaux regroupe les droits civils et politiques contenus notamment par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et la deuxième génération représente l'ensemble des droits économiques et sociaux qui de manière notoire consacrés par le préambule de la Constitution française de 1946.

<sup>457</sup> VAN LANG, A., « La protection constitutionnelle du droit à l'environnement », p. 123-137, in A. CHAMBOREDON (dir.), *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement*, *op. cit.*

<sup>458</sup> M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », *op. cit.*

<sup>459</sup> A.C. KISS, « Les origines du droit à l'environnement: le droit international », in *RJE*, (2003), n° spécial, p. 13 et s.

titre, Bertrand Mathieu qualifie de « principes matriciels » ce genre de droits dont découlent un certain nombre de garanties qui en assurent la protection<sup>460</sup>.

**306 .** Par exemple, la consécration du droit à l'environnement dans l'article 1 de la Charte de l'environnement de 2004 représente le cœur de ce texte fondamental. « Si la Charte n'avait pas eu d'article 1, on aurait pu déduire des autres articles l'existence implicite d'un droit à l'environnement »<sup>461</sup>. La Charte énonce notamment, le principe de participation dans son article 7. Par conséquent, l'information et la participation du citoyen sont des droits subjectifs assurant la sauvegarde du droit de l'homme à un environnement sain et équilibré. On peut donc juger positif le fait que cette Charte ait converti les principes d'information et de participation, préalablement encadrés par le législateur en droits subjectifs constitutionnels.

**307 .** Il est cependant regrettable que le constituant n'ait réservé un passage de la Charte de l'environnement qu'à ces deux composantes de la participation et qu'il ait éclipsé l'accès au juge en matière environnementale, troisième pilier de la Convention d'Aarhus de 1998. Ce droit n'en est pourtant pas moins capital dans la mesure où la reconnaissance du droit à l'environnement est inévitablement liée au droit d'accès à la justice. Cela signifie que le citoyen, en tant que titulaire de ce droit, doit disposer de moyens effectifs pour en réclamer la protection devant les tribunaux en cas de violation par les pouvoirs publics ou par des particuliers.

**308 .** Le préambule de la Convention d'Aarhus montre clairement que ces droits procéduraux constituent une sorte de « bras armé » du droit à l'environnement. En effet, sans ambiguïté, la convention décerne aux citoyens des États signataires un rôle de protection du droit à l'environnement en leur donnant comme arme le droit procédural de participation qui se décompose par les droits d'information, de participation au processus décisionnel et d'accès à la justice. En tant que créanciers du droit à l'environnement, les citoyens ont le rôle, et même le devoir, de participer aux différents processus décisionnels en matière environnementale. L'objectif premier de la convention réside dans la nécessité de protéger le droit de tout homme à vivre dans un environnement sain. La démocratie participative est un moyen mis à la portée du public dans la perspective d'accomplir cet objectif fondamental.

---

<sup>460</sup> B. MATHIEU, « Pour une reconnaissance de « principes matriciels » en matière de protection constitutionnelle des droits de l'homme », in *D.*, (1995), n° 27, p. 211 et s.

<sup>461</sup> M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », *op. cit.*

**309 .** Les rédacteurs de cette convention font figure de pionniers dans la mesure où ce texte est le premier traité multilatéral en matière environnementale dont l'optique principale est de soumettre ses parties contractantes au respect d'obligations à l'égard de leurs citoyens<sup>462</sup>. La lecture du préambule de ce texte nous confirme que le principe de participation constitue seulement une des possibilités pour atteindre le cœur de cible. En effet, on constate que les parties contractantes sont conscientes que « l'adoption de la présente convention ne pourra que contribuer au renforcement du processus "un environnement pour l'Europe" ». La protection des droits procéduraux que sont l'information, la participation et l'accès au juge ne suffit pas à elle seule. Le principe de participation n'est donc pas le but ultime de la Convention d'Aarhus, mais il s'agit de donner au public le rôle d'éco-citoyen afin d'influer à son niveau sur la protection de la planète.

## **II. La protection indirecte du droit à l'environnement par la Cour européenne des droits de l'homme ou la consécration de la participation de l'éco-citoyen**

**310 .** Dans le cadre du droit international européen, le droit à l'environnement est protégé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, le juge de la Cour de Strasbourg s'est heurté au mutisme de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en matière de protection de l'environnement. La CEDH étant sa principale source d'appui pour effectuer sa mission, le juge international a malgré tout puisé différents éléments épars au sein de ce texte afin de sauvegarder le droit à l'environnement.

**311 .** Certes, pour développer sa jurisprudence, le juge international s'est appuyé sur d'autres textes internationaux dont notamment la Convention d'Aarhus et aussi, dans l'optique d'entretenir le fameux « dialogue des juges », sur les jugements de juridictions internes propres aux États parties ainsi qu'aux États tiers à la convention. Cependant, la Cour de Strasbourg a également créé de toute pièce le droit à l'environnement en se servant de différents droits consacrés par la convention qui, à première vue, n'ont pas de liens apparents, sinon de manière éloignée, avec la protection environnementale. Ces différentes dispositions de la CEDH, bien que recouvrant des droits extrêmement variés et différents les uns des autres, constituent ensemble, grâce au travail jurisprudentiel de la Cour, le droit à l'environnement.

---

<sup>462</sup> M. DÉJEANT-PONS et M. PALLEMAERTS, *Droits de l'homme et environnement: recueil d'instruments et autres textes internationaux concernant les droits individuels et collectifs en matière d'environnement dans le cadre international et européen*, Council of Europe, 2002, p. 16.

**312.** Ce droit, produit de cette diversité juridique, est un instrument contraignant et le juge européen le protège notamment à travers la consécration des droits procéduraux que sont le droit à l'information (A), le droit à la participation (B) et l'accès au juge en matière d'environnement (C).

A) Droit à l'environnement et information du citoyen

**313.** Afin de protéger le droit des citoyens à l'information environnementale, la Cour européenne des droits de l'homme a tout d'abord puisé dans l'article 2§1 de la CEDH. Cet article dispose que « le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi ». Selon le juge de Strasbourg, le droit à l'environnement fait partie intégrante du droit à la vie.

**314.** L'arrêt *Öneryildiz c/ Turquie* du 18 juin 2002 est tout à fait démonstratif de cette position<sup>463</sup>. Ainsi, selon la Cour, l'activité inappropriée d'une décharge causant la mort de riverains constitue une atteinte à l'environnement des victimes ce qui entraîne une violation du droit à la vie encadré par l'article 2§1 de la CEDH. Cependant, le juge n'a pas cantonné ce fondement aux cas de décès de personnes puisqu'il établit aussi un lien entre l'article 2§1 et la mise à disposition des informations environnementales. En effet, cette article de la convention lui a permis de dégager pour les États l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction. En d'autres termes, les autorités publiques sont tenues de prendre des mesures afin d'empêcher les violations du droit à la vie résultant d'une activité dangereuse. Dans cette décision, la Cour énumère les mesures qui peuvent être prises<sup>464</sup>. Parmi ces actions préconisées, on retrouve l'information environnementale du citoyen<sup>465</sup>. Dans son arrêt, la Cour déclare que les autorités publiques ont manqué à leur devoir d'informer les habitants du quartier des risques encourus, ce qui aurait

---

<sup>463</sup> CEDH, 18 juin 2002, *Öneryildiz c/ Turquie*, n° 48939/99. En l'espèce, une explosion s'était produite dans une décharge municipale tuant 39 personnes qui habitaient dans un bidonville d'Istanbul situé à proximité de cette décharge. Un rapport d'expert avait pourtant attiré l'attention des autorités municipales sur le risque d'une explosion de méthane. Les autorités n'ont cependant pris aucune mesure.

<sup>464</sup> Dans l'arrêt *Öneryildiz c/ Turquie*, en plus du droit du public à l'information concernant des activités dangereuses, les mesures envisagées sont les suivantes :

- l'instauration de réglementations mettant en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle de telles activités dangereuses. Ces réglementations doivent prendre en compte les particularités des activités en jeu notamment quant au niveau du risque potentiel qui pourrait en résulter pour la vie humaine (§90 de la décision).
- la mise en place de procédures adéquates permettant de déterminer les dysfonctionnements intervenus au cours des processus techniques ainsi que les fautes qui pourraient avoir été commises par les responsables (§90 de la décision).

<sup>465</sup> §90 de la décision.

pu permettre au requérant, d'évaluer les dangers graves pour lui et sa famille qu'il y avait à continuer à résider à proximité de la décharge.

**315.** Bien que cette décision soit un arrêt de consécration de la protection du droit à l'information environnementale par le biais du droit à la vie, ce n'est pas la première fois que la Cour établissait ce lien puisqu'elle a en fait de même notamment dans les arrêts *L.C.B. c/ Royaume-Uni* du 9 juin 1998<sup>466</sup>, ou encore *Paul and Andrew Edwards c/ Royaume-Uni* du 14 mars 2002<sup>467</sup>.

**316.** Plus récemment, dans son arrêt *Boudaïeva c/ Russie* du 20 mars 2008<sup>468</sup>, la Cour a confirmé sa jurisprudence en déclarant que les États avaient le devoir de sauvegarder la vie des personnes. Certes cette obligation comporte une dimension matérielle mais aussi une dimension procédurale qui est une obligation positive d'informer le public de manière adéquate de toute situation pouvant mettre sa vie en danger.

**317.** L'article 8 de la CEDH a également servi de fondement à la Cour afin de protéger l'information environnementale du citoyen qu'implique le droit de l'homme à un environnement sain. Cet article dispose notamment que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale ».

Ainsi, en s'appuyant sur ce fondement, le juge international européen établit également une obligation positive à la charge des États d'information sur les risques environnementaux qui menacent la population. Cette obligation constitue une garantie procédurale permettant un équilibre entre la vie privée des individus et les ingérences étatiques.

Par exemple, dans l'arrêt *Lopez Ostra* du 9 décembre 1994, la Cour affirme que « des atteintes grave à l'environnement peuvent affecter le bien être d'une personne et la priver de jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressé »<sup>469</sup>. En l'espèce, la requérante se plaignait des émissions de fumée et des bruits répétitifs d'une station d'épuration placée à proximité de son domicile ce qui avait pour conséquence de détériorer les conditions de vie de sa famille.

Cette position se voit confirmée dans l'arrêt *Moreno Gomez c/Espagne* du 16 novembre 2004<sup>470</sup>. Dans l'arrêt *Brândușe c/ Roumanie* du 7 avril 2009 la Cour estime que l'article 8

---

<sup>466</sup> CEDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c/ Royaume-Uni*, n° 23413/94 Recueil des arrêts et décisions 1998-III, p. 1403.

<sup>467</sup> CEDH, 14 mars 2002, *Paul et Audrey Edwards c/ Royaume-Uni*, n° 46477/99, CEDH 2002-II.

<sup>468</sup> CEDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva et autres c/ Russie*, n° 15339/02 et 4 autres, CEDH 2008.

<sup>469</sup> CEDH, 9 décembre 1994, *López Ostra c/ Espagne*, n° 16798/90, §51.

<sup>470</sup> CEDH 16 novembre 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*, n° 4143/02.

constitue la base d'obligations positives à la charge des États, et que le processus décisionnel doit comporter « la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus »<sup>471</sup>. L'absence ou l'insuffisance de ces enquêtes, études et autres mesures protectrices constitue, selon le juge une violation du droit au respect de la vie privée et du domicile et, plus généralement, du droit à la jouissance d'un environnement sain et protégé<sup>472</sup>.

**318.** La Cour a également précisé que les informations qui sont transmises doivent présenter « un lien suffisamment étroit avec leur vie privée et familiale au sens de l'article 8 »<sup>473</sup>. Le juge apporte également des précisions sur la fonction de ces informations environnementales puisqu'il estime qu'elles peuvent soit « apaiser les craintes des intéressés<sup>474</sup> » soit leur permettre d'évaluer l'impact sur l'environnement et donc le danger auquel ils sont exposés et de prendre des mesures pour s'en prémunir<sup>475</sup>.

**319.** La jurisprudence de la Cour ne concerne pas uniquement cette obligation positive des États puisqu'elle a élargi le droit à l'information environnementale aux informations divulguées par le public. Pour cela, elle s'est basée sur l'article 10 de la CEDH qui consacre la liberté d'expression. Lorsque l'on prête attention à cette disposition, on se rend compte qu'elle comprend la liberté de recevoir des informations mais aussi la liberté de les diffuser.

**320.** Si l'on considère la diffusion de données environnementales par un État vers le public, la Cour n'a pas fondé sur l'article 10 d'obligations positives des gouvernants en ce sens. Elle a préféré écarter cette disposition au profit de l'article 8 qui lui semblait plus approprié<sup>476</sup>.

Par contre, en ce qui concerne la liberté de diffuser des informations ou d'exprimer des idées, le juge met davantage à profit la liberté d'expression de l'article 10 pour protéger le droit à l'environnement et en particulier en ce qui concerne le droit à l'information en matière d'environnement. À ce titre, la Cour est réputée pour ses condamnations pour violation de la liberté d'expression lorsque celle-ci est mise à mal par des poursuites en diffamation dirigées

---

<sup>471</sup> CEDH, 7 avril 2009, *Brândușe c/ Roumanie*, n° 6586/03, §63.

<sup>472</sup> CEDH, 27 janvier 2009, *Tătar c/ Roumanie*, n° 67021/01, § 112.

<sup>473</sup> CEDH, 9 juin 1998, *McGinley et Egan c/ Royaume-Uni*, n° 21825/93, §97, Recueil des arrêts et décisions 1998-III.

<sup>474</sup> *Ibid.*

<sup>475</sup> *Ibid.*; voir aussi CEDH, 19 février 1998, *Anna Maria Guerra c/ Italie*, n° 116/1996/735/932, §60, Rec. CEDH 1998-I, n° 116 et CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, n° 59909/00, § 83, Rec. CEDH 2006-XII.

<sup>476</sup> CEDH, 19 février 1998, *Anna Maria Guerra c/ Italie*, n° 116/1996/735/932, §53, Rec. CEDH 1998-I, n° 116. Dans cette décision le juge estime que cette « liberté ne saurait se comprendre comme imposant à un État ... des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations. ».

à l'encontre d'éco-citoyens et d'associations de protection de l'environnement. C'est ainsi par exemple qu'elle condamne au nom de l'article 10 l'interdiction faite à un scientifique d'évoquer via les médias la dangerosité d'une technologie nouvelle pour la santé des individus<sup>477</sup>, ou encore la sanction par le juge national de personnes qui contestent publiquement des aménagements routiers<sup>478</sup>, ou enfin l'interdiction de la diffusion d'un reportage abordant le sujet de la chasse aux phoques ainsi que la condamnation de ses auteurs à des dommages et intérêts<sup>479</sup>.

## B) Droit à l'environnement et participation du citoyen

**321.** La Cour européenne des droits de l'homme protège également le droit du citoyen à participer au processus décisionnel en matière d'environnement.

Afin de garantir cette composante procédurale du droit à l'environnement, le juge utilise, comme pour le droit à l'information, l'article 8 de la CEDH relatif au droit à la vie privée ainsi qu'au respect du domicile. Dans l'affaire *Hatton et autres c/ Royaume-Uni* du 8 juillet 2003, la Cour estime que non seulement les autorités publiques doivent prendre en compte les intérêts des individus lors des processus décisionnels environnementaux<sup>480</sup> mais aussi qu'il est primordial que les citoyens puissent bénéficier de moyens leur permettant de faire des observations à ces mêmes autorités publiques<sup>481</sup>. Plus précisément, la Cour a rattaché la participation du public au processus décisionnel en matière d'aménagement et de développement durables avec l'article 8 de la CEDH. Effectivement, dans cette décision, elle établit un rapport direct entre la participation et la jouissance paisible de la vie privée et familiale et du domicile des individus dans le sens où la participation elle-même est un moyen de prendre en compte les intérêts des citoyens.

**322.** Dans ses jurisprudences ultérieures, la Cour européenne des droits de l'homme va réitérer et même affiner ses positions sur ce sujet. Dans l'arrêt *Dubetska et autres c/ Ukraine* du 10 février 2011, la Cour a insisté sur l'importance de la participation des citoyens à la prise de décision<sup>482</sup>. En l'espèce, les demandeurs se plaignaient de nuisances à leur santé, leurs domiciles et leur environnement du fait de l'exploitation, dans un périmètre proche de leur

---

<sup>477</sup> CEDH, 25 août 1998, *Hertel c/ Suisse*, n° 25181/94, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI, p. 2334.

<sup>478</sup> CEDH, 23 janvier 2007, *Almeida Azevedo c/ Portugal*, n° 43924/02.

<sup>479</sup> CEDH, 20 mai 1999, *Bladet Tromsø et Stensaas c/ Norvège*, n° 21980/93, CEDH 1999-III.

<sup>480</sup> CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97, § 97, CEDH 2003-VIII.

<sup>481</sup> *Ibid.*

<sup>482</sup> CEDH, 10 février 2011, *Dubetska et autres c/ Ukraine*, n° 30499/03, § 143.

habitation, d'une mine de charbon dont l'État ukrainien est propriétaire. Le juge précise que les garanties procédurales des citoyens ne sont pas respectées lorsqu'une procédure décisionnelle est abusivement longue ou que la décision dont elle résulte demeure inappliquée durant un important laps de temps<sup>483</sup>. De plus, dans les affaires *Tătar c/ Roumanie* du 27 janvier 2009<sup>484</sup> et *Taskin et autres c/ Turquie* du 29 janvier 2004<sup>485</sup>, le juge estime que seuls les citoyens personnellement affectés par l'exploitation de mines au sens de l'article 8 de la CEDH ont le droit de participer à la prise de décision relative à cette activité.

**323.** Nous constatons par ailleurs que le Comité européen des Droits sociaux, autre organe du Conseil de l'Europe, protège également la participation du public au processus décisionnel en matière environnementale en utilisant les mêmes méthodes d'analogie que la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, cette institution, qui a pour mission de juger la conformité du droit et de la pratique des États parties à la Charte sociale européenne, a développé une jurisprudence basée sur l'article 11 de cette même Charte qui consacre le droit à la protection de la santé. Dans sa décision *Fondation Marangopoulos c/ Grèce* du 6 décembre 2006<sup>486</sup>, le Comité estime que « la méconnaissance de l'obligation de consulter, dans des conditions loyales et sincères, les populations exposées à des risques environnementaux » constitue une violation de l'article 11 de la Charte.

### C) Droit à l'environnement et accès au juge

**324.** Fidèle à sa volonté de défendre le droit de l'homme à un environnement sain, la Cour européenne des droits de l'homme a permis de protéger le « troisième pilier » de la démocratie participative environnementale qu'est l'accès au juge.

**325.** Tout d'abord, il faut constater que la Cour de Strasbourg s'est basée sur l'article 6 de la CEDH qui consacre le droit à un procès équitable. Selon cette juridiction, ce droit est une composante du droit d'accès à un tribunal. Ainsi, pour retenir une violation de l'article 6, le

---

<sup>483</sup> § 143-144 de la décision.

<sup>484</sup> CEDH, 27 janvier 2009, *Tătar c/ Roumanie*, n° 67021/01.

<sup>485</sup> CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, n° 46117/99.

<sup>486</sup> CEDH, 6 décembre 2006, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) c/ Grèce*, Réclamation collective n° 30/2005, §217.

juge estime que la contestation des requérants, qui doit être réelle et sérieuse, doit porter sur des droits ou des obligations de caractère civil, c'est-à-dire reconnus en droit interne<sup>487</sup>.

**326 .** Ainsi, par exemple, dans l'arrêt *Balmer-Schafroth c/ Suisse* du 26 août 1997<sup>488</sup>, la Cour estime que la contestation d'un permis d'exploiter des centrales nucléaires ne revêt pas un caractère civil dans la mesure où le lien entre cette décision et le droit des requérants à la protection de leur intégrité physique n'est pas suffisamment étroit. Dans cette affaire, les demandeurs n'ayant pas été capables de démontrer l'existence d'une menace sérieuse, précise et imminente, le juge a estimé que le lien entre la décision délivrant le permis et le droit à l'intégrité de la personne physique demeurait trop « ténu et lointain ». Pour que l'article 6 puisse être invoqué, il faut que les dangers présentent un degré de probabilité suffisamment élevé pour rendre l'issue du litige directement déterminante pour le droit des intéressés<sup>489</sup>.

**327 .** En revanche, dans d'autres cas, la violation de l'article 6§1 a été retenue. Ainsi, le juge de droit international européen, dans son arrêt *Taskin c/ Turquie* du 10 novembre 2004, en rappelant que l'article 6 de la CEDH consacre le droit pour le citoyen à ce que les décisions de justice soient exécutées dans un délai raisonnable<sup>490</sup>, a déclaré contraire à cet article le non-respect de la force de chose jugée d'une décision de justice qui ordonne la cessation de l'exploitation d'une activité dangereuse ainsi que la reprise illégale de cette activité dans le but de contourner une décision de justice.

De plus, dans l'arrêt *Zander c/ Suède* du 25 novembre 1993<sup>491</sup>, une décision du gouvernement suédois confirmait une autorisation faite à une société de stocker et de traiter des déchets domestiques et industriels sur un terrain jouxtant la propriété des requérants. Or cette activité avait pour conséquence la contamination en cyanure des puits des requérants. Dans sa décision, la Cour a estimé que le droit de jouir de l'eau de son puits revêt un caractère civil dans la mesure où il s'agit d'un élément du droit des propriétaires du terrain. Par la suite, le juge a estimé que le fait que le droit suédois n'offrait aux intéressés aucun moyen d'obtenir le contrôle de la décision du gouvernement par une juridiction constituait une violation de l'article 6.

---

<sup>487</sup> CEDH, 26 août 1997, *Balmer-Schafroth c/ Suisse*, n° 22110/93, §32, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV; CEDH, 29 février 2000, *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus c/ France*, n° 45053/98 ; CEDH, 6 avril 2000, *Athanassoglou et autres c/ Suisse* (GC), req. n° 27644/95, § 43.

<sup>488</sup> CEDH, 26 août 1997, *Balmer-Schafroth c/ Suisse*, n° 22110/93, §40, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV.

<sup>489</sup> *Ibid.*

<sup>490</sup> CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, n° 46117/99. Voir également CEDH, 22 mai 2003, *Kyrtatos c/ Grèce*, req.n°41666/98, § 32.

<sup>491</sup> CEDH, 25 novembre 1993, *Zander c/ Suède*, série A n° 279-B, §27.

**328.** L'article 13 de la CEDH qui consacre le droit à un recours effectif est également utilisé par la Cour européenne des droits de l'homme afin de protéger le droit à l'environnement, mais comparé à l'utilisation de l'article 6, c'est dans une moindre mesure qu'elle le met à profit. Cet article 13 ne protège aucun type de recours en particulier. Son objet est de garantir à tout individu le moyen de pouvoir obtenir des instances nationales le redressement des violations de ses droits ou libertés garantis par la convention, avant d'avoir recours à une saisine de la Cour<sup>492</sup>. La violation d'un droit ou d'une liberté protégés par la CEDH n'est pas une condition obligatoire. Cette disposition a vocation à protéger tout individu dont le grief est défendable.

Pour que cette disposition de la CEDH soit respectée, les États bénéficient d'une marge d'appréciation quant au choix du dispositif à mettre en place. Par conséquent, peu importe le type de recours proposé par le droit interne, l'essentiel est qu'il soit efficace.

C'est ainsi, par exemple, en ce qui concerne des cas mettant en cause l'aménagement et le développement durables, que le droit à la vie de l'article 2<sup>493</sup>, la protection des biens de l'article 1 du Protocole n°1<sup>494</sup> ou encore le droit au respect de la vie privée et familiale de l'article 8 de la CEDH<sup>495</sup> ont pu être protégés car ils avaient un lien avec l'article 13.

**329.** De plus, ces différentes dispositions, composantes du droit de l'homme à un environnement sain, ont servi à la Cour pour déduire de la convention des exigences procédurales. Par exemple c'est comme cela que la Cour a estimé qu'un processus décisionnel équitable en matière environnementale, exigé par l'article 8, inclut le droit d'accès à un tribunal<sup>496</sup>.

**330.** Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a développé une protection dite « par ricochet » du droit de l'homme à un environnement sain en vertu des différents articles de la CEDH. Lorsque l'on observe le raisonnement de ce juge, la garantie de ce droit s'impose non seulement par le fait que l'intérêt général doit être préservé dans une société démocratique

---

<sup>492</sup> CEDH, 26 mars 1987, *Leander c/ Suede*, série A n° 116, § 77.

<sup>493</sup> CEDH, 18 juin 2002, *Öneryildiz c/ Turquie*, n° 48939/99.

<sup>494</sup> *Ibid.*

<sup>495</sup> CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97, CEDH 2003-VIII.

<sup>496</sup> *Ibid.* ; CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, n° 46117/99.

mais également par le fait que les droits garantis par la convention peuvent parfois nécessiter la sauvegarde d'un environnement de qualité<sup>497</sup>.

Le juge de droit international européen contribue, par sa jurisprudence, à démontrer que le principe de participation du citoyen, reconnu dans plusieurs ordre juridiques internes comme internationaux ou communautaires, se justifie par le droit de l'être humain à jouir d'un environnement sain.

**331 .** À ce titre, la Cour revendique officiellement l'alignement de sa jurisprudence aux dispositions de la Convention d'Aarhus, texte de référence en la matière. En effet, dans l'arrêt *Demir et Baykara c/ Turquie* du 12 novembre 2008<sup>498</sup>, elle rappelle que depuis l'arrêt *Taskin c/ Turquie* de 2004 elle a « complété sa jurisprudence relative à l'article 8 de la convention en matière de protection de l'environnement (aspect considéré comme faisant partie de la vie privée de l'individu) en s'inspirant largement des principes établis par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ».

## **Paragraphe 2 : Participation et patrimoine commun de l'humanité**

**332 .** Initialement, le concept de patrimoine est issu du droit privé. En droit civil, cette notion désigne l'ensemble des droits et obligations que possède un sujet de droit et qui a vocation à éventuellement être transmis<sup>499</sup>. Lorsque l'on applique cette notion en droit public, il est vain de rechercher des similitudes avec l'usage qui en est fait en droit privé. Effectivement, toute référence à la propriété personnelle n'a nullement sa place dans la notion de patrimoine commun. Ainsi, cette dernière peut être rattachée à l'idée d'intérêt général. Ici la question de l'identification du propriétaire n'entre pas en ligne de compte : soit ce patrimoine n'est la propriété d'aucun sujet de droit, soit il appartient à l'humanité tout entière. Cependant, malgré cette dissemblance, une composante reste attachée à la notion de patrimoine même en droit public : l'idée de conservation et de transmission.

Cela implique par conséquent que tout citoyen est concerné lorsqu'il est question de prendre une décision relative à un élément naturel ou architectural composant son environnement.

---

<sup>497</sup> M. DÉJEANT-PONS, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme », *op. cit.*

<sup>498</sup> CEDH, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c/ Turquie*, Req. n° 34503/97, §83.

<sup>499</sup> E. MIRIEU DE LABARRE, *Droit du patrimoine architectural*, Paris, Litec-Lexis Nexis, coll. « Litec immo », 2006, p. 2.

**333 .** C'est la raison pour laquelle la notion de patrimoine commun est plus particulièrement apparue en droit de l'aménagement et du développement durables (I). Cette nouvelle acception justifie inévitablement la participation de l'éco-citoyen à la gestion de « son patrimoine » (II).

### **I. L'émergence de la notion de patrimoine en droit de l'aménagement et du développement durables**

**334 .** Le droit public international a développé ce concept de patrimoine dans le cadre de discussions qui ont eu lieu au niveau de l'organisation des Nations unies autour de l'élaboration d'un nouvel ordre économique international. Ces réflexions ont tout d'abord eu lieu en matière de protection de l'environnement puisque la notion de patrimoine commun de l'humanité est apparue pour la première fois devant l'assemblée générale des Nations unies en 1967<sup>500</sup>. C'est ainsi que par la suite de nombreuses conventions ont appliqué la notion de patrimoine commun de l'humanité à des éléments naturels comme le sol, le sous-sol des mers internationales, ou encore la Lune et d'autres astres<sup>501</sup>. De plus, le droit international a aussi donné naissance à la notion de patrimoine mondial. En effet, la convention de l'Unesco *concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* du 23 novembre 1972<sup>502</sup> réunit dans une liste de nombreux biens culturels ou naturels comme appartenant au patrimoine mondial.

**335 .** En France, les notions de patrimoine architectural et de patrimoine naturel ne se sont pas développées en même temps. La notion de patrimoine architectural fait son apparition au moment de la révolution française<sup>503</sup>. Ce concept est développé face aux pratiques de destruction massive d'édifices civils ou religieux qui avaient pour but de faire disparaître l'ensemble des symboles de l'Ancien Régime. Ce concept de patrimoine s'est donc construit autour de la nécessité de la protection des biens culturels. Ainsi, l'idée est de protéger des œuvres, témoins de la production artistique, de manière à permettre l'éducation des hommes

---

<sup>500</sup> P. MARTIN-BIDOU et D. BIDOU, *Droit de l'environnement*, Paris, Vuibert, 2010, p. 79 Plus précisément, ce concept est apparu devant l'Assemblée au sujet de l'exploitation des nodules polymétalliques des grands fonds marins. Au cours de ce débat, l'ambassadeur de Malte a demandé qu'ils soient exploités dans l'intérêt de l'humanité tout entière.

<sup>501</sup> L'article 11 de l'Accord international du 18 décembre 1979 *sur la Lune et autres corps célestes* dispose que « la Lune et ses ressources naturelles constituent le patrimoine commun de l'humanité ».

<sup>502</sup> La portée juridique de cette convention est limitée car elles n'engagent que les 180 États qui l'ont signé. De plus, cette convention n'a pas d'effet direct, ce qui implique que le simple citoyen ne peut pas invoquer la violation de ce texte dans un recours contre une décision.

<sup>503</sup> E. MIRIEU DE LABARRE, *Droit du patrimoine architectural*, *op. cit.*, p. 5.

auxquels les révolutionnaires ont conféré en 1789 la qualité et la dignité de citoyens. C'est en réaction au vandalisme révolutionnaire<sup>504</sup> que, tour à tour, la convention, l'Empire et la Restauration vont conforter une politique patrimoniale. L'année 1830 marque la création du poste d'inspecteur général des monuments historiques chargé d'identifier les monuments à conserver et de définir les travaux à opérer pour son entretien<sup>505</sup>.

**336.** L'amorce de la protection juridique patrimoniale contemporaine se déroule en deux temps. Tout d'abord, la loi du 30 mars 1887 préfigure les textes ultérieurs en mettant en place plusieurs mesures en termes de classement et de protection des biens<sup>506</sup>. Dans un deuxième temps, la loi du 31 décembre 1913 consacre sur le plan législatif la protection du patrimoine et constitue le régime contemporain des monuments historiques. Par la suite, plusieurs lois vont se succéder. La loi du 2 mai 1930 permet la protection des monuments et sites naturels. La loi du 4 août 1962, dite loi Malraux, met en place une législation pour conserver des ensembles architecturaux cohérents et organisés. La loi du 8 janvier 1983, dite loi Defferre, a créé les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU). La loi du 8 janvier 1993, dite loi paysage, a transformé ces zones en incluant la notion de paysage (naissance des ZPPAUP). Enfin, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II<sup>507</sup> a programmé la disparition de ces zones pour 2015 au profit des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

**337.** La notion de patrimoine naturel en France est beaucoup plus récente. La montagne constitue un élément du patrimoine commun depuis la loi Montagne du 9 janvier 1985. La loi Littoral du 3 janvier 1986 développe la notion de protection du patrimoine. Le concept de patrimoine a également été utilisé pour l'eau puisque depuis la loi du 3 janvier 1992, c'est un élément du patrimoine de la nation (article L. 210-1 du Code de l'environnement).

---

<sup>504</sup> L. RÉAU, *Histoire du vandalisme: les monuments détruits de l'art français*, Paris, R. Laffont, coll. « Bouquins », 1994.

<sup>505</sup> E. MIRIEU DE LABARRE, *Droit du patrimoine architectural*, *op. cit.*, p. 8 Le plus illustre des inspecteurs est Prosper Mérimée qui exerce cette fonction de 1834 à 1860. On lui doit la sauvegarde de nombreux monuments dont le château du Chinon, l'hôtel de Cluny ou encore l'abbaye de Vézelay.

<sup>506</sup> Cette loi prévoyait différentes mesures comme le classement de biens appartenant à des personnes publiques et des fabriques, la possibilité d'exproprier les personnes privées refusant de voir leur bien classé, la soumission de la destruction ou de la réparation d'un édifice classé à une autorisation préalable, et enfin, en cas de violation des obligations imposées par la loi, la mise en jeu la responsabilité civile du propriétaire pour les dommages causés par des travaux entrepris.

<sup>507</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905, texte n° 1.

**338.** Cependant, il faut attendre la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, pour que l'environnement dans son ensemble soit consacré comme un élément patrimonial. Ainsi tous les biens naturels sont patrimonialisés puisque l'article L. 110-1 du Code de l'environnement dispose que « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. ». Cette même loi de 1995 a mis en place une procédure d'inventaire du patrimoine naturel permettant de recenser les sites, paysages et milieux naturels ainsi que les mesures de protection, de gestion et de mise en valeur qui s'y rapportent (article L. 310-1 du Code de l'environnement).

**339.** Modifié en dernier lieu par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, l'article L. 411-5 du Code de l'environnement prévoit un inventaire du patrimoine naturel qui permet de recenser non seulement les espèces animales et végétales présentes sur le territoire national terrestre, fluvial et marin, mais également les richesses écologiques, minéralogiques et paléontologiques. C'est donc un inventaire très complet d'envergure nationale dont la compétence revient à l'État et dont le suivi scientifique est confié au Muséum national d'Histoire naturelle.

**340.** Cet ensemble de mesures de recensement et de sauvegarde des patrimoines architectural et naturel a notamment été élaboré dans un but d'information et de formation du public<sup>508</sup>. L'enjeu est de faire prendre conscience à l'ensemble des citoyens de l'intérêt de la protection de ce patrimoine. C'est pour cela que, par exemple, l'article L. 310-1 §4 du Code de l'environnement dispose que l'inventaire du patrimoine naturel « est mis à la disposition du public pour consultation » et qu'il est également « communiqué, à leur demande, aux associations départementales agréées de protection de l'environnement concernées ».

La notion de patrimoine commun de l'humanité légitime la participation du citoyen à la gestion de l'ensemble des éléments composant cet héritage.

## **II. Le droit à la participation de l'éco-citoyen, un attribut relevant de son patrimoine**

**341.** La notion actuelle de patrimoine en droit public est différente de la conception civiliste. En droit public, le patrimoine désigne un bien collectif et non un bien privé.

---

<sup>508</sup> J. MORAND-DEVILLER, « Patrimoine naturel et patrimoine architectural: le concept de protection », p 421-434, in COLLECTIF LITEC, *Études offertes au professeur René Hostiou*, Paris, Litec, 2008.

Lorsqu'on qualifie un bien de bien patrimonial on cherche à encadrer et limiter l'exercice du droit de propriété sans le renier pour autant<sup>509</sup>. La notion de patrimoine est ici directement liée à l'impératif de satisfaction de l'intérêt général. Contrairement au droit privé, le moteur de la notion patrimoine en droit public ne réside pas dans sa valeur économique mais plutôt dans sa portée culturelle, son enjeu symbolique. Par conséquent les composantes du patrimoine architectural et naturel revêtent une importance pour ce qu'ils représentent dans la mémoire collective mais également par le fait que ce sont les éléments vitaux pour la survie des espèces. De ce fait, cette notion implique pour les citoyens un droit de participation à la gestion de ce patrimoine (A) mais également un devoir ce qui induit une responsabilité morale (B).

#### A) Une mission de participation relevant de son statut d'éco-citoyen

**342.** Afin de mieux saisir les contours de cette notion de patrimoine commun, il faut revenir sur l'étude du droit romain qui apporte de nombreux éléments de réponses. Effectivement, pour les romains, la notion de patrimoine se subdivise en deux éléments. D'un côté il y a les *res in patrimonium* qui désignent les biens qui sont susceptibles d'une appropriation privée. Cependant, d'un autre côté, il y a les *res extra patrimonium* qui regroupent des choses insusceptibles de propriété privée pour diverses raisons religieuses ou d'intérêt général. C'est ainsi que les ports, les bains publics ou l'eau étaient qualifiés de *res extra patrimonium* par les romains dans la mesure où ils sont destinés à l'usage de tous<sup>510</sup>. Aujourd'hui le patrimoine naturel et architectural désigne précisément ce que les romains appelaient *res extra patrimonium*.

**343.** Dans le cadre de cette application de droit public, l'identification du propriétaire du bien importe peu. Le patrimoine en droit public peut n'être la propriété de personne en particulier<sup>511</sup>. Par conséquent, bien que dans ce cadre, l'expression relève plus du symbole que de la réalité juridique, on peut affirmer que l'ensemble de la planète composée de ses éléments naturels et des éléments artificiels<sup>512</sup> qui y sont présents est une propriété commune à

---

<sup>509</sup> P. MARTIN-BIDOU et D. BIDOU, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 79.

<sup>510</sup> E. MIRIEU DE LABARRE, *Droit du patrimoine architectural*, op. cit., p. 2 Le droit romain a ainsi cherché à soustraire certains biens à la propriété privée en vue de les protéger contre l'exercice du droit de propriété privée.

<sup>511</sup> J. BALLET, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », in *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, (2008), Dossier 10.

<sup>512</sup> Rajoutés par la main de l'homme en ce qui concerne le patrimoine architectural.

tous les êtres humains. En effet, les biens désignés comme étant patrimoniaux seraient la propriété de tous. Le patrimoine est dans ce cas l'objet d'une appropriation collective.

**344 .** Du fait de cette propriété collective, il est nécessaire que la protection de ce patrimoine commun soit profondément ancrée dans une logique démocratique de gestion participative. La post-modernité a fait du droit de l'environnement un droit négocié qui implique un certain consensualisme avec le public. C'est la raison pour laquelle le droit de l'environnement rend compte de cette propriété commune à tous les êtres humains et prévoit une protection négociée de ce patrimoine collectif.

**345 .** Si l'on s'appuie sur l'exemple des ZPPAUP dont l'évolution a été encadrée par la loi paysage du 8 janvier 1993, on constate que cette réforme témoigne d'une volonté d'en faire « un instrument de gestion concertée du patrimoine culturel et naturel »<sup>513</sup>. De plus, l'article 5 de la convention européenne du paysage du 20 octobre 2000, appelée également convention de Florence, dispose que les États s'engagent « à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage ».

**346 .** L'exemple de la ville de Paris illustre cette gestion concertée du patrimoine bâti. La loi *Solidarité et renouvellement urbain* du 13 décembre 2000 a fait du PLU un instrument de protection du patrimoine architectural. L'article L. 123-1-5, 7° du Code de l'urbanisme dispose que le plan local d'urbanisme (PLU) permet d' « identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ». C'est dans le cadre de cette disposition, lors de l'élaboration de son PLU, que la capitale française a permis aux citoyens, par le biais de différents dispositifs comme les conseils de quartier ou les associations, de suggérer un certain nombre de bâtiments parisiens à préserver. Cette concertation a connu un certain succès puisque sur 8 000 propositions une

---

<sup>513</sup> A. Marinos, A., « La ZPPAUP. Un instrument de gestion concertée du patrimoine culturel et du patrimoine naturel ? », p. 156-160 in ÉCOLE NATIONALE DU PATRIMOINE (FRANCE) (dir.), *Patrimoine culturel, patrimoine naturel: colloque 12 et 13 décembre 1994*, Paris, La Documentation française : Ecole nationale du patrimoine, 1995.

commission *ad hoc* en a retenu plus de 4 500 afin de classer ces bâtiments sur la liste des Protections Ville de Paris (PVP)<sup>514</sup>.

**347 .** Cependant, en France, cet exemple relève plus de l'exception que de la règle. La logique de la gestion concertée, pourtant prévue par différentes dispositions, ne donne pas toujours au public la place réelle qu'il devrait avoir dans sa contribution à la sauvegarde de biens communs. Par exemple, bien que l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme prévoie la procédure de concertation préalable, la place du citoyen dans la participation à la décision n'est pas toujours une évidence. Cela peut donner lieu à des décisions arbitraires des élus débouchant sur des aberrations esthétiques en contradiction totale avec la protection du patrimoine architectural. Comme le constate Jacqueline Morand-Deville « il en résulte souvent une configuration et des revêtements des sols lourdement prétentieux, des fontaines grotesques, un mobilier urbain affligeant de laideur, des façades disgracieuses, alors que le débat avec les habitants, érudits ou autodidactes, jeunes et moins jeunes, qui se passionnent pour l'histoire de leur commune dont ils désirent préserver le caractère, ainsi que l'attention portée à leurs critiques et à leurs suggestions pourraient être du plus haut intérêt.»<sup>515</sup>.

**348 .** Afin d'éviter ce type d'erreur, il est nécessaire de donner de l'importance à la place du citoyen dans la gestion de son patrimoine. Dans la mesure où il est « propriétaire » de son paysage, de sa terre, de l'environnement architectural qui l'entoure, il connaît bien ces éléments et l'importance de préserver la richesse (tant culturelle que vitale) qu'ils représentent. Ainsi, la notion de patrimoine commun implique que chaque citoyen dispose d'un droit de participer à la gestion de ces biens. Bien qu'elle soit dépourvue de réalité juridique, si l'on suit la logique de propriété commune, la participation constitue un des attributs de ce droit de propriété. Si, comme le précise l'article L. 101-1 du Code de l'urbanisme, « le territoire français est le patrimoine commun de la nation », les citoyens français sont en droit de participer à la gestion des biens naturels et architecturaux de ce territoire. Cependant, la gestion durable de ce patrimoine n'est pas uniquement un droit c'est aussi un devoir.

---

<sup>514</sup> F.-M. POUPEAU, « Faire du patrimoine bâti un objet de concertation. L'expérience des Protections Ville de Paris », in *Revue française de sociologie*, vol. 50 (2009), n° 1, p. 123 et s.

<sup>515</sup> J. MORAND-DEVILLER, « Patrimoine naturel et patrimoine architectural: le concept de protection », p. 421-434 in COLLECTIF LITEC, *Études offertes au professeur René Hostiou, op. cit.*

## B) Une mission de participation relevant de sa charge d'éco-citoyen

**349.** Ici encore, il est nécessaire de porter son attention sur la conception romaine du patrimoine. Étymologiquement, le *patrimonium* désigne ce qui vient du père. Ainsi, le patrimoine est un prolongement de la personnalité<sup>516</sup>. En droit patrimonial romain, le devoir de maintenir l'affectation au culte des ancêtres du bien que l'on a reçu est une condition incontournable de la transmission de ce bien<sup>517</sup>. Cela signifie qu'il faut être digne des biens que l'on reçoit. De plus, ce dont on a hérité doit, par la suite, être transmis. Cela implique que toute dilapidation du patrimoine est proscrite<sup>518</sup>.

**350.** Bien que tout caractère religieux ait été gommé, la conception contemporaine du patrimoine n'est pas si éloignée que celle retenue en droit romain. En effet, la doctrine d'aujourd'hui perçoit le patrimoine à la fois comme un ensemble de biens mais également comme un attribut de la personnalité du sujet de droit<sup>519</sup>. L'ombre du *pater familias* est encore présente dans la définition des obligations relevant de la notion de patrimoine. Bien que ce standard juridique ait été retiré du code civil depuis 2014<sup>520</sup>, le droit actuel impose la gestion des biens en bon père de famille en vue de les transmettre à ses héritiers. Bien que le droit se soit laïcisé, on peut admettre que le bien considéré comme patrimonial bénéficie d'une dimension quasi-sacrale.

**351.** Si on applique la notion de patrimoine en droit de l'aménagement et du développement durables, on constate de grandes similitudes avec la conception civiliste. La conservation du patrimoine naturel et architectural renvoie incontestablement à un devoir moral de gestion en bon père de famille de l'héritage que l'on a reçu<sup>521</sup>. « Héritage des générations passées, ressource des générations présentes, il est aussi le gage commun des

---

<sup>516</sup> Y. THOMAS, « Res, chose et patrimoine. Note sur le rapport sujet-objet en droit romain », in *Archives de Philosophie du droit*, (1980), n° 25, p. 413 et s.

<sup>517</sup> F. OST, *La nature hors la loi*, *op. cit.*, p. 312.

<sup>518</sup> Y. THOMAS, « A Rome, pères citoyens et cités des pères (IIesiècle av. J.-C.-II e siècle apr. J.-C.) », p. 195-229, in A. BURGUIÈRE et C. KLAPISCH-ZUBER (dir.), *Histoire de la famille. I. Mondes lointains, mondes anciens*, A. Colin, 1986.

<sup>519</sup> C. AUBRY et C.F. RAU, *Droit civil français. Tome neuvième. Filiation, successions*, Librairies techniques, 1953.

<sup>520</sup> J.-L. HALPÉRIN, « La suppression de l'expression "bon père de famille" », in *D.*, (2014), n° 8, p. 536 ; J. HUET, « Adieu bon père de famille », in *D.*, [2014], n° 8, p. 505 et s.

<sup>521</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 100.

générations futures à l'égard desquelles nous contractons la dette de transmission.<sup>522</sup> ». C'est ainsi que l'on peut concevoir que l'environnement fait partie intégrante du patrimoine.

**352 .** Le droit de l'environnement se caractérise par cette prise en compte du devoir de sauvegarder le patrimoine naturel et culturel. Ce devoir de toute personne « de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », consacré par l'article 2 de la Charte de l'environnement est souvent considéré comme le prolongement du droit à la participation du citoyen. L'éco-citoyenneté est ainsi intimement liée à la présence du « patrimoine commun des êtres humains<sup>523</sup> ».

**353 .** En droit international, cette obligation morale de protection de l'environnement, n'a cessé d'être rappelée par les textes successifs. Le principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972 précise que « l'homme a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement ». Par la suite, le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement permet d'établir un lien avec cette obligation de protection avec la nécessité de la participation du citoyen. Afin que ce devoir puisse être honoré, il est nécessaire que les citoyens soient d'abord avisés des informations concernant leur santé et leur sécurité, et, ensuite qu'ils puissent contribuer à aux prises de décisions en matière environnementale.

**354 .** Le paroxysme de cette relation entre participation et devoir de protection de la planète est atteint avec la Convention d'Aarhus de 1998 exclusivement consacrée à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Ce texte énonce le fait que « que chacun a le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures ». Ainsi la charge de l'éco-citoyen se résume à la participation à la sauvegarde de la planète sur laquelle il vit, qui lui a été transmise en l'état grâce à une (plus ou moins) bonne gestion de ceux qui l'ont précédé. Son rôle est d'en faire de même vis-à-vis de ceux qui lui succéderont.

**355 .** Ce devoir moral implique nécessairement une responsabilité vis-à-vis des générations futures. Ce sentiment de responsabilité environnementale de l'éco-citoyen a particulièrement été mis en valeur par Hans Jonas puisqu'il en a même fait un principe clé : le principe

---

<sup>522</sup> F. OST, *La nature hors la loi, op. cit.*, p. 326.

<sup>523</sup> Troisième considérant de la Charte de l'environnement.

responsabilité<sup>524</sup>. Afin que ce principe acquière une dimension pratique, Jürgen Habermas a, quant à lui, développé la notion d'éthique de la discussion qui constitue une des sources théoriques contemporaines de la participation citoyenne<sup>525</sup>. Selon ce philosophe, la construction d'un espace éthique de discussion constitue le prérequis indispensable de la mise en œuvre concrète de ce principe.

**356.** Le droit de l'environnement fait explicitement référence à cette responsabilité de l'être humain vis-à-vis de ses semblables et de l'ensemble des écosystèmes. À ce titre, le principe 4 de la déclaration de Stockholm associe responsabilité et patrimoine environnemental. Effectivement, ce texte dispose que « l'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et leur habitat, qui sont aujourd'hui gravement menacés par un concours de facteurs défavorables ». Cette responsabilité morale de l'éco-citoyen justifie donc en partie la présence de ce dernier dans le processus décisionnel. Elle vient s'ajouter au régime répressif de responsabilité pénale et à la réparation qu'entraîne la responsabilité civile en cas de dommage causé à l'environnement.

**357.** Cependant, elle n'implique pas une obligation de ne pas faire, c'est à dire de ne pas nuire à l'environnement par ses actions, comme les responsabilités pénale et civile. Elle implique plutôt une obligation de faire, l'obligation de participer à la gestion raisonnable de l'environnement en prenant part aux décisions qui peuvent avoir un impact sur ce dernier. La sanction de cette obligation n'est pas assurée par le cadre externe que représente la justice, mais elle l'est dans le cadre purement intérieur de la conscience de chacun.

---

<sup>524</sup> JONAS, H., *Le principe responsabilité: une éthique pour la civilisation technologique*, [Paris], Flammarion, 2008, p. 40 Selon Hans Jonas, le concept de responsabilité implique un nouvel impératif catégorique qui répond à celui de Kant qu'il juge inadapté à la situation engendrée par le développement technologique. Il formule cet impératif de quatre façons: « Un impératif adapté au nouveau type de l'agir humain et qui s'adresse au nouveau type de sujets de l'agir s'énoncerait à peu près ainsi: « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre »; ou pour l'exprimer négativement: « Agis de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs pour la possibilité future d'une telle vie »; ou simplement: « Ne compromets pas les conditions pour la survie indéfinie de l'humanité sur terre »; ou encore, formulé de nouveau positivement: « inclus dans ton choix actuel l'intégrité future de l'homme comme objet secondaire de ton vouloir ». ». Cet impératif renvoie directement au sentiment de responsabilité envers les générations futures.

<sup>525</sup> J. HABERMAS, *De l'éthique de la discussion*, Les Éd. du Cerf, 1992.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

**358.** La place que le droit concède au citoyen dans l'élaboration des normes environnementales est issue de l'influence de la société internationale qui a progressivement consacré le principe de participation. Les institutions internationales ont développé différents principes fondateurs du droit de l'environnement. En insistant dans son préambule sur le fait que la terre, « foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance », la Déclaration de Rio constitue une étape importante dans la construction de ces principes. Plus particulièrement, la Conférence des Nations Unies de 1992 a fait de la participation un élément majeur de l'identité du droit de l'environnement. Ainsi, au même titre que la prévention ou la précaution, la participation figure au nombre des principes généraux qui font sa spécificité. La Convention d'Aarhus de 1998 constitue à la fois une confirmation de ce statut de principe général mais également un réel approfondissement des modalités d'application du concours des citoyens à l'adoption de décisions durables. Face à cette dynamique, le droit européen a également pris acte de l'impératif de la participation soit par des consécutions de droit dérivé en droit de l'Union européenne soit par le développement jurisprudentiel de la protection de droits fondamentaux pour ce qui concerne Conseil de l'Europe. La consécution progressive du principe de participation s'est développée selon un processus de fondamentalisation. En effet, différents indices permettent d'affirmer que ce principe a acquis un rang de droit fondamental : la place que le droit international et constitutionnel lui accorde, l'importance du rôle qui lui est attribué dans la protection de l'environnement et le nombre important de pays lui conférant un rang constitutionnel constituent les preuves de sa fondamentalité.

**359.** Le principe de participation est donc un droit fondamental « opérationnel »<sup>526</sup> dans la mesure où sa mise en œuvre permet le respect d'autres droits fondamentaux tels que le droit de l'homme à un environnement sain ainsi que de la notion d'environnement comme patrimoine de l'humanité. Bien que le droit à l'environnement soit envisagé selon les conventions et les régions du monde tantôt comme un droit individuel<sup>527</sup> tantôt comme un

---

<sup>526</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 78.

<sup>527</sup> Voir notamment la Déclaration de Stockholm de 1972, le Protocole de San Salvador de 1988 pour la Convention américaine relative aux droits de l'homme et la déclaration de Rio.

droit des peuples<sup>528</sup>, le principe de participation est systématiquement consacré comme la garantie du respect de ce droit.

---

<sup>528</sup> Voir notamment la Charte Africaine des droits de l'homme de 1981 et la Charte de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) de 2007 qui fixe parmi ses objectifs (article 1.4), celui « d'assurer le droit des peuples à la paix dans un environnement juste, démocratique et harmonieux ».

## CHAPITRE 2 : UNE PLACE PEU À PEU CONQUISE

**360 .** La place de l'éco-citoyen a certes en partie été octroyée par les gouvernants aux individus soucieux de protéger leur environnement (développement durable, habitat, santé..), mais elle est également le fruit d'une conquête plus ou moins déterminée de la part des citoyens. Cette affirmation est pleinement logique dans la mesure où, comme cela a été vu, la mise en place de la participation du citoyen est en grande partie motivée par la volonté des gouvernants de désamorcer les conflits et de voir légitimées les mesures qu'ils adoptent.

**361 .** C'est donc en cela que l'on peut parler d'une dynamique de co-fondation de la place de l'éco-citoyen dans la démocratie actuelle. Le droit pour les personnes de participer aux décisions ayant un impact direct sur l'environnement n'est pas apparu d'emblée comme une évidence. Même le niveau international, pourtant précurseur en la matière, a dû tirer des conclusions face aux différents mouvements de réclamation qui ont progressivement gagné en influence.

**362 .** L'objet de ce chapitre est donc d'étudier les moyens qui ont permis à l'éco-citoyen de s'octroyer une place dans le déroulement de la formation du droit. Différents types d'actions plus ou moins légaux lui donnent l'occasion d'étayer voire d'amplifier le rôle qui lui a été confié par les gouvernant de manière à se diriger vers une logique de pouvoirs partagés. Il est donc intéressant d'aborder les conséquences de ces actions sur l'état du droit.

**363 .** Avant toute chose, il est nécessaire d'analyser les origines et les fondements de la conquête éco-citoyenne afin d'en comprendre la dynamique (Section 1). Il sera ensuite opportun de se concentrer sur l'impact normatif de ces actions de conquête. À ce titre, cette étude nous amènera à constater que, paradoxalement, les actions légales de conquête ont un impact normatif seulement relatif selon les types d'agissement (Section 2) alors que, bien que controversé l'impact normatif des actions citoyennes « hors la loi » de conquête peut être, selon les cas, significatif (Section 3).

## **SECTION 1 : LE DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF D'UNE ÉCO-CITOYENNETÉ SUR LE TERRAIN DE L'AMÉNAGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLES**

**364.** Dans l'optique d'une compréhension optimale de la dynamique de conquête éco-citoyenne, il est important, avant toute chose, de s'attarder tant sur les fondements matériels (§1) que sur les fondements conceptuels (§2) de ce phénomène.

### **Paragraphe 1 : Les fondements matériels de la conquête éco-citoyenne**

**365.** Les contours de la démocratie participative ont été esquissés au cœur des années 1960 par des mouvements contestataires américains. La France a également été touchée par ces mouvements sociaux qui ont notamment influencé les politiques d'aménagement au cœur des villes.

L'exemple le plus parlant est celui du socialisme municipal qui a été le résultat d'importants conflits sociaux. On peut définir le socialisme municipal comme l'« ensemble des actions publiques engagées par les municipalités de gauche au début du XX<sup>e</sup> siècle, dont l'objectif est de réduire les inégalités sociales par la mise en place de services publics locaux et d'actions de solidarité profitant aux catégories ouvrières »<sup>529</sup>. Bien que n'étant pas nouvelle, cette expérience locale a particulièrement été développée dans la France des années 1970 et notamment à Grenoble<sup>530</sup>.

**366.** En effet, on peut noter un premier mouvement d'émergence de la thématique participative dans les villes de gauche lors des élections municipales de 1977. Ce mouvement va se manifester dans le cadre de pratiques spontanées alors qu'il n'y a pas de cadre juridique global. Il s'agit aussi d'un concept post soixante-huitard de revendications de nouvelles libertés et de citoyenneté locale. Cette expérience est issue de ce que l'on va appeler des luttes urbaines autour de l'habitat qui vont porter des revendications citoyennes assez fortes<sup>531</sup>.

On peut prendre l'exemple de la municipalité Dubedout à Grenoble qui de 1965 à 1983, sous l'impulsion de groupes de citoyens qui s'appelaient les groupes d'action municipales (GAM) qui sont des associations, a pris différentes initiatives en faveur de la participation du public.

---

<sup>529</sup> « Socialisme municipal » in O. NAY, *Lexique de science politique*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Lexiques », 2017, p. 577.

<sup>530</sup> L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « La république des idées », 2008, p. 15.

<sup>531</sup> LEFEBVRE, R., « La participation : entre idéal et illusion pour le citoyen », intervention à la journée d'études organisée par l'Association du master Collectivités territoriales de Bordeaux IV (AMCT); Bordeaux, 2012.

Il s'agissait entre autres choses d'inciter l'utilisation du dialogue avec les unions ou associations de quartier, de permettre la création de commissions extra-municipales pour institutionnaliser la consultation des habitants ou encore de mettre en œuvre le lancement de consultations, baptisées référendums locaux afin d'organiser la participation des citoyens à la prise de décision. Un des plus célèbres exemples grenoblois de participation a été celui de 1983, relatif à la consultation sur le projet de tramway<sup>532</sup>.

**367 .** L'Atelier populaire d'urbanisme du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix constitue également un exemple intéressant, présentant le militantisme comme force de frappe au service des citoyens désireux de décider de leur propre cadre de vie.

**368 .** Ces luttes urbaines constituent ainsi le terreau d'une prise de conscience sur l'utilité de la contestation pour consacrer un droit à la participation. Bien que les années 1980 aient connu un désert du militantisme, les revendications citoyennes reprennent de plus belle dans les années 1990. On assiste à une montée en puissance chez les citoyens d'une capacité à se mobiliser pour revendiquer leur droits dans le but d'interpeler les autorités qui sont, de fait, dans l'obligation de les écouter pour ne pas décrédibiliser leur politique ou, en tout cas, pour la rendre plus acceptable.

Le thème de l'aménagement et du développement durables est, dès lors, presque omniprésent dans les débats qui agitent ces mouvements sociaux.

**369 .** Ces mêmes agissements ont évolué dans le temps puisque l'on constate qu'ils sont de plus en plus organisés et de plus en plus diversifiés. Plus organisés tout d'abord, parce que le regroupement des citoyens en associations est de plus en plus important, ce qui leur permet d'être entendus par les gouvernants afin de les amener à abonder dans leur sens. Le rôle des ONG est donc capital dans cette conquête. Certains parlent même de droit de la participation en gestation<sup>533</sup>. Ensuite, ces actions citoyennes sont de nos jours plus diversifiées. En effet, l'éco-citoyen a développé une large palette de types d'actions dans le but de s'octroyer une place toujours plus importante dans les processus décisionnels ayant un impact sur son propre cadre de vie. Lorsque l'on se place sous un angle d'étude juridique, il est intéressant de constater que les choix du citoyen guidés par cette kyrielle d'actions oscillent avec facilité

---

<sup>532</sup> SADLAN, P., « 1992 : la loi ATR, aggiornamento de la démocratie locale? », intervention à la journée d'études organisée par l'Association du master Collectivités territoriales de Bordeaux IV (AMCT); Bordeaux, 2012.

<sup>533</sup> C. BLATRIX, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », in *Politix*, vol. 15 (2002), n° 57, p. 79-102.

entre juridicité et non juridicité, voire entre légalité et illégalité. La contestation citoyenne peut consister par exemple en un recours devant les tribunaux, une initiative citoyenne extra-juridique légale, ou encore une action de force complètement illégale.

**370 .** D'un point de vue scientifique, l'ensemble de ces événements historiques ont donné naissance à différents concepts qui, à notre sens, constituent une partie des fondements du phénomène de ce que nous nommerons la conquête éco-citoyenne.

## **Paragraphe 2: Les fondements conceptuels de la conquête éco-citoyenne**

**371 .** Lorsqu'on étudie la conquête éco-citoyenne, ces mouvements revendicatifs peuvent être rattachés à plusieurs concepts analytiques ce qui permet de situer pleinement ce mouvement dans la démocratie participative environnementale. Ainsi, à partir des éléments matériels étudiés précédemment, on a pu établir une filiation entre ce phénomène de conquête et des éléments tels que la dualité conscience et sensibilité environnementales (I), la notion de démocratie agonistique (II) ou encore la notion d'*empowerment* (III).

### **I. La conscience et la sensibilité environnementales au service de la conquête éco-citoyenne**

**372 .** On remarque que la mentalité du citoyen a particulièrement évolué, si bien que l'on a vu poindre en lui l'apparition d'une conscience et d'une sensibilité environnementales. Si l'on se réfère à des données sociologiques, la conscience environnementale guide les opinions du citoyen, et la sensibilité environnementale ses agissements. En effet, la conscience environnementale, qui est en cours de construction, serait à la base des perceptions et opinions vis-à-vis de l'environnement. Elle n'est pas innée, elle constitue le résultat évolutif de notre apprentissage de l'environnement issu de facteurs étrangers à l'individu. Plus précisément, la conscience environnementale s'acquiert « par l'action de la culture, à travers l'accumulation d'instances de socialisation multiples telles que l'école, le travail, les médias »<sup>534</sup>.

**373 .** La sensibilité environnementale, quant à elle, influence nos comportements. Elle est « le reflet de l'intériorisation de la valeur environnementale de façon non consciente,

---

<sup>534</sup> L. DRAETTA, « Le décalage entre attitudes et comportements en matière de protection de l'environnement », p. 79-108, in VAILLANCOURT, J.-G. et GENDRON, C., *Développement durable et participation publique: de la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003.

naturelle, quasi instinctive, par l'effet des conditions objectives d'existence ». Son intégration dans « le système de disposition durables se manifeste, sur un plan pratique, par l'adoption de conduites environnementales »<sup>535</sup>. Ces conduites sont diverses ici encore puisqu'elles passent notamment par la pratique de « gestes verts » du quotidien (tri des déchets, économies d'énergies...), l'exercice du droit de vote, la participation institutionnelle ou encore la contestation éco-citoyenne juridique ou extra-juridique.

## II. L'insertion de la conquête éco-citoyenne dans la démocratie agonistique

**374.** Lorsque l'on parle de conquête éco-citoyenne, il est possible d'inclure ce terme dans la notion de démocratie agonistique. Apparue dans années 1990<sup>536</sup> en science politique, le concept de démocratie agonistique (*agôn* en grec ancien) renvoie directement à la notion de conflit organisé. Cette notion post-moderne est utilisée pour dépeindre la constitution d'une démocratie fondée sur des phénomènes de luttes entre acteurs<sup>537</sup>. C'est par ces luttes que les protagonistes forment leur identité et donc s'approprient une place au sein de la société. Effectivement, c'est par la participation à ces luttes que le citoyen définit la démocratie telle qu'elle doit être et donc fixe son propre rôle dans le processus de décision. Il reste à noter que cette forme de démocratie ne suggère nullement une réconciliation comme finalité ultime. Cependant, elle transforme les rapports entre acteurs, car leurs relations, basées sur un « respect agonistique », passent du stade d'ennemis à celui d'adversaires<sup>538</sup>.

Les actions populaires des citoyens en matière d'aménagement et de développement durables s'inscrivent dans la démocratie agonistique. La lutte entre les éco-citoyens et les gouvernants permet d'ouvrir une forme de dialogue entre acteurs sur l'opportunité d'un projet ayant un impact sur l'environnement. De fait, ces contestations, quelle que soit leur incidence, insèrent pleinement la participation citoyenne au cœur du processus de décision.

---

<sup>535</sup> *Ibid.*

<sup>536</sup> B. HONIG, *Political theory and the displacement of politics*, Cornell University Press, 1993. Cette notion a été abordée bien avant par des auteurs comme Friedrich Nietzsche, Hannah Arendt, ou encore Jacques Derrida mais ils n'utilisent pas cette appellation.

<sup>537</sup> S. HAYAT, *Démocratie agonistique | Démocratie & Participation*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1306>, consulté le 21 octobre 2013.

<sup>538</sup> W.E. CONNOLLY, *Identity, Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, University of Minnesota Press, 2002.

### III. La conquête éco-citoyenne, une forme d'*empowerment*

**375.** La conquête éco-citoyenne peut également renvoyer à la notion d'*empowerment*<sup>539</sup>. Ce terme omniprésent dans le monde social anglo-saxon évoque la notion de développement de la capacité d'agir, de mouvement d'acquisition d'un pouvoir. Bien que cette notion soit très peu utilisée en France, on parle aussi de « capacitation » ou d'« appropriation »<sup>540</sup>. La notion d'*empowerment* est née et s'est développée dans des contextes de lutte. Révélée au début du XX<sup>e</sup> siècle aux États-Unis dans le cadre des luttes pour la reconnaissance des droits des femmes, cette notion a ultérieurement été utilisée dans les années 1960 par le mouvement des droits civiques de Martin Luther King<sup>541</sup>.

**376.** Le terme est donc, de nos jours, tout à fait transférable aux mouvements de revendication des éco-citoyens, d'autant plus qu'il a été régulièrement associé à l'idée de participation. Selon certains auteurs, l'*empowerment* permet d'éclairer la notion de participation<sup>542</sup> qui, dans certaines dimensions, peut paraître relativement floue. Effectivement l'*empowerment* induit dans la participation un travail avec les autres mais aussi avec soi-même. Tout en participant à un effort collectif, il s'agit de décider de son propre destin et de mobiliser sa capacité d'agir dont les modalités divergent selon les individus. Malgré le fait que la notion d'*empowerment* soit perçue différemment selon le contexte culturel (anglo-saxon ou européen) auquel elle est appliquée, elle est dans tous les cas apparentée au lobbying et donc à la constitution d'un groupe de pression qui émet des revendications<sup>543</sup>. Afin d'appliquer la notion d'*empowerment* au cas de la conquête éco-citoyenne, il est utile d'opérer une analyse approfondie.

**377.** À ce titre, il est, dans un premier temps, possible de s'appuyer sur les travaux de Jeannette Claessen et Lillian Van Wesemael-Smit qui assimilent la notion d'*empowerment* ou d'émancipation notamment à trois aspects qui nous intéressent pour notre étude : un aspect de crise économique qui fait référence à l'accès et au contrôle des ressources, un aspect juridique qui renvoie au renforcement de la position des individus dans le système juridique et enfin un

---

<sup>539</sup> « Entretien avec Sandrine Rui, Maître de Conférences en Sociologie, Bordeaux, le 12 décembre 2014 », *op. cit.*

<sup>540</sup> B. VALLERIE, *Interventions sociales et empowerment: (développement du pouvoir d'agir)*, Editions L'Harmattan, 2012, p. 23.

<sup>541</sup> B. VALLERIE, *Interventions sociales et empowerment, op. cit.*

<sup>542</sup> J. DONZELOT et C. MÉVEL, « La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain », in *Lien social et Politiques*, (2002), n° 48, p. 81.

<sup>543</sup> *Ibid.*

aspect politique qui reflète l'auto-organisation et l'action collective dans le but d'une transformation<sup>544</sup>.

**378 .** Bien que ces deux auteures appliquent ces aspects de l'*empowerment* à la lutte pour la condition féminine<sup>545</sup>, il nous est tout à fait possible de transposer ces différents thèmes à la lutte des citoyens pour la démocratie environnementale.

L'aspect économique concerne le développement durable dans la mesure où les thèmes de progrès techniques, de gestions des ressources naturelles, de productivité et de problèmes environnementaux sont pleinement liés. L'aspect juridique évoque bel et bien la volonté de l'éco-citoyen d'avoir une influence sur le déroulement des processus normatifs. Quant à l'aspect politique, il s'inscrit dans cette volonté de l'individu de mener des actions collectives dans le but d'avoir plus d'impact sur les décisions environnementales et, de fait, d'accroître un peu plus l'autorégulation.

Ces trois aspects de l'*empowerment* peuvent se regrouper autour d'un même but : la transformation de sa propre vie et de la société vers plus d'autonomie<sup>546</sup>.

**379 .** Dans un second temps, dans l'optique d'une étude de l'application de ce phénomène d'*empowerment* dans le cadre de l'éco-citoyenneté, il est utile d'utiliser le *triangle de l'empowerment* (**Figure n° 2**) qui est un outil d'évaluation élaboré par le cabinet-conseil International Educational Services (IES)<sup>547</sup>.

**380 .** Cet outil amène à faire trois constats au sujet de la manière dont un individu ou un groupe remplit son objectif d'autonomisation<sup>548</sup>. Tout d'abord, l'individu est responsable de ses propres actes étant donné qu'il a des droits, mais qu'il honore également ses devoirs et obligations. Ensuite, il est attentif dans la mesure où doit accorder une attention spéciale à la tâche qu'il doit accomplir. Enfin il garantit une sécurité grâce à la manière dont il utilise son rôle et sa façon de communiquer pour établir un environnement social stable. Ces trois aspects correspondent respectivement à une question. La responsabilité renvoie à la question « pourquoi ? » (Quel est le but des activités dont il va être responsable?), l'attention

---

<sup>544</sup> J. CLAESSEN et L. van WESEMAEL-SMIT, *Lire le mot et le monde: l'alphabétisation et l'éducation du point de vue de la différence entre les sexes*, Oegstgeest, Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking, 1992, p. 14-20.

<sup>545</sup> Parmi les aspects de l'*empowerment*, Jeannette Claessen et Lillian Van Wesemael-Smit évoquent également le physique qui renvoi au contrôle des corps et de la sexualité mais aussi un aspect idéologique au sens du respect de soi et la confiance en soi.

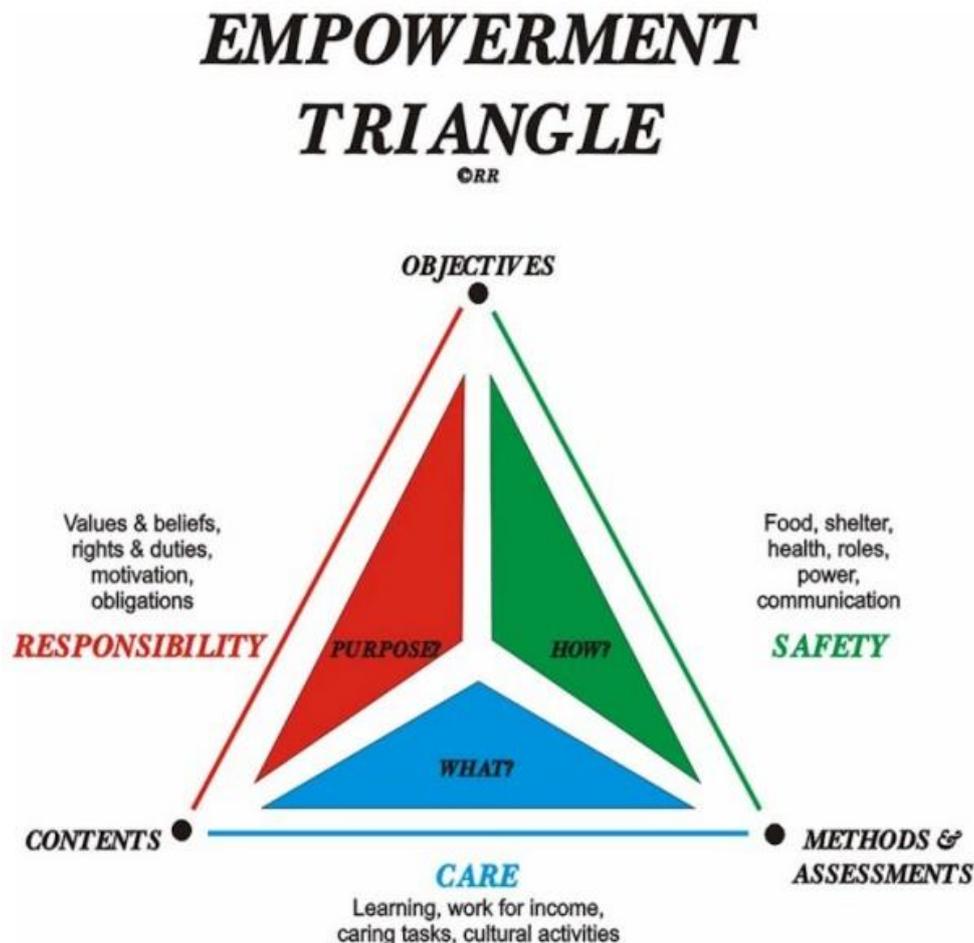
<sup>546</sup> J. CLAESSEN et L. van WESEMAEL-SMIT, *Lire le mot et le monde, op. cit.*

<sup>547</sup> R. VAN 'T ROOD, , *IES Empowerment Triangle*, <http://www.vantrood.nl/nieuw4.htm>, consulté le 4 novembre 2013.

<sup>548</sup> *Ibid.*

correspond à la question « quoi ? » (Quelles sont les activités auxquelles l'individu va porter attention?), et la sécurité est liée à la question « comment ? » (Comment l'individu va-t-il mettre en place ces activités tout en contribuant à un environnement stable?)<sup>549</sup>.

**Figure n°2 : Triangle de l'empowerment**<sup>550</sup>.



Ainsi, appliqué dans le cadre de la conquête éco-citoyenne, l'utilisation du *triangle de l'empowerment* se déroule de la manière suivante (**Figure n°3**)<sup>551</sup> :

<sup>549</sup> *Ibid.* « Le triangle de l'empowerment permet de développer et de comprendre les objectifs à travers la question " pourquoi ? " (donne les objectifs et les responsabilités: la *tête* de l'autonomisation), afin d'identifier et de décrire les tâches et activités nécessaires à travers la *question* " quoi ? " (donne le contenu des activités dont les gens se soucient : les *mains* du pouvoir), et de développer le chemin vers la mise en œuvre cohérente et l'évaluation des activités à travers la question " comment ? " (donne des méthodes sûres, des approches et des procédures d'évaluation: le *cœur* de l'autonomisation) ».

<sup>550</sup> Source : *Ibid.*

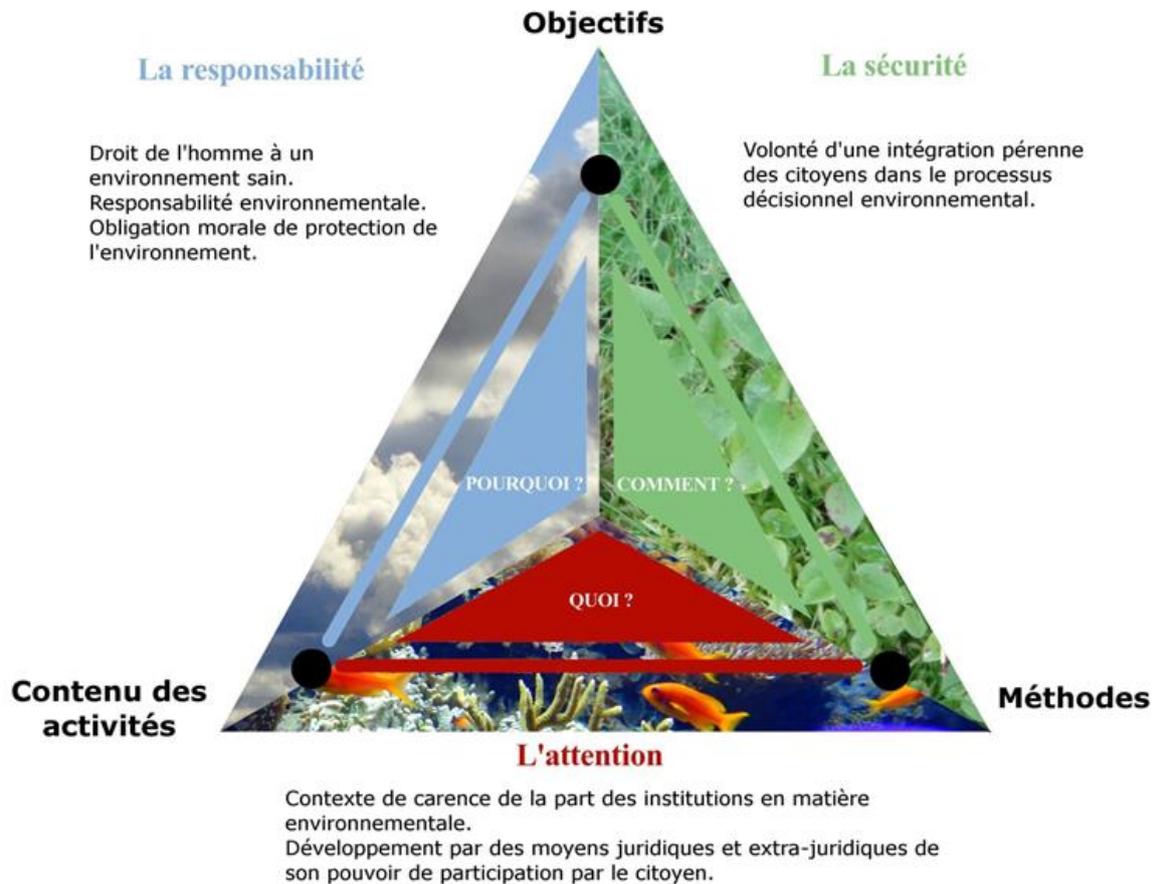
<sup>551</sup> H. D. LASSWELL, « The structure and function of communication in society. The communication of ideas », p. 215-228, in L. BRYSON (dir.), *The Communication of Ideas*, New York, Cooper Square, vol.37, 1948. Ce type

1. « Pourquoi ? » : Cette étape correspond à l'identification des objectifs, des convictions et des droits et devoirs du militant. Dans le cas de l'engagement en faveur de l'environnement, le citoyen met en place plusieurs types d'action car il est titulaire du droit à un environnement sain et du droit de participer consacré notamment par la Convention d'Aarhus. Il est de plus tenu de respecter son environnement ce qui implique une obligation morale de protéger l'environnement ainsi qu'une responsabilité environnementale envers la nature, ses semblables ainsi que les générations futures.
2. « Quoi ? » : Il s'agit ici de décrire le contenu des actions à accomplir. Dans le cas de notre étude, face aux carences de l'État et des collectivités publiques ou face à des lois qu'il juge injustes et nocives, l'éco-citoyen choisit lui-même par divers moyens (juridiques, extra-juridiques légaux voire illégaux) de développer son pouvoir de participation aux décisions en relations avec les problématiques d'aménagement et de développement durables.
3. « Comment ? » : Cette troisième étape consiste en l'identification des moyens, des méthodes et des stratégies à adopter par l'individu. Par ses revendications, l'éco-citoyen cherche l'ouverture d'un véritable dialogue avec les gouvernants. Ce qui est capital est que son action lui permette d'être une source influente en matière de politiques environnementales et d'être un interlocuteur de poids pour les décideurs institutionnels de manière à intégrer durablement les individus dans les processus décisionnels.

---

de questionnement systématique consiste à appliquer à tout problème une série de questions en vue de sa résolution : QQQQCCP (Quoi, Qui, Où, Quand, Comment, Combien, Pourquoi). Il a été appliqué par Lasswell dans le domaine de la sociologie de la communication et bien avant lui par Quintilien, rhéteur du 1er siècle, dont le questionnement est resté célèbre : *Quis, quid, ubi, quibus auxiliis, cur, quomodo, quando* : « Qui, quoi, où, avec quels moyens, pourquoi, comment, quand ? ».

**Figure n°3 : Le triangle de l'empowerment dans la démocratie environnementale<sup>552</sup>.**



<sup>552</sup> Auteur : J. VIEIRA.

## **SECTION 2 : L'IMPACT JURIDIQUE RELATIF DES ACTIONS LÉGALES DE CONQUÊTE**

**381 .** Dans le cadre de cette conquête, l'éco-citoyen cherche à forger et consolider sa place au sein du processus décisionnel. Pour cela, il peut utiliser des moyens prévus par le droit afin de parvenir à ses fins (§1). Ce premier moyen amène à des résultats plutôt positifs car il permet à l'individu d'avoir une influence immédiate et donc de faire des choix ayant un impact sur l'environnement. En outre, l'éco-citoyen peut utiliser des voies extra-juridiques, (§2) mais ces dernières n'auront que des effets indirects dans la mesure où elles sont dépourvues de contrainte juridique et que leurs résultats ne se manifestent que sur du long terme.

### **Paragraphe 1 : Le recours aux instruments juridiques**

**382 .** Le droit est source de pouvoirs pour le public et ce dernier l'a très bien perçu. En effet, les ordres juridiques internes comme externes mettent à la disposition du public des moyens qui, bien que n'étant pas spécifiquement prévus à cette fin, donnent à l'éco-citoyen l'occasion d'accroître son pouvoir de participation à la sauvegarde de l'environnement. Ainsi, on constate que le recours juridictionnel permet parfois à l'individu d'infléchir par le biais du juge les politiques publiques dans le sens d'une gestion durable des territoires (I). De plus, en raison du changement de paradigme qu'impose le post-modernisme, les relations entre gouvernants et gouvernés s'inscrivent de plus en plus dans un phénomène de contractualisation du droit. Le droit de l'environnement n'est pas épargné par cette révolution et l'individu utilise l'outil juridique qu'est le contrat dans le but d'être une force influente œuvrant à la protection environnementale (II).

#### **I. Le recours au juge, instrument de la conquête éco-citoyenne**

**383 .** Le recours au juge fait partie des moyen légaux dont la Société Civile peut se saisir afin de faire valoir son droit à l'environnement. D'une manière générale le droit au juge est considéré comme faisant partie des droits-garanties. La fonction de cette catégorie est d'assurer aux individus la garantie du respect de leurs droits<sup>553</sup>. Ce droit fait notamment l'objet de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que l'article 47 de la

---

<sup>553</sup> L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, A. PENA-GAÏA, O. PFERSMANN, J. PINI, A. ROUX, G. SCOFFONI, et J. TREMEAU, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 389.

Charte des droits fondamentaux. De plus, bien qu'il ne soit pas consacré explicitement dans le texte de la Constitution française il a fait l'objet de plusieurs consécutions jurisprudentielles.

**384 .** La jurisprudence constitue l'une des sources non écrites du droit. En effet la mission du juge confie à ce dernier une certaine autonomie. Pour appliquer la loi à l'espèce qui lui est soumise, le juge doit parfois l'interpréter. Ainsi les citoyens peuvent s'en remettre au juge, car il dispose d'un pouvoir créateur de droit par le biais de son pouvoir d'interprétation. Les règles dégagées par la jurisprudence ont un caractère obligatoire, ce qui est caractéristique de la règle de droit.

**385 .** De plus il est difficile de nier que la jurisprudence est une source de droit quand on observe l'importance des règles élaborées par la jurisprudence. Par exemple, il suffit d'observer le contenu de l'ensemble du droit administratif pour constater que les règles qui le caractérisent sont, en très grande partie, issues de l'activité des juridictions administratives. Le pouvoir du juge est tel qu'il a des répercussions importantes sur le politique<sup>554</sup>. À ce titre, certains spécialistes du droit s'accordent à dire qu'il y a un « gouvernement des juges », expression apparue au début du XX<sup>e</sup> siècle qui a été véhiculée jusqu'à aujourd'hui par une grande partie de la doctrine<sup>555</sup>. Dans ce contexte, on s'éloigne de l'image du juge qui, selon la conception de la séparation des pouvoirs de Montesquieu, se doit d'être uniquement la « bouche de la loi »<sup>556</sup>.

**386 .** Dans la mesure où la jurisprudence est considérée comme une source de droit, le recours au juge effectué par un citoyen peut être considéré comme une mode de participation car c'est en raison de la saisine du juge effectuée par le citoyen que le juge va, si besoin est, exercer son pouvoir d'interprétation et donc de création du droit. Cela dit, le simple fait de saisir le juge dans l'optique de faire respecter le droit peut être considéré comme un acte de participation, même si le magistrat ne fait pas usage de son pouvoir d'interprétation. C'est l'acte de saisine, donc un acte dont le citoyen est à l'initiative, qui va entraîner *a minima* une application stricte de la loi ou *a maxima* une interprétation, mais, quoi qu'il en soit, toujours dans le but de faire respecter le droit.

---

<sup>554</sup> I. BOUCOBZA, *La fonction juridictionnelle. Contribution à une analyse des débats doctrinaux en France et en Italie*, Paris, Dalloz, 2005, p. 3-4.

<sup>555</sup> É. LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis: l'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, Paris, Dalloz, 2005.

<sup>556</sup> C.-L. de S. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Flammarion, 1979.

**387.** C'est à partir de ce constat que l'on peut considérer l'accès au juge non plus uniquement comme un droit-garantie mais également comme appartenant à la catégorie des droits-participation, c'est-à-dire « l'ensemble des droits qui permettent aux citoyens de s'impliquer dans le fonctionnement du jeu politique entendu au sens large de l'expression »<sup>557</sup>. D'ailleurs, c'est bien dans ce sens que les rédacteurs de la Convention d'Aarhus ont consacré l'accès à la justice en matière environnementale comme l'un des piliers du principe de participation. Dans le cadre de ce principe, l'accès au juge a effectivement toute sa place dans la mesure où il constitue un véritable moyen d'obtenir un débat contradictoire entre acteurs sur les risques environnementaux potentiels générés par un projet. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains n'hésitent pas à enfreindre la loi dans le but de passer devant le juge de manière à alimenter un débat. Cependant, sans forcément qu'une action hors la loi entre en jeu, l'accès au juge peut être vu par certains comme l'expression du droit de résistance<sup>558</sup> ce qui est le signe, de la part du citoyen, d'une volonté de participer à la confirmation, la modification ou l'établissement de règles de droit.

**388.** Il n'est donc pas rare que la Société Civile saisisse le juge afin que la décision de ce dernier, avec toute l'autorité qu'elle implique, impose le respect de l'environnement. Par exemple, le juge endosse le rôle de protecteur de la biodiversité lorsqu'il estime que la préservation du grand tétras, classé au titre des espèces protégées et dont la population est limitée à seulement quelques individus, impose l'abrogation d'un arrêté préfectoral du 7 juin 1988 qui autorise par exception la compétition de ski de fond dans le périmètre de protection de cet oiseau<sup>559</sup>.

**389.** Ainsi l'accès au juge procure à l'éco-citoyen le pouvoir d'agir sur les décisions environnementales. Cependant, la liberté contractuelle constitue également un moyen juridique qui permet à l'individu d'affirmer son rôle de protection de l'environnement.

---

<sup>557</sup> L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, A. PENA-GAÏA, O. PFERSMANN, J. PINI, A. ROUX, G. SCOFFONI, et J. TREMEAU, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 355.

<sup>558</sup> G. KOUBI, « Réflexion à propos du droit de résistance », in *LPA*, (1989), n° 1-2, p. 10.

<sup>559</sup> CAA Nancy, 4 décembre 2006, *AFRPN Haut-Rhin*, req. n° 05NC01448: *RD rur.* 2007, n° 126

## II. La contribution de la société civile à la contractualisation du droit environnemental

*Cette préoccupation d'efficacité modifie en profondeur la conception traditionnelle de la normativité : à la rigidité fait place la souplesse et à la stabilité l'adaptabilité.*

Jacques Chevallier<sup>560</sup>

**390 .** Le droit post-moderne, nouveau schéma juridique, éclipse toute notion de hiérarchie et fait davantage prévaloir les processus normatifs horizontaux que ceux qui sont verticaux. C'est pourquoi ce droit se caractérise notamment par un phénomène de contractualisation<sup>561</sup>. En effet, le droit n'est plus uniquement le fruit d'une décision autoritaire et unilatérale de l'État comme c'est le cas en droit moderne. Encouragée par les Institutions européennes<sup>562</sup>, la contractualisation prime désormais sur la réglementation. Depuis quelques décennies, par soucis d'efficacité, on privilégie l'élaboration de la norme par le biais de la négociation avec la Société Civile soit de la capacité d'autorégulation de celle-ci<sup>563</sup>.

**391 .** En ce qui concerne l'aménagement et le développement durables, ce phénomène de contractualisation est tout aussi présent<sup>564</sup>. Au sein de la Société Civile, les citoyens ont recours à des accords juridiques afin de protéger l'environnement. Le plus souvent, ce sont les associations protectrices de l'environnement qui utilisent ces outils juridiques lorsque la loi est inexistante ou qu'elle est trop évasive pour satisfaire pleinement la sauvegarde d'un milieu naturel. En tant que norme négociée, le contrat serait au contraire une forme bien plus

---

<sup>560</sup> J. CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique », in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, (1998), p. 677.

<sup>561</sup> S. CHASSAGNARD-PINET et D. HIEZ (dir.), *La contractualisation de la production normative: [actes du colloque tenu les 11, 12 et 13 octobre 2007 à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille avec le soutien de la Mission recherche droit et justice et du Centre René Demogue]*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires. Actes », 2008.

<sup>562</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Vers un développement soutenable, Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement*; vol. II, p. 32, COM 1992 23 final, 30 mars 1992. Dans ce programme, la Commission fait l'éloge des accords libres et des autres normes d'autoréglementation et incite les États membres à les promouvoir au sein de leur territoire.

<sup>563</sup> C.-A. MORAND, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, L.G.D.J., coll. « Droit et société », n° 26, 1999, p. 28.

<sup>564</sup> N. DE SADELEER, « Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne? », p. 45-52, in N. HERVÉ-FOURNEREAU (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, *op. cit.*

adéquate que la loi, car il permet de prendre en compte les spécificités d'un écosystème<sup>565</sup>. La Société Civile est donc le coauteur d'un nouveau droit qui est plus flexible et qui, dans un contexte de précipitation de l'activité juridique, proscrit toute notion d'universalité ou de durée présentes en droit moderne<sup>566</sup>. À ce titre, l'éco-citoyen utilise le contrat pour deux types d'actions : l'appropriation et la gestion de l'environnement.

**392.** On peut noter que, paradoxalement, la Société Civile a recours aux mêmes méthodes qui, utilisées par des États ou des grands groupes industriels contribuent dans certains cas à la détérioration de la nature<sup>567</sup>. Cependant cette similitude des moyens est justifiée par le fait que la finalité de l'utilisation de ces outils contractuels par l'éco-citoyen est de protéger l'environnement. Ainsi, la Société Civile a bien dû admettre que, pour avoir un réel impact sur l'avenir de la planète, il faut se placer au même niveau que celui des gouvernants et donc utiliser les mêmes armes<sup>568</sup>. Ces dernières étant parfaitement légales et prévues par le droit, elles donnent un poids considérable à ces actions.

**393.** De plus et surtout, parfois beaucoup plus efficace que toute les procédures de participation consenties par les gouvernants, le recours au contrat dans le but de l'appropriation (A) ou de la gestion de la nature (B) permet à l'éco-citoyen de d'occuper une place importante dans la protection de l'environnement et lui confère ainsi une grande légitimité.

#### A) La protection environnementale par l'acquisition privée

**394.** Outre le don ou la pratique de l'échange, l'usage des contrats translatifs de propriété montre que ce type d'outil permet à des personnes physiques ou morales de droit privé d'avoir une influence directe sur la protection de l'environnement. Ce constat vient alors

---

<sup>565</sup> M. FALQUES, « Règlements et environnement », p. 91-100, in CHÉROT, J.-Y., *Droit et environnement: propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, vol.7, 1995.

<sup>566</sup> N. DE SADELEER, « Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne? », p. 45-52, in N. HERVÉ-FOURNEREAU (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement, op. cit.*

<sup>567</sup> Cette appropriation et gestion de terres par les gouvernements ou les groupes industriels correspond à ce que l'on appelle le Landgrabbing.

<sup>568</sup> RNOB, *Rapport annuel 1990*, Bruxelles, 1991, p. 6. Par exemple, les Réserves naturelles et ornithologiques de Belgique (RNOB) sont conscientes de l'importance du droit de propriété dans la sauvegarde environnementale. En effet, en 1991, elles déclarent dans leur rapport annuel que « Quarante années d'action nous ont appris que, pour sauver un site de haute valeur biologique, l'achat constitue la meilleure solution. Face à un voisin peu scrupuleux, face à un pouvoir public qui bafoue la législation européenne, la voix porte mieux lorsqu'on est propriétaire. ».

contredire le philosophe Michel Serres qui dépeint le droit de propriété comme un droit destructeur de la nature<sup>569</sup>. Certes il y a du vrai dans ces propos, cependant différents exemples démontrent qu'il est nécessaire de les relativiser.

**395.** Des associations de sauvegarde de l'environnement comme le *National Trust* en Grande Bretagne ou le *Nature Conservatory* aux États-Unis s'approprient par contrat des territoires afin d'avoir la mainmise sur leur gestion et donc en assurer le développement durable<sup>570</sup>. Bien que cela soit rare, car réservé aux individus les plus riches, il n'est pas impossible qu'une seule personne physique fasse l'acquisition de terres dans le but de préserver un écosystème. Ces personnes soucieuses de la protection de la nature sont surnommés les « éco-barons » tant leur fortune est importante<sup>571</sup>. C'est notamment le cas de l'ancien homme d'affaire Douglas Tompkins qui a acheté progressivement plus de 300 000 hectares afin de créer le plus grand parc naturel privé du Chili, le parc Pumalín qui abrite de nombreuses espèces végétales et animales<sup>572</sup>. Autre exemple, Ted Turner, fondateur de CNN, a acheté environ 32 000 hectares de terres en Argentine. Cette appropriation a permis la sauvegarde du cerf des Andes dont l'espèce qui vit sur ces terres est réellement menacée. Enfin, en France, on peut prendre l'exemple de Paul Ricard qui, dès 1958, a acheté l'île des Embiez afin d'en préserver le site<sup>573</sup>. Il y a développé une activité économique tout en préservant la diversité de l'écosystème. De plus, l'île abrite l'institut océanographique Paul Ricard qui effectue des recherches en faveur de la biodiversité sous-marine.

**396.** L'appropriation par les personnes privées ne porte pas uniquement sur des terrains, car il arrive que des contrats portant sur les êtres vivants puissent être passés. Force est de constater que l'acquisition d'animaux permet, dans certains cas, si l'on observe l'abondance des animaux domestiques ou semi-domestiques qu'ils soient d'élevage ou de compagnie, de contribuer à la sauvegarde des espèces. À ce fait s'oppose la disparition croissante des espèces sauvages sur terre ou encore la désertification des océans générée par la surpêche. On peut prendre l'exemple des fermiers islandais qui, pour empêcher la disparition de l'eider, canard sauvage fortement convoité pour son duvet, ont acquis un droit de propriété sur ces

---

<sup>569</sup> M. SERRES, *Le contrat naturel*, Paris, Flammarion, 2009.

<sup>570</sup> F. OST, *La nature hors la loi*, op. cit., p. 66.

<sup>571</sup> GÉO.FR, *Polémique sur la privatisation des espaces naturels*, <http://www.geo.fr/environnement/actualite-durable/privatisation-des-espaces-naturels-polemique-53634>, consulté le 5 novembre 2013.

<sup>572</sup> *Bienvenidos al Parque Pumalín*, <http://www.parquepumalin.cl/>, consulté le 5 novembre 2013.

<sup>573</sup> *L'île des Embiez - Le Blog Officiel - Ile Nature au large de Sanary sur Mer dans le Var en Provence - Les Iles Paul Ricard*, <http://www.les-embiez.com/>, consulté le 15 décembre 2013.

oiseaux<sup>574</sup>. Cette pratique a contribué à interdire la chasse de ce volatile sur l'île islandaise, et cela durant toute l'année. Le Gouvernement d'Afrique du Sud a, pour sa part, permis l'appropriation des éléphants par des personnes privées. Le résultat de cette mesure a été gagnant puisque la « nation arc en ciel » est le seul pays d'Afrique où le nombre de ces pachydermes ne diminue pas.

**397.** Si le formalisme contractuel de propriété est un bienfait pour le développement durable, la conclusion d'un acte juridique pour la gestion d'un site poursuit le même but.

#### B) La protection environnementale par la gestion privée

**398.** L'effet bienfaisant du formalisme contractuel sur l'environnement se retrouve également dans les actes de gestion. En effet, plusieurs sortes de contrats conclus par l'éco-citoyen rendent possible, par une gestion durable d'un territoire, la sauvegarde d'un milieu. L'arsenal législatif et réglementaire français est extrêmement riche à ce sujet.

**399.** Tout d'abord, il y a les contrats réels qui prévoient un démembrement du droit de propriété. La formule du bail emphytéotique<sup>575</sup> connaît un succès assez important car ce type de contrat, qu'il soit de droit privé ou de droit public, présente l'intérêt pour un individu ou groupe d'individus de gérer le site naturel en cause pendant une durée importante (99ans). L'usufruit<sup>576</sup> présente pour l'éco-citoyen une autre possibilité de gestion durable de la nature. Cependant, dans ce cas-là, l'inscription de la gestion dans le temps est relative car la durée d'une cession du droit d'usufruit ne peut excéder 30 ans.

**400.** Ensuite, les contrats personnels tels le bail civil<sup>577</sup>, le prêt à usage<sup>578</sup> ou la convention pluriannuelle de pâturage ou d'exploitation agricole<sup>579</sup> peuvent également être utilisées à des fins de protection environnementales.

---

<sup>574</sup> G. Bramboullé, G., « L'appropriation des biens environnementaux », p.51-62 in J.-Y. CHÉROT (dir.), *Droit et environnement, op. cit.*

<sup>575</sup> « Emphytéose » in S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, 25<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Lexiques », 2017, p. 462.

<sup>576</sup> S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2014.*, [S.l.], Dalloz, coll. « Lexiques », 2013, p. 952 L'usufruit est défini comme un « un droit réel principal, qui confère à son titulaire le droit d'utiliser une chose (usus) dont une autre personne est propriétaire et d'en percevoir les fruits (fructus), mais non celui d'en disposer (abusus), lequel appartient au nu-propriétaire. En revanche, l'usufruitier peut disposer de son propre droit : il peut ainsi céder son usufruit. ».

<sup>577</sup> Articles 1713 et suivants du Code civil.

<sup>578</sup> Articles 1875 à 1891 du Code civil.

**401.** Enfin, il faut savoir qu'il existe des contrats spécifiques à la protection de l'environnement<sup>580</sup> qui donnent une fois de plus à l'éco-citoyen l'occasion de gérer durablement les milieux naturels. On peut citer deux exemples.

**402.** Premièrement, la convention de gestion est un outil juridique à réelle portée opérationnelle. Il s'agit d'« un contrat par lequel le propriétaire (ou l'usufruitier) d'un fonds met à disposition un espace et convient de sa gestion avec une personne qu'il exercera. Il s'agit d'un instrument permettant à une association soit d'acquérir l'usage d'un espace, soit de délégués la maîtrise d'usage. ». Ce type de convention fait partie des contrats innomés, sans réglementation générale, ce qui implique une certaine souplesse quant aux conditions de ce contrat. L'exemple français qui illustre le mieux cette possibilité est celui des conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN). Ces associations loi de 1901 regroupées au sein de la Fédération des conservatoires d'espaces naturels de France sont encadrées par l'article L. 414-11 du Code de l'environnement. Elles assurent par la maîtrise foncière ou par la maîtrise d'usage un site dans un objectif de gestion favorable à la protection de la faune, de la flore et des milieux naturels. Dans la majeure partie des cas<sup>581</sup>, la maîtrise d'usage est encadrée par une convention de gestion. L'action de ces associations est importante puisqu'elle est répartie sur 2 713 sites naturels couvrant 144 138 ha<sup>582</sup>.

**403.** Malgré ce succès, il est tout de même important d'évoquer l'existence d'une zone de flou qui persévère dans le domaine des contrats de gestion environnementale. Il s'agit de l'incertitude quant à l'application du régime des délégations de service public (DSP) à ces contrats conclus entre l'administration et une personne physique ou morale de droit privé dans le but de la gestion durable d'un territoire. Le brouillard s'épaissit sur la nature de ce contrat et plus particulièrement sur la possibilité de son administrativité. Le problème ne réside pas dans le fait qu'une autorité publique délègue un service à une association puisque le Conseil

---

<sup>579</sup> Articles L. 481-1 et suivants du Code rural. Conventions conclus dans le but d'encadrer les conditions de mise en valeur de terres situées dans les zones définies par l'article L. 113-2 du Code rural et de la pêche maritime.

<sup>580</sup> C. GIRAUDEL, « Un phénomène nouveau: le développement des conventions et du partenariat privé », p. 13-71, in C. GIRAUDEL (dir.), *La protection conventionnelle des espaces naturels: étude de droit comparé de l'environnement*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2000.

<sup>581</sup> C. CANS et S. JOLIVET, « Typologie des procédures de protection des espaces naturels », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.4530.

<sup>582</sup> FÉDÉRATION DES CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS DE FRANCE, *Qui sont les Conservatoires d'espaces naturels ? | Réseau cen*, <http://www.reseau-cen.org/fr/decouvrir-le-reseau/qui-sont-les-conservatoires-d-espaces-naturels>, consulté le 7 novembre 2013.

d'État rappelle régulièrement que rien ne l'interdit<sup>583</sup>. D'ailleurs les personnes privées sont fréquemment parties à des DSP et cela dans la gestion de nombreux domaines<sup>584</sup>. De plus, le paiement des délégataires ne posent pas non plus problèmes pour la qualification d'une convention de gestion en DSP car, comme le veut la loi, la gestion d'espace naturel permet à la personne privée qui en est chargé de voir sa rémunération « substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation »<sup>585</sup>.

**404.** L'élément central de la question concerne davantage l'assimilation de la protection de l'environnement à une mission de service public. Pour qu'un contrat soit qualifié de DSP, il faut que la personne privée délégataire soit investie d'une mission de service public. Sous cet angle-là, les choses sont beaucoup moins certaines car le législateur n'a jamais été réellement clair sur ce sujet<sup>586</sup>. Il a bien déclaré d'intérêt général la protection de l'environnement : en effet, après avoir précisé que « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation », l'article L. 110-1 du code de l'environnement dispose que « leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général ».

**405.** Malgré cela, le législateur jamais il n'évoque jamais réellement l'existence d'une mission de service public de protection de l'environnement<sup>587</sup>. Selon une grande partie de la doctrine, on pourrait pourtant penser que l'un et l'autre vont de pair<sup>588</sup>. En ce qui concerne la jurisprudence, le Tribunal des Conflits a déclaré qu'une politique de protection en matière d'espaces naturels sensibles employée par une collectivité territoriale constitue la mise en

---

<sup>583</sup> CE, 23 décembre 2010, *Conseil national de l'ordre des médecins*, n°337396. Le conseil d'État a rappelé, dans une affaire qui concernait la mission et les pouvoirs d'une association de loi de 1901, « qu'aucun principe ni règle à valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que l'auteur (d'un texte) confie une mission de service public à un organisme privé et l'investisse, à cette fin, sous le contrôle de l'État, de prérogatives de puissance publique ».

<sup>584</sup> J.-F. LACHAUME, *Droit des services publics*, Paris, LexisNexis, 2012, p. 311. La gestion du service public par une personne privée peut concerner différents domaines comme le domaine sanitaire et social, l'organisation et la réglementation des activités sportives, le domaine agricole, l'organisation des professions, le domaine du loisir, le domaine bancaire, l'enseignement, la chasse ou encore la sécurité des transports.

<sup>585</sup> CE, 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc*, n° 168325. Solution reprise par l'article 3 de la loi *MURCEF* du 11 décembre 2001.

<sup>586</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, p. 39.

<sup>587</sup> Loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, article 1<sup>er</sup> : « la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques... et la protection des ressources naturelles... sont d'intérêt général ».

<sup>588</sup> VAN LANG, A., *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 40.

œuvre d'un service public de protection de l'environnement<sup>589</sup>. Certains juristes comme Sylvie Caudal ont fait le constat que bien que les éléments de définition d'un service public de l'environnement existent, sa consécration en droit positif est inégale<sup>590</sup>.

Malgré ces précisions, les collectivités territoriales hésitent encore à utiliser la DSP pour les contrats passés avec les associations ou des personnes physiques privées dans le cadre de la gestion durable d'un site.

**406.** Deuxièmement, les engagements agroenvironnementaux<sup>591</sup> présentent une autre possibilité de gestion responsable d'un milieu. Ces contrats diffèrent un peu des contrats de gestion cités précédemment dans la mesure où l'éco-citoyen gère un territoire qui lui appartient. Anciennement appelés « contrats territoriaux d'exploitation »<sup>592</sup> puis « contrats d'agriculture durable »<sup>593</sup>, ils sont généralement conclus entre un agriculteur et une autorité administrative. Cet outil consiste en un contrat d'accompagnement financier dont le but est que l'agriculteur mette « en œuvre une ou plusieurs mesures en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement. »<sup>594</sup> sur ses terres en l'échange d'un financement. Ce contrat présente ainsi la garantie de la préservation des ressources naturelles par la pratique de l'agriculture biologique ou des actions pluriannuelles de protection de l'environnement.

**407.** Parallèlement aux moyens qui lui sont fournis par le droit pour conquérir une place plus conséquente dans l'action environnementale, l'éco-citoyen peut également recourir à des actions extra-juridiques afin de poursuivre la même finalité. Cependant, on constate que ce genre d'initiatives ne lui permet qu'indirectement de conquérir le rôle auquel il aspire.

## **Paragraphe 2 : Le recours aux actions informelles légales**

**408.** L'éco-citoyen, guidé par une obligation morale de préservation de l'environnement, a souvent la volonté d'accomplir cette mission par la réalisation de comportements

---

<sup>589</sup> TC, 22 octobre 2007, *Doucedame*, n° 3625, *AJDA*, (2008), p.1145.

<sup>590</sup> S. CAUDAL, « À la recherche du service public en droit de l'environnement », p. 891-911, in F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN (dir.), *Espaces du service public: mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson. Tome II*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, coll. « Université Montesquieu Bordeaux IV Droit », 2013. Sylvie Caudal estime que les éléments de définition du service public environnemental sont réunis puisque la protection de l'environnement est considérée par le législateur comme une mission d'intérêt général et que des personnes publiques sont toujours liées de près ou de loin à l'accomplissement de cette mission.

<sup>591</sup> Articles D. 341-7 à D. 341-20 du Code rural.

<sup>592</sup> Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JORF n°158 du 10 juillet 1999, page 10231 texte n° 1.

<sup>593</sup> Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural, JORF n°170 du 25 juillet 2003, page 12594 texte n° 29.

<sup>594</sup> Article D. 341-7 du Code rural.

environnementaux. Cependant, d'un point de vue normatif, l'effet de ces agissements n'est qu'indirect. En effet, bien que ces initiatives ne soient pas illégales, elles ne sont pas pour autant constitutives de sources de droit (I). En revanche, il s'agit de normes comportementales appropriables par le législateur ou le pouvoir règlementaire et qui, dans cette seule condition, traduisent un pouvoir d'influence éco-citoyen (II).

## **I. Le développement d'actions citoyennes environnementales extra-juridiques**

**409.** Certaines règles de droit, qui ne sont le fruit d'aucun texte, ne se sont établies que peu à peu avec le temps et ont puisé leur autorité dans la tradition : il s'agit des règles coutumières. Au fil des époques, la France a toujours été un pays de coutume. Cela s'est quelque peu démenti à l'époque de l'Ancien Régime dans la mesure où le pouvoir royal était désireux d'asseoir son autorité<sup>595</sup>. C'est ainsi qu'il y a eu un changement de logique surtout en ce qui concerne le droit public<sup>596</sup>.

**410.** Cependant, la France reste malgré tout un pays dont les règles de droit sont en partie issues du peuple et non de ses représentants. Dans le domaine environnemental, la Société civile a développé un ensemble de comportements (A) qui, contrairement à la coutume, ne sont pas pour autant considérées comme source de droit (B).

### A) La construction de normes comportementales par la société civile

**411.** Au même titre que la jurisprudence ou la doctrine, la coutume fait partie des sources de droit non légiféré légiférées. À ce titre, l'ensemble des aspects du droit français sont imprégnés de coutumes et, dans certains cas, la loi française reconnaît expressément la valeur juridique des coutumes de certaines régions du territoire. C'est notamment le cas en ce qui concerne le nouveau statut de la Nouvelle Calédonie encadré par la loi du 19 mars 1999 qui donne une importance normative aux coutumes kanak<sup>597</sup>. Cet exemple nous démontre qu'il est nécessaire d'accorder de l'importance aux règles et savoirs des populations autochtones et à leur vision des choses. Cette affirmation se vérifie particulièrement en ce qui concerne la

---

<sup>595</sup> F. OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris, CNRS éditions, 2010.

<sup>596</sup> F. TERRÉ, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 2012, p. 319. Alors que Guy Coquille disait « c'est le peuple qui fait la loi », par la suite Jean Bodin, fameux théoricien de l'absolutisme, estimera que « la loi peut casser les coutumes et la coutume ne peut déroger à la loi ».

<sup>597</sup> J.-E. SCHOETTL, « Mise en oeuvre de l'accord de Nouméa », in *AJDA*, (1999), n° 4, p. 324.

protection de l'environnement car les connaissances ancestrales peuvent mettre en relief certaines solutions non perceptibles par la société moderne.

**412.** La France n'est pas le seul pays à disposer de coutumes parmi ses sources juridiques. En effet, pour ne citer que deux exemples, l'ensemble des pays anglo-saxons dits de « common law »<sup>598</sup> ainsi que les pays africains<sup>599</sup> sont également dotés de règles coutumières.

**413.** L'éco-citoyen dispose d'un large choix d'initiatives afin de participer à la préservation de sa santé et de sa sécurité. La Société Civile a pris conscience que la seule action des gouvernants n'est pas suffisante et que chaque citoyen doit contribuer à son niveau à l'accomplissement d'actions protectrices de la planète. C'est la raison pour laquelle, au plan international comme au sein des nations, les ONG diffusent un grand nombre d'actions afin d'accomplir ces actions. Par exemple, en 2005, la Fondation Nicolas Hulot a lancé à la population le « Défi pour la Terre ». Le but visé par ce programme est d'encourager les citoyens dans l'adoption de gestes verts. Ces gestes sont nombreux : ils concernent notamment le tri des déchets, l'économie d'énergie par l'utilisation de lampes basse consommation, l'utilisation des modes doux de déplacement ou encore des transports en commun<sup>600</sup>. Cette même fondation, avec l'aide de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), a également édité *Le Petit Livre Vert* qui développe l'ensemble des gestes utiles en faveur du développement durable.

**414.** Par conséquent, la Société Civile est à l'origine d'une série importante de comportements durables qui font de ceux qui les suivent des éco-citoyens. Cependant, lorsque l'on se place sur le plan normatif, peut-on dire pour autant que ces comportements soient qualifiables de coutume ?

## B) Des normes comportementales extra-juridiques

**415.** Pour qu'un comportement soit qualifié de coutume, il est admis que deux éléments cumulatifs doivent être réunis : un élément matériel et un élément psychologique<sup>601</sup>.

---

<sup>598</sup> A. TUNC, « Coutume et “Common Law” », in *Droits*, (1986), n° 3, p. 51 s.

<sup>599</sup> O.T. ELIAS, *La nature du droit coutumier africain*, Paris, Présence africaine, 1998.

<sup>600</sup> *Introduction défi pour la terre | Fondation pour la Nature et l'Homme créée par Nicolas Hulot*, <http://www.fondation-nicolas-hulot.org/engagement/relever-le-defi-pour-la-terre>, consulté le 2 novembre 2013.

<sup>601</sup> F. TERRÉ, *Introduction générale au droit*, op. cit., p. 320-322.

Cependant les comportements environnementaux adoptés par les citoyens ne peuvent être assimilés à des règles de droit coutumier.

**416.** D'une part, la coutume comporte un élément matériel qui consiste en un comportement suivi de manière habituelle. Cela implique que cet agissement doit se perpétuer tant dans le temps que dans l'espace. En effet, pour qu'un usage devienne coutume, il est nécessaire qu'il soit ancien, qu'il ait une certaine durée et qu'il soit constant c'est-à-dire qu'il soit régulièrement et généralement suivi durant une période considérée. De plus, il faut que cet usage soit notoire, très largement connu de ceux qu'il intéresse mais il est également indispensable qu'il soit général c'est-à-dire qu'il soit appliqué largement de manière générale sur un territoire.

**417.** Lorsque l'on se concentre sur les initiatives environnementales prises par les citoyens, la détection de l'élément matériel paraît complexe pour que ces comportements soient qualifiés de coutume. En effet, ces agissements paraissent encore insuffisamment suivis, que ce soit dans le temps ou dans l'espace pour qu'ils soient apparentés à du droit coutumier. Pour illustrer cette constatation, deux exemples peuvent être pris.

Si l'on en croit un sondage du 2 avril 2012 réalisé par Ecover - TNS Sofres<sup>602</sup>, s'agissant de la règle qui encourage les individus à préférer le recours aux modes doux de transport comme le vélo à l'utilisation de la voiture, seulement 35% des sondés y sont favorables. Cette pratique paraît donc encore trop accessoire pour être qualifiée de coutume.

**418.** Deuxième exemple, la règle de la préférence pour les produits respectueux de l'environnement s'insère pleinement dans l'histoire du développement de la pratique de la consommation engagée<sup>603</sup>. Plus précisément, il faut faire référence à la pratique du boycott ou de ce que l'on appelle le *buycott*<sup>604</sup>. Le *buycott* (en anglais to buy : acheter) et le boycott sont deux pratiques qui consistent à acheter (dans le cas du *buycott*) ou à refuser d'acheter (dans le cas du boycott) un certain produit pour des raisons politiques, morales ou environnementales. Ces pratiques constituent une importante partie de la consommation engagée dans le cadre de la participation éco-citoyenne non conventionnelle. Cependant, il ne nous est pas pour autant permis de qualifier ces comportements de coutume, car l'élément matériel qui la compose fait

---

<sup>602</sup> TNS SOFRES, *Les Français et l'écologie*, <http://www.tns-sofres.com/etudes-et-points-de-vue/les-francais-et-lecologie>, consulté le 2 novembre 2013.

<sup>603</sup> F. TRENTMANN, « Des rapports anciens entre consommation et citoyenneté », in *Problèmes politiques et sociaux - Les enjeux de la consommation engagée*, (mars 2011), n° 982, p. 14-17.

<sup>604</sup> J.-P. BOZONNET, « Boycott ou "buycott" en Europe », in *Problèmes politiques et sociaux - Les enjeux de la consommation engagée*, (mars 2011), n° 982, p. 72-75.

défaut. Effectivement, si on se restreint à l'étude du phénomène en Europe, on constate que ces pratiques ne sont pas répandues uniformément sur l'ensemble du territoire<sup>605</sup>. De plus si l'on se cantonne aux pratiques internes observées au sein de chaque pays, et plus particulièrement dans le Nord de l'Europe, l'élément matériel de la coutume n'est pas plus présent car il y a, au sein de la population une grande disparité dans l'application de ces usages de consommation engagée. Effectivement, il a été démontré que seuls les foyers les plus aisés se livrent à ces pratiques.<sup>606</sup>

**419.** En outre, le recours à l'ensemble de ces gestes éco-citoyens est encore trop récent pour que l'on admette qu'une pratique suivie dans le temps soit effectuée. Cependant, il faut noter que l'outil numérique joue un rôle d'accélérateur de la formation de la coutume. Face aux contraintes temporelles, les technologies de l'information et de la communication (TIC) campent le rôle de facilitateur. Ainsi, l'exigence de la constance du comportement dans le temps pour la formation de la coutume s'en trouve minimisée<sup>607</sup> ou du moins peut être analysée sous un nouvel angle. L'éclosion et le développement tentaculaire des TIC favorisent l'installation durable de la démocratie active et plus particulièrement de l'éco-démocratie. Effectivement, l'accélération de la formation de la coutume environnementale se manifeste notamment par l'envoi d'e-mails par la Société Civile. Ces messages préconisent l'accomplissement de différentes actions en faveur de la lutte contre la pollution atmosphérique telles que l'utilisation du biocarburant, l'abandon du « tout-autoroute » ou encore l'utilisation des modes doux de transports<sup>608</sup>.

**420.** D'autre part, la coutume comporte un élément psychologique, ou *opinio necessitatis*, qui correspond à la conviction d'agir en vertu d'une règle obligatoire. Autrement dit, les personnes qui suivent cet usage doivent avoir le sentiment qu'il s'impose à eux avec la force d'une règle de droit<sup>609</sup>. Ici la transformation des usages éco-citoyens en règle de droit

---

<sup>605</sup> *Ibid.* Ces pratiques sont davantage suivies dans des pays du Nord que par les pays du Sud de l'Europe.

- Pour le Nord. Usage du boycott : 32% pour la Suède, 31 % pour la Suisse, 23 % pour le Danemark. Usages du boycott : 55 % pour la Suède, 45 % pour la Suisse, 44 % pour le Danemark.

- Pour le Sud. Usage du boycott : 3 % pour le Portugal, 9 % pour la Grèce, 8 % pour l'Italie. Usages du boycott : 7 % pour le Portugal, la Grèce et l'Italie.

<sup>606</sup> *Ibid.* Usages du boycott : les chiffres varient de 12 % à 43 % selon les couches de la population. Usage du boycott : les chiffres varient de 8 % à 29 % selon les couches de la population.

<sup>607</sup> B. OPPETIT, *Droit et modernité*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Doctrine juridique », 1998.

<sup>608</sup> A. POMADE, *La société civile et le droit de l'environnement contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », 2010, p. 443.

<sup>609</sup> J. GHESTIN, « Rapport de Synthèse », p.6, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (dir.), *Le Rôle de la pratique dans la formation du droit - Journées suisses 1983*, Paris, Economica, coll. « Travaux de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française », 1999.

coutumier apparaît comme encore plus difficile, car il n’y a aucun doute sur l’absence totale de caractère obligatoire dans ces comportements. L’accomplissement des gestes verts ne présente en aucun cas une obligation. Il s’agit plutôt d’une nécessité combinée à une obligation morale de protection de la nature. Ce qui renvoie à une obligation c’est la finalité de ces gestes : la préservation de l’environnement. Ainsi, peu importe l’accomplissement d’un agissement en particulier car ces comportements sont multiples pour arriver à cette finalité. Le fait que des règles de conduite humaines renvoient à une obligation morale n’implique pas automatiquement l’existence d’une règle de droit coutumier<sup>610</sup>.

**421** . Par conséquent, les actions environnementales extra-juridiques légales de l’éco-citoyen ne peuvent pas être assimilées à la coutume. Si c’est à partir des usages que se forme la coutume, tous les usages ne deviennent pas coutume. Cependant, ces usages provenant du peuple ne sont pas pour autant inintéressants du point de vue de la formation du droit car le législateur peut se les approprier afin de les rendre, au final, obligatoires.

## **II. Des usages environnementaux appropriables par le pouvoir normatif**

**422** . La coutume est une règle de droit mais le simple usage, lui, n’a de valeur juridique que celle que la loi lui accorde. En ce qui concerne les usages environnementaux pratiqués par l’éco-citoyen, on se rend compte que s’ils n’ont pas spontanément de valeur normative, le législateur s’intéresse de plus en plus près à leur contenu. L’activité de la Société Civile ne laisse pas indifférents les institutions parlementaires et les professionnels du droit<sup>611</sup>. Il n’est pas rare que le parlement français ou encore les autorités administratives s’appuient sur des travaux scientifiques émanant de la Société Civile<sup>612</sup>. Cependant l’influence des associations ne s’arrête pas là, puisque les actions revendicatives légales peuvent être parfois prises en compte par le législateur. Deux exemples permettent d’illustrer cette observation.

**423** . Tout d’abord, il arrive que les associations de protection de l’environnement rédigent des documents afin de sensibiliser la population mais aussi les institutions. Le contenu de ces documents est parfois repris ultérieurement par le législateur. C’est notamment le cas de la

---

<sup>610</sup> F. TERRÉ, *Introduction générale au droit*, op. cit., p. 16.

<sup>611</sup> A. POMADE, *La société civile et le droit de l’environnement contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, op. cit., p. 396.

<sup>612</sup> X. BRAUD, *De l’influence des associations de protection de l’environnement sur l’évolution du droit administratif de l’environnement: potentialités et réalités*, Villeneuve d’Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, p. 56.

Déclaration de Limoges rédigée en 1990 par des associations et des juristes de l'environnement. Ce document insistait notamment sur le fait que les associations rendent possible « la consécration du principe de participation de tous à la sauvegarde de l'environnement et qu'elles garantissent le droit à l'information qui est un droit reconnu comme un droit de l'homme »<sup>613</sup>. On peut supposer que l'élaboration de la loi Barnier de 1995<sup>614</sup> et de l'article 7 de la Charte de l'environnement du 1<sup>er</sup> mars 2005 a notamment été influencée par ce texte émanant de la Société Civile.

**424 .** De plus, il n'est pas rare non plus que les usages protecteurs de l'environnement qui émanent du peuple soient au final réappropriés par le législateur ou par le pouvoir réglementaire. Par exemple, le tri des déchets a été initialement prôné par les associations. Par la suite, la Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets et aux installations classées pour la protection de l'environnement dite « loi Royal » précise expressément son objectif de valorisation des déchets par la collecte sélective. De plus, il arrive même que l'administration prenne des mesures répressives afin de lutter contre le non-respect du tri sélectif par les usagers. C'est ainsi que le Syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) de la Vallée de l'Yerres et des Sénarts, qui s'est vu confier une mission de collecte et traitement des ordures ménagères par plusieurs communes, est en droit de dresser d'infliger une amende de 35 € à toute personne négligente<sup>615</sup>.

**425 .** Ainsi, cette récupération par la norme des usages et principes préconisés par les citoyens peut être analysée comme une conquête indirecte de l'éco-citoyen. On peut alors affirmer qu'il est possible que les usages environnementaux pratiqués par l'éco-citoyen préfigurent ce que va prescrire la norme. Par la suite, cette dernière se saisit de ces usages pour inciter les mentalités à y avoir recours ou pour les rendre obligatoires.

**426 .** Par conséquent, l'individu soucieux de la protection environnementale dispose de différentes armes légales, juridiques ou extra-juridiques afin que ses positions aient du poids

---

<sup>613</sup> FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE LIMOGES, CENTRE DE RECHERCHES INTERDISCIPLINAIRES EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME, et CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT, *Déclaration de Limoges: réunion mondiale des Associations de droit de l'environnement, 13-15 novembre 1990*, Paris, PUF, coll. « Publications de la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges », 1992, p. 155-156. Recommandation n°5 de la Déclaration de Limoges.

<sup>614</sup> Article 1 de la Loi de 1995 « le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses. »

<sup>615</sup> LE PARISIEN, *Déchets: les mauvais trieurs désormais mis à l'amende*, <http://www.leparisien.fr/espace-premium/val-de-marne-94/dechets-les-mauvais-trieurs-desormais-mis-a-l-amende-26-09-2012-2181350.php>, consulté le 9 novembre 2013.

dans l'organisation de la société. Cependant, afin de réaliser une étude complète de l'arsenal dont dispose l'éco-citoyen pour conquérir toujours un peu plus d'influence dans le système décisionnel environnemental, il convient d'aborder les actions illégales auxquelles il a recours. Force est de constater que bien qu'étant « hors la loi », ces agissements ont un impact normatif controversé mais bien présent.

### ***SECTION 3 : L'IMPACT NORMATIF CONTROVERSÉ DES ACTIONS « HORS LA LOI »***

**427 .** Les agissements « hors la loi » perpétrés par l'éco-citoyen afin de gagner une place conséquente dans le processus normatif en aménagement et développement durables s'inscrivent généralement dans les actes de désobéissance civile. Si l'on se base sur les écrits du philosophe John Rawls, « la désobéissance civile peut être définie comme un acte public, non violent, décidé en conscience, mais politique, contraire à la loi et accompli le plus souvent pour amener un changement dans la loi ou bien dans la politique du gouvernement. En agissant ainsi, on s'adresse au sens de la justice de la majorité de la communauté et on déclare que, selon une opinion mûrement réfléchie, les principes de coopération sociale entre des êtres libres et égaux ne sont pas actuellement respectés »<sup>616</sup>. Ainsi, lorsque l'on dissèque cette définition deux groupes d'éléments sont susceptibles de nous intéresser dans le cadre de notre sujet. Premièrement la désobéissance civile est un acte illégal, non-violent (tout dépend de la définition de la violence que l'on adopte) guidé par la conscience propre à chaque être humain mais réalisé dans un but d'intérêt général (§1). Deuxièmement, la désobéissance civile est un acte guidé par la volonté de faire bouger les lignes, c'est-à-dire de faire abroger une règle de droit, de la modifier ou d'en faire créer une nouvelle. C'est la raison pour laquelle ce type de comportement s'insère pleinement dans la notion de démocratie participative environnementale au sens large du terme (§2).

#### **Paragraphe 1 : L'illégalité au service de la cause environnementale**

**428 .** Tant du point de vue juridique que sociologique, ce premier ensemble de définitions de la désobéissance civile rejoint bien notre sujet. Dans la mesure où certains individus ou groupes d'individus accomplissent l'illégal (I) dans le but d'intérêt général qu'est

---

<sup>616</sup> J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, p. 405.

l'aménagement et le développement durables (II), on peut sans détour rattacher ces actions à la démocratie participative environnementale dans un sens large.

### **I. Le caractère illégal des actes de désobéissance civile**

**429 .** Le propre de la désobéissance civile consiste précisément en une inapplication ou une violation de la loi. Malgré le fait que les acteurs de la désobéissance civile disent effectuer des actions non-violentes, ces dernières restent malgré tout contraires à la loi. Ainsi, dans le cadre des actes de revendication éco-citoyennes, l'illégalité se manifeste de diverses manières.

**430 .** Les désobéissants civils affirment avoir recours à des actions non violentes, cependant elles ne sont pas pour autant légales. On peut alors se demander sur quels critères ils se basent pour définir une action violente. Est-ce que l'atteinte physique à une personne constitue la frontière entre violence et non-violence ?

On constate souvent que, la plupart du temps, pour ne pas dire constamment en ce qui concerne la lutte éco-citoyenne, ces auteurs d'actions dites pacifistes estiment de manière catégorique que cette limite est infranchissable<sup>617</sup>. Malgré cela, ces individus sont auteurs d'autres types d'agissements qui peuvent être controversés comme des atteintes aux biens, des occupations illégales de terrain ou encore des pressions psychologiques sur les auteurs de l'acte légal ou administratif contesté ou sur les personnes qui sont chargées de son exécution. Dans ces cas-là peut-on tout de même parler de violence<sup>618</sup>?

Certains auteurs comme Newton Garver estiment que « ce qui est fondamental dans la violence...c'est qu'une personne a subi un dommage »<sup>619</sup>. A l'opposé, d'autres auteurs comme Hugo Adam Bedau, affirment que la violence se résumerait seulement à l'usage d'une force physique considérable<sup>620</sup>.

**431 .** Le débat est donc réellement partagé<sup>621</sup> mais quoi qu'il en soit ces actions restent fondamentalement illégales et font encourir des sanctions. D'ailleurs, à ce titre la loi prévoit

---

<sup>617</sup> D. HIEZ, « Les conceptions du droit et de la loi dans la pensée désobéissante », p. 67-86 in D. HIEZ et B. VILLALBA (dir.), *La désobéissance civile: approches politique et juridique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques. Sciences sociales », 2008.

<sup>618</sup> *Ibid.*

<sup>619</sup> N. Garver, N., « What violence is », p.271-273 in T.A. MAPPES et J.S. ZEMBATY (dir.), *Social Ethics: Morality and Social Policy*, New York, McGraw-Hill, 1977.

<sup>620</sup> H.A. BEDAU, « Civil Disobedience and Personal Responsibility for Injustice », p.51 in H.A. BEDAU (dir.), *Civil Disobedience in Focus*, Londres, Hugo Adam Bedau edition, 1991.

<sup>621</sup> D'autres points de vues différents existent sur la question : MORREAL, J., « Comment légitimer formellement la violence », in *Problèmes politiques et sociaux - La désobéissance civile*, (octobre 2011), n° 989, p. 60, Selon

parfois spécifiquement des sanctions contre les actes de désobéissance civile écologique. Par exemple, l'article L. 671-15 du Code rural et de la pêche maritime<sup>622</sup> sanctionne le fauchage d'organismes génétiquement modifiés (OGM) puisqu'il dispose dans son alinéa 3 qu' « est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende le fait de détruire ou de dégrader une parcelle de culture autorisée en application des articles L. 533-5 et L. 533-6 du code de l'environnement. ».

**432.** Si l'illégalité de ces actions est justifiée par ses auteurs comme une réponse à une loi injuste, Jürgen Habermas les accrédite en déclarant qu'une action extraordinaire de masse est parfois nécessaire pour défendre des idées justes. Selon lui la désobéissance civile est « le dernier moyen à la fois de faire entendre plus puissamment et de conférer une influence politico-journalistique aux arguments oppositionnels. »<sup>623</sup>. Les théories d'Hannah Arendt renforcent cette justification en rappelant que l'illégalité est souvent fondatrice de droits nouveaux car « les changements eux même résultent toujours d'une activité extra-juridique »<sup>624</sup>. Elle souligne également que le fait de juger trop vite l'illégalité de la désobéissance civile est « contraire à la lettre et à l'esprit d'une Constitution dont les auteurs étaient particulièrement sensibles aux dangers que pouvait représenter le règne sans entraves de la majorité. »<sup>625</sup>.

**433.** Malgré tout, face à l'illégalité, l'ordre juridique établi, dans l'optique inconditionnelle de faire respecter la loi, ne peut que sanctionner ces actions par des amendes ou par des peines de prison. S'il n'y a aucun doute sur l'inapplicabilité de la notion de légitime défense<sup>626</sup> ou encore d'état de nécessité<sup>627</sup> comme cause exonératoire de la responsabilité d'individus coupables de fauchage d'OGM, d'autres circonstances différentes peuvent amener à discuter

---

Oliver Wendell Holmes Jr. (1841-1935), juriste américain et juge à la Cour Suprême des États-Unis, l'acte de violence se caractérise avant tout par le fait que « quelque chose ayant de la valeur, de l'intégrité, de la dignité, dimension sacrée ou, d'une façon générale, quelque chose qui exige le respect, est traité de façon telle que cette exigence est bafouée »; WALZER, M., *Obligations; essays on disobedience, war, and citizenship.*, Cambridge, Harvard Univ. Press, 1970, p.25, Michael Walzer a, quant à lui, au contraire, une vision beaucoup plus radicale puisque selon lui, il est erroné de définir la désobéissance civile par son caractère violent. La répression que subissent les désobéissants est une violence et les réactions violentes de ces individus sont donc à son sens acceptables.

<sup>622</sup> Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, JORF n° 0148 du 26 juin 2008 page 10218, texte n° 1.

<sup>623</sup> J. HABERMAS et J. RAWLS, *Débat sur la justice politique*, Paris, Ed. du Cerf, 1997, p. 410-412.

<sup>624</sup> H. ARENDT, *Du mensonge à la violence : essais de politique contemporaine*, Paris, Presses Pocket, 2003, p. 82.

<sup>625</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>626</sup> D. HIEZ, « Les conceptions du droit et de la loi dans la pensée désobéissante », p. 67-86, in D. HIEZ et B. VILLALBA (dir.), *La désobéissance civile, op. cit.*

<sup>627</sup> P. BILLET, « Fauchage d'OGM: une relaxe sans nécessité », in *Revue de Droit Rural*, (2006), n° 339.

le caractère illégal d'un acte de désobéissance civile ou du moins la responsabilité de son auteur. Ce constat est particulièrement évident dans le cas de l'aménagement et du développement durable. Bien qu'il n'y ait pas de doute à avoir sur l'illégalité d'une quelconque violence, il arrive que le caractère illégal de certains agissements puisse faire l'objet d'interrogations au vu des circonstances dans lesquelles ils ont été perpétrés.

**434 .** On peut effectivement s'appuyer sur l'exemple de l'affaire jugée par le tribunal de grande instance de Paris le 26 juillet 2006 qui concerne la sanction de Greenpeace France. En l'espèce, l'association avait procédé à un affichage sur son site internet, d'une carte précisant l'emplacement de champs d'OGM. Cette carte faisait également apparaître les noms des demandeurs et la localisation des parcelles en question (précisions sur la commune, les coordonnées GPS ainsi que la photo aérienne des champs). Pour sa défense, Greenpeace a avancé le fait qu'elle ne faisait qu'appliquer la directive du 12 mars 2001<sup>628</sup> qui impose l'information du public quant à la localisation de ces parcelles de cultures d'OGM. Cependant, au moment de cette affaire, cette directive n'était pas encore transposée par la France dont le retard sera condamné par la suite par la Cour de justice des communautés européennes<sup>629</sup>. Si l'on peut considérer que Greenpeace France a voulu se substituer à la France afin d'assurer l'effectivité de cette directive<sup>630</sup>, le tribunal de grande instance a rejeté l'argument de la non transposition de directive pour défaut d'effet direct de ce texte et a fait prévaloir l'atteinte à la vie privée et le danger imminent des personnes à l'origine de ces cultures.

**435 .** Cette décision résume bien ce que ce genre d'affaire peut engendrer en termes de conflits de principes fondamentaux. Certes, nous avons d'un côté le droit à la vie privée et à la sécurité des personnes mais d'un autre côté le droit à l'information environnementale et la liberté d'expression sont tout aussi importants et sont inclus dans le bloc de constitutionnalité français. D'ailleurs, la cour d'appel de Paris a déclaré dans un arrêt du 16 novembre 2005 « le principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'expression, par ailleurs reconnu tant par les traités et conventions internationales, implique que, conformément à son objet statutaire, l'association Greenpeace France puisse, dans ses écrits ou sur son site [www.greenpeace.fr](http://www.greenpeace.fr), dénoncer sous la forme qu'elle estime appropriée au but poursuivi les atteintes à

---

<sup>628</sup> Directive n° 2001/18/CE du 12/03/01 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil.

<sup>629</sup> CJCE, 17 février 2009, n° C-552/07

<sup>630</sup> A. POMADE, *La société civile et le droit de l'environnement contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, op. cit., p. 231.

l'environnement et les risques causés à la santé humaine par certaines activités industrielles»<sup>631</sup>. Il appartient au juge de concilier les différentes libertés fondamentales en jeu dans une même affaire.

**436.** Le caractère illégal de certaines actions éco-citoyennes engagée est donc parfois discutable. Cependant ce qui ne prête à aucune confusion réside dans le fait que ces actions sont toujours réalisées dans un but d'intérêt collectif pour recevoir la qualification d'acte de désobéissance civile.

## **II. L'intérêt général, moteur de la désobéissance civile**

**437.** De fait, les actes de désobéissance sont pratiqués en groupe dans le but de susciter chez un maximum de personnes une désapprobation collective. Pour être qualifiée d'acte de désobéissance civile, l'action de l'éco-citoyen doit donc nécessairement être accomplie dans l'intérêt collectif (A). Il est donc important d'exclure de cette qualification les agissements spécifiques au phénomène NIMBY qui, bien que très présents dans le domaine de l'aménagement et du développement durables, ne mettent en avant que des intérêts personnels (B).

### A) Conscience individuelle et intérêt général

*La loi de la majorité n'a rien à dire là où la conscience doit se prononcer.*

Gandhi<sup>632</sup>

**438.** La désobéissance civile présente la particularité d'être un acte collectif, réalisé dans l'intérêt commun et d'être en même temps le fruit de la conscience individuelle de chacun. Selon Danièle Lochak, professeur de droit public, l'acte désobéissant étant perpétré contre une loi injuste, cette notion d'injustice ne peut être décelée que par la propre conscience de chaque individu<sup>633</sup>. Ainsi chaque « désobéissant » doit avant toute chose opérer un travail d'introspection afin de déceler les éléments qui lui paraissent injustes dans une loi. Par conséquent, dans toute action de désobéissance civile il y a obligatoirement une part de

---

<sup>631</sup> CA Paris, 16 novembre 2005, n° 04/12417.

<sup>632</sup> GANDHI, *Tous les hommes sont frères*, Paris, Gallimard, 1969, p. 247.

<sup>633</sup> D. LOCHAK, « Désobéir à la loi », p. 191-208, in *Pouvoir et liberté: études offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

subjectivité. Dans le cas précis de l'éco-citoyenneté, on peut ainsi admettre que la conscience environnementale conjuguée à la sensibilité environnementale déterminent la concrétisation de l'action du désobéissant. Ces deux éléments, propres au fonctionnement interne de l'éco-citoyen, sont constitutifs de sa mentalité.<sup>634</sup>

**439.** On peut donc déjà mettre en relief un premier signe d'appartenance de la désobéissance civile à la démocratie participative car ce type d'action revendicative fait, comme dans tout processus participatif, appel au bon sens des citoyens, à leur capacité de juger une situation en leur âme est conscience.

**440.** Cependant, bien que le fonctionnement purement interne de la mentalité citoyenne soit sollicité, les actions qui résultent de ce travail de conscience sont réalisées dans l'intérêt commun de l'humanité et pour le bien de la nature. L'éco-citoyen désobéissant n'agit pas pour la défense de ses intérêts propres puisque ses agissements sont désintéressés, orientés vers le seul intérêt général. D'ailleurs à ce titre, la loi Barnier du 2 février 1995 peut constituer une forme de fondement de la désobéissance civile environnementale en consacrant l'intérêt général des actions en faveur de la protection de l'environnement<sup>635</sup>. Selon Hannah Arendt, les actes de désobéissance civile interviennent au sein de l'espace public dans le but d'initier un débat démocratique afin d'interpeller un maximum d'individus qui seraient, au départ, extérieurs à ces mouvements revendicatifs<sup>636</sup>. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle María José Falcón y Tella refuse de comparer ce qui anime le désobéissant aux intentions subjectives du délinquant, de l'insurgé, du révolutionnaire, du résistant ou encore de l'objecteur de conscience<sup>637</sup>. Dans le cas du développement durable plusieurs cas nous confirment cette intention de l'éco-citoyen d'agir pour le bien commun.

**441.** En ce qui concerne les fauchages d'OGM, les responsables de ces actes mettent en avant le principe de précaution et le droit de l'homme à vivre dans un environnement sain. Ainsi, dans ces actions, il ne s'agit pas d'y voir une défense d'intérêts personnels mais plutôt la volonté de stopper ce genre de culture face aux risques potentiels que présentent les OGM

---

<sup>634</sup> La conscience environnementale est influencée par des facteurs étrangers à l'individu. La sensibilité environnementale est innée. Ces deux éléments sont constitutifs de la mentalité éco-citoyenne.

<sup>635</sup> Article L. 110-1 du code de l'environnement. En effet, la loi dispose que sont d'intérêt général la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages, de la qualité de l'air, des espèces animales et végétales, de la diversité et des équilibres biologiques auxquels ils participent.

<sup>636</sup> H. ARENDT, *Du mensonge à la violence : essais de politique contemporaine*, op. cit., p. 53 et s.

<sup>637</sup> M.J. FALCÓN Y TELLA, « La désobéissance civile », in *RIEJ*, (1997), n° 39, p. 27.

pour l'humain et pour l'environnement: essaimage des transgènes par les pollens, réduction de la biodiversité, adaptation des prédateurs aux toxines issues des transgènes, pollution via les pesticides, réaction des micro-organismes du sol au contact des racines des plantes transgéniques et effets toxiques imprévus sur l'environnement et la santé<sup>638</sup>.

**442.** En Pologne, les agriculteurs de la région de Zurawlow doivent faire face à un phénomène désormais mondial qui est le *landgrabbing*<sup>639</sup>. Dans cet exemple polonais, la multinationale américaine Chevron a l'intention d'exploiter les gaz de schiste de la région. Les agriculteurs ont donc décidé de bloquer le site qui fait l'objet d'une autorisation afin d'empêcher les forages d'exploration<sup>640</sup>. Certes ces individus font cela par crainte de voir leurs propres terres contaminées mais pas seulement car l'opération de gaz de schiste est susceptible de contaminer l'eau de l'ensemble de la région ce qui aura des impacts négatifs certains et à long terme sur la santé des habitants et des générations futures mais aussi sur la faune et la flore du territoire<sup>641</sup>. De plus, l'impact économique serait conséquent dans la mesure où cette région vit principalement de l'agriculture.

**443.** Enfin, concernant le mouvement d'opposition à la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes l'un des principaux slogans brandi par l'Acipa (Association des citoyens opposés à l'aéroport) qui est « ni ici ni ailleurs » est caractéristique de la lutte pour un intérêt commun. Ce slogan précise que ce projet n'est non seulement pas souhaitable sur les terres qui ont été désignées mais qu'il faut également l'exclure de toute autre partie de la région nantaise. Cette opposition est également motivée par le fait que la réalisation de ce type de projet entraînerait des dommages irréversibles sur la diversité faunistique et floristique du secteur<sup>642</sup>. Les actes de désobéissance civile sont donc motivés par l'intérêt collectif. C'est la

---

<sup>638</sup> G.-E. SÉRALINI, *OGM, le vrai débat*, Paris, Flammarion, coll. « Dominos », n° 215, 2000.

<sup>639</sup> ZDF, Emission TV Yourope, « Le "landgrabbing": à qui appartient la terre? », 2013. Il s'agit d'une opération qui consiste pour des gouvernements ou des grandes sociétés de s'approprier des terres afin de les cultiver, d'y extraire des matières premières, ou d'y exécuter de grands travaux de construction. Dans ce cas-là, la voie légale pour arriver à ses fins est souvent l'expropriation des personnes en possession de ces terres.

<sup>640</sup> *Ibid.* Il est à noter que le terrain fait seulement l'objet d'une autorisation d'étude sismique mais en aucun cas d'autorisation de forages d'exploration. Cependant, l'État polonais est plus sensible aux avantages économiques que cela pourra rapporter au pays ainsi qu'à la fin pour la Pologne de sa dépendance énergétique au gaz russe.

<sup>641</sup> *Ibid.* Selon le projet de la société, il est question de construire une tour de forage tous les 1000 mètres. Ces travaux de forages, qui se font à l'horizontale, passent donc sous les champs des agriculteurs ce qui contamine l'eau. Dès la phase préparatoire, l'hydro-fracturation, la nappe phréatique est polluée. Puis, pour l'extraction proprement dite, de nombreux produits chimiques sont injectés dans le sol. Un seul forage peut contaminer l'eau de toute une région.

<sup>642</sup> VAN LANG, A., « Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes à l'épreuve de la compensation écologique – et inversement », in *Droit Administratif*, (novembre 2013), n° 11 ; WWF, « Notre-Dame-des-Landes, une offense à la biodiversité nationale », in *Biocontact*, , n° 235. Le site de Notre-Dame-des-Landes est en grande

raison pour laquelle il ne faut pas les confondre avec les actions qui relèvent du phénomène NIMBY.

## B) La subjectivité du phénomène NIMBY

**444 .** Majoritairement présent en aménagement et développement durables, le syndrome NIMBY (Not In My Back Yard)<sup>643</sup> se caractérise par un refus de la part d'individus de subir des nuisances dans leur environnement proche<sup>644</sup>. Cette attitude peut se traduire par des actions légales comme le recours au juge ou par d'autres initiatives qui peuvent être extra-juridique mais elle est également décelable dans des actions illégales. Cependant, la ressemblance avec un acte de désobéissance civile s'arrête là. En effet, lorsque le désobéissant réalise une action, certes elle est illégale, mais c'est afin de dénoncer une injustice, c'est dans l'intérêt commun de la société. Le nimbyste, bien au contraire, est animé par des intérêts qui lui sont purement propres. Par exemple, cet individu veut bien que sa commune mette en place un dispositif de traitement des déchets mais ne souhaite pas le voir être établi dans son environnement immédiat.

**445 .** Non seulement cette attitude est généralement contre-productive mais, de plus, elle se manifeste très souvent à l'encontre des décisions environnementales. Le phénomène NIMBY se constate particulièrement en ce qui concerne la question des éoliennes ce qui vaut à la France un retard considérable en la matière. Dès l'élaboration du Grenelle de l'environnement, la France a connu des oppositions plus ou moins virulentes à l'encontre des nouvelles politiques énergétiques allant même jusqu'à des actes importants de vandalisme opérés sur des éoliennes déjà installées. Ces agissements sont organisés par des associations locales qui, par leurs actions, disposent d'un pouvoir d'intimidation conséquent<sup>645</sup>. Les principales motivations de ces groupes reposent sur des éléments purement subjectifs tels que la beauté du paysage ou la qualité de la vie des habitants<sup>646</sup>.

---

partie constitué de zones humides. Il s'agit d'un réseau bocager composé de haies, mares et prairies qui abrite une importante diversité végétale et animale. Cette diversité est menacée par le projet. .

<sup>643</sup> On peut traduire cette expression anglaise par « pas dans mon jardin ».

<sup>644</sup> S. RUI, *Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général*, op. cit., p. 403.

<sup>645</sup> P. CRIQUI, *NIMBY frappe la France... - Telos*, <http://www.telos-eu.com/fr/environnement/energie/nimby-frappe-la-france.html>, consulté le 17 novembre 2013.

<sup>646</sup> C. CORDONNIER, *L'éolien en Europe : la fin du « NIMBY » ?*, <http://www.ecoblogique.fr/blog/2011/01/1%E2%80%99eolien-en-europe-la-fin-du-nimby/>, consulté le 17 novembre 2013.

**446.** Ce type de comportement n'est pas assimilable à la démocratie environnementale. La pratique de l'éco-citoyenneté via la participation (que celle-ci soit conventionnelle ou extra-juridique) doit amener à débattre sur ce que les individus peuvent mettre en place afin de lutter collectivement et de manière effective contre le changement climatique. L'éco-citoyen doit être amené à faire des choix audacieux pour répondre à des nécessités<sup>647</sup> et cela quand bien même ces solutions affecteraient son confort personnel. Car après tout, le sens de la citoyenneté ne réside-t-il pas également dans la notion de civisme<sup>648</sup> ?

**447.** La démocratie de proximité est à double tranchant. D'un côté elle permet aux individus de s'intégrer à la vie locale institutionnelle, de ne plus camper le rôle de simple spectateur des prises décisions. Elle suscite chez l'individu une volonté croissante d'appropriation des problématiques de son territoire par la constitution de véritables débats citoyens<sup>649</sup>. D'un autre côté, elle peut être déviée de son but initial et tomber dans le piège du nimbysme<sup>650</sup>. L'enracinement local peut facilement devenir synonyme d'égoïsme individuel relayé, la plupart du temps, par les associations nimbystes qui deviennent pour l'occasion de réels contre-pouvoirs dans le mauvais sens du terme tant leurs actions sont nocives pour le dialogue avec les gouvernants. Quoi qu'il en soit, le développement durable en pâtit et l'intégralité des individus est touchée par l'action de seulement quelques-uns.

**448.** Sur le plan juridique, les infractions animées par des considérations subjectives sont très difficilement justifiables. Contrairement au nimbyste, le désobéissant « lance un défi aux lois et à l'autorité établie à partir d'un désaccord fondamental, et non parce qu'il entend personnellement bénéficier d'un passe-droit. »<sup>651</sup>. L'action illégale de désobéissance civile est donc perpétrée dans un but d'intérêt général de sauvegarde de la santé et de la sécurité des personnes. L'intérêt d'un tel comportement de la part de l'éco-citoyen est d'impacter

---

<sup>647</sup> *Ibid.* En 2011, l'Association Greenpeace a produit un rapport intitulé « la bataille des réseaux » qui démontre que si le nucléaire était relégué au second plan, l'apport en électricité des énergies renouvelables au sein de l'Union Européenne devrait être de 68% en 2030 et de 99,5% en 2050.

<sup>648</sup> *Quelles sont les valeurs attachées à la citoyenneté ? - Comment définir la citoyenneté ? Découverte des institutions - Repères - vie-publique.fr*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/citoyennete/definition/definir/quelles-sont-valeurs-attachees-citoyennete.html>, consulté le 10 décembre 2013. Une des valeurs de la citoyenneté repose sur le civisme c'est-à-dire « agir pour que l'intérêt général l'emporte sur les intérêts particuliers ».

<sup>649</sup> BREVARD L., « Vers l'émergence de nouvelles formes de participation de l'espace communal périurbain », p. 87-98, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2004.

<sup>650</sup> R. LEFEBVRE, « La participation : entre idéal et illusion pour le citoyen », *op. cit.*

<sup>651</sup> H. ARENDT, *Du mensonge à la violence : essais de politique contemporaine*, *op. cit.*, p. 77.

sensiblement sur les décisions environnementales. C'est la raison pour laquelle il est permis d'étudier la désobéissance civile comme instrument de démocratie participative.

## **Paragraphe 2 : La désobéissance civile, instrument de démocratie participative environnementale**

**449.** Bien que contestée et parfois contestable, la notion de désobéissance civile peut se rapprocher voire être incluse dans le thème de la démocratie participative. Ce constat est particulièrement flagrant en aménagement et développement durables. Ce postulat se confirme dans la mesure où les (mé)faits des désobéissants revêtent deux caractères propres à la démocratie participative : la volonté du désobéissant de commettre des actions certes illégales mais néanmoins ancrées dans la notion d'État de droit (I) et l'influence que ces agissements peuvent avoir sur le processus décisionnel (II).

### **I. L'ancrage de la désobéissance civile dans l'État de droit**

**450.** Si l'on se base sur la définition de la notion d'État de droit, il s'agit d'une « situation résultant, pour une société, de sa soumission à un ordre juridique excluant l'anarchie et la justice privée »<sup>652</sup>. Ainsi, bien qu'ayant commis un acte revêtant un caractère illégal, le désobéissant civil n'a en aucun cas l'intention de se soustraire à l'ordre juridique dont il dépend. En effet, il faut savoir que, bien souvent, son action est motivée par des valeurs fondamentales reconnues dans la société et qui sont parfois même consacrées par le droit constitutionnel. Ces valeurs universelles étant considérées par le désobéissant comme supérieures à la règle de droit litigieuse, on peut parler de syndrome d'Antigone (A). De plus, conscient de son infraction face à la loi, le désobéissant ne cherche pas à échapper à la justice. Bien au contraire, la comparution devant l'autorité juridictionnelle est une des premières motivations du désobéissant afin de rendre public et de débattre du conflit qui l'anime. À ce titre, on peut parler d'une instrumentalisation du prétoire (B).

---

<sup>652</sup> « État de droit » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 421.

## A) Le syndrome d'Antigone ou le jusnaturalisme des actions de désobéissance civile

*Ce n'était ni Jupiter, ni la justice, compagne des dieux, qui avaient publié une telle défense ; non, ils n'ont pas dicté aux hommes de semblables lois. Je n'ai pas cru que tes ordres eussent assez de force pour que les lois non écrites, mais impérissables, émanées des dieux, dussent fléchir sous un mortel. Ce n'est pas d'aujourd'hui, ce n'est pas d'hier qu'elles existent ; elles sont éternelles et personne ne sait quand elles ont pris naissance.*

Sophocle, *Antigone*, deuxième épisode<sup>653</sup>.

**451.** Ce qui apparaît dans l'histoire de l'humanité comme, peut-être, une des premières sources littéraires de la désobéissance civile présente des caractères similaires aux actes de revendication perpétrés aujourd'hui. Bien que ce qui relève du divin ait laissé une place beaucoup plus conséquente à des règles émanant de considérations humaines, la référence à des principes suprêmes anime toujours l'acte de désobéissance civile.

Effectivement, les désobéissants structurent toujours leurs agissements autour de la revendication d'un droit jugé comme supérieur. En ce qui concerne la désobéissance civile environnementale, le droit à la vie ou le droit à un environnement sain ou encore le principe de précaution (en ce qui concerne notamment le fauchage d'OGM) sont le plus souvent invoqués<sup>654</sup>.

**452.** Le propre de la désobéissance civile est d'être un acte de résistance face à une loi jugée injuste par les acteurs de ce mouvement. Les désobéissants effectuent une appréciation de la qualité de la loi, ce qui impose un conflit direct avec le caractère obligatoire de la loi. Cependant, pour juger la valeur d'une loi, cette appréciation morale apparaît tout aussi importante que la constatation du caractère contraignant, purement juridique, de la loi en cause. À ce titre, Jean Dabin, estimait que la valeur d'une loi est double : elle a une valeur en droit, caractérisée par l'importance de sa force obligatoire, et une valeur en fait, appréciée par

---

<sup>653</sup> L'acte de désobéissance civile n'est pas sans rappeler cette tragédie grecque de Sophocle mettant en scène une jeune femme, Antigone, qui, malgré les ordres donnés par le roi Créon, décide de donner une sépulture décente à son frère Polynice. Pour justifier son acte, Antigone se base sur des lois supérieures au commun des mortels, des lois divines et coutumières qui, selon elle, prévalent sur toute règle provenant d'un quelconque pouvoir mis en place sur Terre.

<sup>654</sup> R. ENCINAS DE MUNAGORRI, « La désobéissance civile : une source du droit ? », in *RTD Civ.*, (2005), n° 1, p. 73.

rapport à son efficacité, l'importance de son approbation par ses destinataires<sup>655</sup>. Le désobéissant souhaite donc mettre à mal la valeur en droit de la loi en démontrant l'absence de sa valeur en fait.

**453 .** Ce qui est donc en cause relève donc plus précisément du conflit entre la loi et le droit. Henry David Thoreau, grande figure de la désobéissance civile du 19<sup>e</sup> siècle<sup>656</sup>, estimait que « le respect de la loi vient après celui du droit »<sup>657</sup>. Par la suite Léon Duguit déclarera dans son *Traité de droit constitutionnel* que « la loi n'est point, parce qu'elle est loi, vérité absolue. Demander à tous l'obéissance passive à la loi, c'est vouloir faire un peuple d'esclaves. L'obéissance à la loi est une nécessité sociale, mais chacun est libre d'apprécier la valeur d'une loi de faire tout ce qu'il pourra, sans recourir à la violence, pour se soustraire à l'application d'une loi qui considère comme contraire au droit »<sup>658</sup>. Ces termes exprimés avec quelque peu de passion par le juriste bordelais signifient que le citoyen désobéissant est libre de violer la loi en faveur du droit qu'il estime être de valeur supérieure.

**454 .** Dans le cadre du développement durable, les faucheurs d'OGM s'appuient sur le principe de précaution ou le droit de vivre dans un environnement sain pour justifier leurs actions. De la même manière, les journaliers espagnols de Somonte, région d'Andalousie dont le taux de chômage dépasse les 30 %, occupent et cultivent illégalement des terrains laissés en friche depuis des années par l'administration qui souhaite les vendre à de grands groupes industriels<sup>659</sup>. L'action de ces agriculteurs, qui consiste à produire des aliments pour pouvoir se nourrir, les vendre et créer de l'emploi, est ouvertement réalisée au nom de la dignité humaine.

**455 .** Cette attitude peut clairement être rattachée à un courant de pensée qui est le jusnaturalisme. Une partie de la doctrine, le courant du positivisme juridique, base le fondement du droit uniquement sur l'existence du droit positif, c'est-à-dire sur le droit tel qu'il existe dans la société comme les lois ou la jurisprudence. À l'opposé, le jus naturalisme

---

<sup>655</sup> DABIN, J., *La philosophie de l'ordre juridique positif spécialement dans les rapports de droit privé*, Paris, Sirey, 1929, p. 634 et s.

<sup>656</sup> SOMMIER, I., « De la démocratie représentative à la démocratie participative », in *Problèmes politiques et sociaux - La désobéissance civile*, (octobre 2011), n° 989, p. 82. Henry David Thoreau, était un poète américain qui a refusé de payer l'impôt pour protester contre l'esclavagisme et la guerre menée contre le Mexique.

<sup>657</sup> H.D. THOREAU, *La désobéissance civile*, Paris, Mille et Une Nuits, 2003, p. 12.

<sup>658</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, E. de Boccard, vol.III, 1930, p. 745.

<sup>659</sup> A. VERZAUX, *En Andalousie, des paysans occupent des terres pour « survivre »* | Rue89, <http://www.rue89.com/rue89-eco/2012/04/12/en-andalousie-des-paysans-occupent-des-terres-contre-la-speculation-231117>, consulté le 20 novembre 2013.

fait primer le droit naturel, le droit idéal, tel qu'il devrait être. On peut définir les droits naturels comme des « droits innés et inaliénables que chaque individu possède par naissance et nature sans avoir besoin de les tenir d'un acte ni pouvoir les aliéner et dont les gouvernants sont tenus d'assurer le respect »<sup>660</sup>. Ce second courant de pensée se rapproche des mouvements de désobéissance civile par le fait que les désobéissants invoquent des droits simples, essentiels, inhérents à l'être humain et qui sont bien plus supérieurs au droit émanant de l'organisation étatique.

**456.** L'œuvre d'Hugo Grotius démontre clairement qu'une partie de ces droits naturels sont les droits et libertés fondamentaux que contiennent les Constitutions dont les nations se sont dotées. Ainsi, l'ensemble des droits invoqués par le désobéissant sont énumérés par exemple dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, texte dont la positivité n'a été établie que très récemment, puisqu'il a fallu attendre la V<sup>e</sup> République pour que le constituant ainsi que le pouvoir judiciaire français reconnaissent sa constitutionnalité<sup>661</sup>.

**457.** Par conséquent, force est de constater que le désobéissant ne cherche nullement à transcender l'autorité du droit, puisqu'il en fait une arme pour justifier ses agissements<sup>662</sup>. De plus, il n'est pas non plus erroné de penser que le droit naturel, en l'occurrence les droits et libertés fondamentales, est supérieur à la loi, dans la mesure où ces grands principes repris en droit positif se situent au sommet de la pyramide des normes de Hans Kelsen.

**458.** Ce schéma imaginé par le juriste autrichien, encore prédominant dans la conception générale de l'ordre juridique, inclut la jurisprudence parmi les sources de droit. Le citoyen désobéissant marque, encore une fois, son intention de rester dans ce schéma juridique en acceptant sa comparution devant le juge quelle que soit la peine encourue.

---

<sup>660</sup> « droits naturels » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 679-680.

<sup>661</sup> D. HIEZ, « Les conceptions du droit et de la loi dans la pensée désobéissante », p. 67-86, in D. HIEZ et B. VILLALBA (dir.), *La désobéissance civile*, op. cit.

<sup>662</sup> B. VILLABA, « Contribution de la désobéissance civique à l'établissement d'une démocratie technique. Le cas des OGM et du Collectif des Faucheurs volontaires », p.129-156 in *Ibid.*

## B) L'instrumentalisation du prétoire au service de la désobéissance civile

**459** . En commettant une action illégale, le désobéissant recherche délibérément une mise en accusation. On peut donc affirmer que les acteurs de ces mouvements de contestation ont la ferme intention de résoudre le conflit qui les anime au sein même du système juridique.

À ce titre, Rafael Encinas de Munagorri utilise la métaphore de la porte pour illustrer ce conflit entre le droit et la loi. Il considère que « dans l'ordre interne, la clef de la validité juridique est dans les mains des juges, la serrure étant forgée par le législateur. »<sup>663</sup>. Ainsi, on peut bel et bien parler d'un détournement du prétoire dans le sens où « les désobéissants cherchent, par une sorte d'effraction démocratique, à forcer l'un et l'autre pour trouver un chemin vers le droit. »<sup>664</sup>.

**460** . Ce détournement réside surtout dans le fait que les auteurs d'actions revendicatives tirent profit de la fonction juridictionnelle pour médiatiser et alimenter le débat en toute légalité. Respectueux du droit, ils s'en remettent au juge pour que ce dernier soit l'arbitre de ce désaccord dont la résolution ne peut passer que par une confrontation des normes en conflit. Il est intéressant de constater que le droit prend en compte la possibilité de cette volonté du de passer devant le juge ce qui, paradoxalement, constitue un atout pour l'éco-citoyen désobéissant. On peut notamment prendre l'exemple de faucheurs d'OGM qui, n'ayant pas été poursuivis initialement ont, en vertu de l'article 388 du code de procédure pénale prévoyant la comparution volontaire, demandé à être traduits en justice<sup>665</sup>. Cette demande ayant été acceptée par les juges d'instruction, les désobéissants ont ainsi pu amorcer un dialogue avec le juge afin de mettre en relief les enjeux d'un tel débat.

**461** . Dans le contexte du développement durable, le juge est comme investi par la société civile d'une mission d'assurer une évaluation entre risque environnemental et choix des gouvernants. Cela a pour conséquence que cette mobilisation du juge par l'éco-citoyen amène ainsi le pouvoir juridictionnel à réfléchir sur l'évolution de sa fonction et de ses propres compétences. Face à une gestion des risques environnementaux de plus en plus présente, le juge a nécessairement vu émerger et accroître son rôle d'encadrement juridique de la science<sup>666</sup>. Certes le rôle du juge n'est pas de créer le droit à proprement parler. Cependant sa

---

<sup>663</sup> R. ENCINAS DE MUNAGORRI, « La désobéissance civile : une source du droit ? », *op. cit.*

<sup>664</sup> *Ibid.*

<sup>665</sup> *Ibid.*

<sup>666</sup> C. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques: le droit et la question du « risque acceptable »*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Les voies du droit », 2003, p. 175.

fonction ne se résume pas à l'application pure et simple du droit. Lorsqu'il est confronté à des vides juridiques ou à des incertitudes, il a un pouvoir d'interprétation qui lui permet de contribuer à l'évolution du droit et notamment lorsque la science apporte de nouvelles contraintes<sup>667</sup>. L'exemple des OGM montre que le juge a la possibilité d'adapter le droit à l'évolution des sciences et des techniques. Cette hypothèse est donc prise en compte par le désobéissant. De fait, son action illégale commise délibérément dans le but d'interpeller le juge sur sa fonction lui permet de cantonner le débat dans la sphère juridique.

**462.** Cependant, les sciences et techniques dont les progrès sont parfois contestés ne constituent pas le seul barrage à l'application d'un droit mis en avant par le désobéissant. En effet, il n'est pas rare que les actes de désobéissance civile, bien qu'ils soient effectués au nom de principes supérieurs reconnus par des textes fondamentaux, mettent en péril la protection d'autres types de libertés tout aussi fondamentales. On peut prendre l'exemple de l'action qui a été menée dans la Somme en septembre 2013 par la Confédération Paysanne afin d'empêcher la mise en œuvre d'un projet de ferme-usine associée à la construction d'un méthaniseur à proximité de nombreuses habitations. Cette action qui consistait en une occupation illégale de terrain et la détérioration d'engins de construction a été accomplie en vertu du droit de l'homme à un environnement sain<sup>668</sup>. Cependant, dans le même temps, la paralysie de l'avancement des travaux, nuit à la liberté d'entreprendre du titulaire de l'autorisation de mener à bien ce projet. Autre exemple, la dégradation de champs de maïs génétiquement modifié porte atteinte au droit de propriété. Dans ce cas-là, plus qu'un conflit entre normes il s'agit d'un conflit entre droits fondamentaux. Il revient alors au juge de réaliser la conciliation entre les différents droits mis en jeux.

**463.** Ainsi, le désobéissant civil reconnaît la légitimité de l'ordre juridique dont il dépend, ce qui permet d'inclure ses actions dans la notion d'État de droit. Cependant, cet élément n'est pas le seul à contribuer à la classification de la désobéissance civile dans la notion de

---

<sup>667</sup> J.-R. BINET, *Droit et progrès scientifique: science du droit, valeurs et biomédecine*, 1. éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Collection "Partage du savoir" », 2002, p. 233-238.

<sup>668</sup> LE MONDE.FR, *Nouvelle manifestation contre la ferme industrielle des mille vaches*, [http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/09/29/nouvelle-manifestation-contre-la-ferme-industrielle-des-mille-vaches\\_3486693\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/09/29/nouvelle-manifestation-contre-la-ferme-industrielle-des-mille-vaches_3486693_3244.html), consulté le 20 novembre 2013 Ce projet comprend la construction d'une ferme pouvant accueillir 1000 vaches laitières et 750 veaux. En plus de cette ferme-usine, ce qui serait une première en France et qui nuit au développement des petites exploitations, le projet prévoit l'installation d'un méthaniseur qui serait le plus grand d'Europe. Cette installation dont le but est de produire du gaz naturel avec lisier et le fumier des animaux, n'est pas sans incidence sur la santé des personnes vivant à proximité. Effectivement les risques de ce type d'exploitation sont multiples : air vicié, terre et nappes phréatiques polluées.

démocratie participative. Effectivement, le fait que ces agissements puissent avoir un impact direct sur les processus décisionnels constitue également un élément déterminant.

## II. L'influence de la désobéissance civile sur le processus décisionnel

**464.** Au même titre que la démocratie représentative, la démocratie participative est un des outils normatifs propre à l'image de l'État de droit dans la mesure où elle constitue pour les citoyens une garantie contre l'arbitraire. Si l'on revient sur la définition de la démocratie participative, le terme désigne « l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens au gouvernement des affaires publiques. »<sup>669</sup>. En examinant les caractères et les conséquences des actes de désobéissance civile, on constate un lien indéniable avec la démocratie participative car ils ont une influence sur le pouvoir normatif et donc la conduite des politiques publiques. Par conséquent, on peut qualifier la désobéissance civile de composante extra-juridique de l'éco-citoyenneté (A). Cependant se pose la question de savoir si l'on peut considérer la désobéissance civile comme une source du droit de l'environnement (B).

### A) La désobéissance civile, composante extra-juridique de l'éco-citoyenneté

**465.** Cette affirmation se vérifie dans le fait que, face au constat d'une certaine précarité des outils de participation qui sont actuellement envisagés par le droit (1), la désobéissance civile peut être considérée comme un des objets de l'évolution progressive des outils participatifs qui est en train de s'opérer (2).

#### 1) *Le constat d'une insuffisance des outils actuels de participation*

**466.** Si l'on se penche sur les revendications de l'éco-citoyen désobéissant, on constate que les principales motivations de son action sont fondées sur une double critique de la gouvernance.

**467.** D'une part, les acteurs de la désobéissance civile justifient leur action sur la faiblesse des réflexions qu'opèrent les gouvernants sur les réels enjeux écologiques de certains projets.

---

<sup>669</sup> S. RUI, *Démocratie participative / Démocratie & Participation*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1305>, consulté le 10 décembre 2013.

La critique éco-citoyenne réside dans le fait que le gouvernant est trop ancré dans sa culture techniciste, ce qui est incompatible avec la multiplication des nombreux risques environnementaux liés aux progrès de la science ou de la technique<sup>670</sup>. De surcroît, l'ensemble des décisions portant sur des questions scientifiques et technologiques sont totalement écartées de la sphère du débat public<sup>671</sup>. Par exemple en ce qui concerne les OGM, là où l'homme politique peut y voir une innovation majeure en termes de rentabilité et de compétitivité, le citoyen soucieux de l'environnement y voit un danger potentiel. Cette critique vise directement la démocratie représentative. À ce titre, l'attitude du législateur en matière de responsabilité en cas de contamination de cultures voisines par des champs d'OGM démontre bien cette prise en compte *a minima* du risque environnemental et des dommages qu'il peut causer<sup>672</sup>.

**468.** D'autre part, le citoyen met en avant le manque d'effectivité des outils de participations actuellement mis en place par la loi. Effectivement la désobéissance civile est notamment un moyen de mettre en relief le fait que si la démocratie représentative comporte d'importantes carences, la démocratie participative telle qu'elle est aujourd'hui ne permet pas plus d'apporter des réponses claires aux problèmes environnementaux. En effet, selon certains désobéissants, un grand nombre d'outils actuels de participation n'ont pour effet que de refléter les intérêts individuels des personnes prenant part à ces procédures<sup>673</sup>. En outre, pour montrer l'insuffisance des procédures mises en place, José Bové, figure de la désobéissance civile contre les OGM, prend en exemple la commission nationale du débat public en disant qu'elle « n'aurait eu d'autre rôle, jusqu'à présent, que d'encadrer des consultations sans suite sur des projets d'infrastructures nationales »<sup>674</sup>.

---

<sup>670</sup> B. VILLABA, « Contribution de la désobéissance civique à l'établissement d'une démocratie technique. Le cas des OGM et du Collectif des Faucheurs volontaires », p.129-156, in D. HIEZ et B. VILLALBA (dir.), *La désobéissance civile*, op. cit.

<sup>671</sup> R. SCLOVE, *Choix technologiques, choix de société*, Paris, Descartes & Cie, 2003.

<sup>672</sup> F.G. TRÉBULLE, « Loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés », in *JCP G*, (2008), n° 36, p. 3 et s. Non seulement la loi du 25 juin 2008 prévoit un régime de responsabilité qui était attendu de longue date mais, en plus, cette responsabilité est incomplète dans la mesure où la victime envisagée par le législateur ne peut être qu'un autre agriculteur et que la réparation ne concerne qu'un préjudice exclusivement économique.

<sup>673</sup> J.-M. FOURNIAU, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », in *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, (1 février 2007), XLV-136, p. 149-179.

<sup>674</sup> B. VILLABA, « Contribution de la désobéissance civique à l'établissement d'une démocratie technique. Le cas des OGM et du Collectif des Faucheurs volontaires », p.129-156 in D. HIEZ et B. VILLALBA (dir.), *La désobéissance civile*, op. cit.

**469 .** Ce qui est directement mis en cause par l'éco-citoyen désobéissant c'est l'aspect inégalitaire des procédures actuelles de participation. Elles ne donnent pas à l'ensemble des participants les mêmes moyens pour que leur rôle dans le processus décisionnel soit pris en considération. C'est donc bien la carence en partage du pouvoir, la faible articulation de l'ensemble des voix des acteurs, qui alimentent le mécontentement de l'éco-citoyen.

**470 .** Ainsi, ce qui est paradoxal, c'est que bien que des outils participatifs aient été mis en place par le législateur afin de légitimer une décision et de désamorcer un conflit, l'effet inverse est parfois, et même souvent, obtenu. Selon Loïc Blondiaux, « la mise en place de mécanismes de démocratie participative ne désarme nullement le conflit ni ne mène forcément à l'alignement des volontés »<sup>675</sup>. Ce manque de prise en considération peut donc expliquer que l'éco-citoyen utilise des moyens informels légaux voire des moyens illégaux allant jusqu'à la désobéissance civile.

**471 .** Le cas de l'opposition au projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes illustre bien ce mode de raisonnement. Avant d'en arriver à la situation conflictuelle exacerbée marquée par les occupations illégales du site du futur projet, des procédures traditionnelles de participation ont été organisées. En effet, en 2002-2003 il y a eu un débat public et en 2006 une enquête d'utilité publique en vue des expropriations<sup>676</sup>. Plus récemment, il y a eu une enquête publique relative au réaménagement foncier rural des communes concernées par le projet en 2010 ainsi qu'une enquête publique réalisée dans le cadre de la loi sur l'eau durant l'été 2012. Cependant, ces procédures n'ont pas eu pour effet d'apaiser les tensions dans la mesure où la qualité de la tenue de ces procédures a toujours été mise en cause par les membres de l'Acipa. Les principales critiques émises par l'association reposaient entre autres choses sur le manque d'écoute des citoyens concernés ainsi que sur l'irrégularité de ces procédures.

**472 .** Par exemple, au cours du débat public de 2003, l'Acipa a demandé à la Commission nationale du débat public l'interruption et le report du débat public au motif que le dossier produit par le maître de l'ouvrage n'était pas complet et ne faisait pas apparaître toutes les options possibles. Cette demande lui a été refusée et ce refus a été déclaré par le Conseil

---

<sup>675</sup> L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, op. cit., p. 83.

<sup>676</sup> S. MOUILLARD, *Le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes en 21 dates*, [http://www.liberation.fr/societe/2012/12/26/le-projet-d-aeroport-a-notre-dame-des-landes-en-21-dates\\_870076](http://www.liberation.fr/societe/2012/12/26/le-projet-d-aeroport-a-notre-dame-des-landes-en-21-dates_870076), consulté le 25 novembre 2013.

d'État comme ne faisant pas grief et donc comme n'étant pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>677</sup>. Cette anecdote fait partie des nombreux autres facteurs qui ont conduit le citoyen opposant à ce projet d'aéroport à modifier ses moyens d'action.

**473** . Ces deux éléments de critique sont donc profondément imbriqués et expliquent la mutation plus radicale des formes de participation du citoyen, car la désobéissance civile est de plus en plus considérée comme telle.

### *2) La désobéissance civile comme forme de renouvellement des outils participatifs*

**474** . Face à un essoufflement des dispositifs institutionnels de participation, la désobéissance apparaît, pour certains, comme une évolution logique des instruments actuels. Bien que certaines réserves puissent être apportées à cette affirmation, il est indéniable qu'il existe un lien de parenté évident entre les mobilisations sociales et politiques et les instruments participatifs institutionnels<sup>678</sup>. En plus du fait que ces deux types de participations sont mis en œuvre dans l'intérêt collectif, on peut constater d'autres rapprochements si on étudie plus en détail cette filiation.

**475** . Il faut d'abord savoir qu'un grand nombre des mobilisations ont influencé les actions des gouvernants. « Par ricochet, c'est toute la question de la construction des politiques publiques qui est impensable sans prise en compte des mouvements sociaux qui pèsent sur la hiérarchie des priorités, la définition des réseaux d'acteurs habilités à intervenir dans la coproduction de ces politiques publiques »<sup>679</sup>. Certains événements sont en effet passés du stade de luttes urbaines à celui de contribution à la définition des politiques publiques tant on leur a accordé de la crédibilité.

**476** . De plus, on ne peut nier le fait que le monde contemporain a connu de nombreuses transformations politiques qui ont, de fait, entraîné cette mutation des types d'action participatives. La globalisation économique et culturelle a eu un impact direct sur les formes

---

<sup>677</sup> CE, 5 avril 2004, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 254775.

<sup>678</sup> C. NEVEU, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 186 et s.

<sup>679</sup> *Ibid.*

d'implications du citoyen<sup>680</sup>. La multiplication des conflits a amené ce dernier à diversifier ses actions en termes d'implication. Outre les simples actes de désobéissance, ses propres initiatives l'ont conduit à mettre en place des débats informels motivés par l'intérêt général et basés sur une argumentation contradictoire. Ce constat est particulièrement présent dans le cadre de l'aménagement<sup>681</sup>. Ceci a pu démontrer que les gouvernants n'ont pas de monopôle dans l'organisation de procédure démocratiques. Jürgen Habermas souligne la nécessité d'accorder de l'importance à ce qu'il appelle les processus informels. Selon lui, « les procédures démocratiques de l'État de droit ont la tâche d'institutionnaliser les formes de communication nécessaires à une formation rationnelle de la volonté »<sup>682</sup>. C'est la raison pour laquelle son approche normative lui permet de privilégier un « jeu combiné de la formation démocratique de la volonté et d'une formation informelle de l'opinion »<sup>683</sup>.

**477 .** Les actes de l'éco-citoyen désobéissant doivent donc être considérés comme un mode de participation parmi d'autres pour alimenter les débats. L'acte de désobéissance doit alors être vu comme un apport informel dans l'évaluation des politiques publiques et cela d'autant plus si ces dernières peuvent avoir un impact négatif sur l'environnement. Ces actions conduisent inévitablement à orienter le débat vers les vraies questions notamment en ce qui concerne les risques environnementaux des progrès scientifiques et techniques. C'est la raison pour laquelle certains intègrent la désobéissance dans ce que l'on peut appeler la participation dialogique dans laquelle « la composition du monde commun dépend à la fois de la discussion des savoirs ... et de la discussion des identités et des volontés »<sup>684</sup>.

**478 .** La désobéissance civile environnementale constituant progressivement l'un des outils qui compose la démocratie participative, on peut donc considérer qu'indirectement, elle est en mesure d'incarner une source potentielle du droit.

---

<sup>680</sup> *Ibid.*

<sup>681</sup> J.-M. FOURNIAU, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *op. cit.*

<sup>682</sup> J. HABERMAS, *La souveraineté populaire comme procédure*, Paris, Lignes n° 7, 1989, p. 49.

<sup>683</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie*, *op. cit.*, p. 334.

<sup>684</sup> M. CALLON, P. LASCOUMES, et Y. BARTHE, « La démocratie dialogique casse-t-elle des briques ? », in *Cosmopolitiques*, (2003), n° 3, p. 108-130.

B) La désobéissance civile, source du droit de l'aménagement et du développement durables ?

**479 .** Au vu de ses éléments de définition, l'acte de désobéissance civile ne peut réellement être écarté des composantes de la démocratie. C'est la raison pour laquelle se pose la question de la valeur juridique et de la force normative de ces agissements bien qu'ils soient illégaux. Au vu de la jurisprudence et des consécutions textuelles, la désobéissance civile apparaît avant tout comme un droit moral sans portée juridique contraignante (1). Cependant, il s'agit indéniablement d'une force d'influence dans le processus décisionnel environnemental et urbanistique (2).

1) *La valeur juridique incertaine de la désobéissance civile*

**480 .** D'un point de vue théorique, différents auteurs considèrent la désobéissance civile comme une force juridique. Selon Ronald Dworkin, « un citoyen doit obéissance au droit, non à l'opinion d'une personne particulière sur ce qu'est le droit (ajoutons fut-elle un juge ou un gouvernant), et il n'agit pas injustement, s'il fait application de sa propre interprétation, réfléchie et raisonnable, de ce qu'exige le droit »<sup>685</sup>. Ce philosophe américain qui insistait sur la nécessité de « prendre les droits au sérieux » visait notamment le droit à la désobéissance civile qui permet de défendre des droits supérieurs face à une loi injuste<sup>686</sup>. La désobéissance civile peut être rattachée au droit de résistance à l'oppression, un reconnu dès 1690 par John Locke dans son *Second traité du gouvernement civil* comme un droit naturel<sup>687</sup>.

De plus, Georges Ripert a estimé que la désobéissance civile peut s'apparenter aux « forces créatrices du droit »<sup>688</sup>. D'autres auteurs estiment encore que le droit (il faut ici comprendre la loi), est vu comme « une force de contrainte, donc une influence négative dans un monde qui admire avant tout l'action positive »<sup>689</sup>. La loi est marquée par le monopole de la contrainte légitime. Face à la puissance de la loi, la désobéissance civile constituerait elle aussi un acte de force, la « force des faibles »<sup>690</sup>. Ainsi, selon ces différents arguments, l'acte de

---

<sup>685</sup> R. DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, PUF, 1995, p. 316.

<sup>686</sup> R. DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, *op. cit.*

<sup>687</sup> A. OGIEN, « La désobéissance civile peut-elle être un droit? », in *Droit et société*, (2015), n° 91, p. 579 et s.

<sup>688</sup> G. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994.

<sup>689</sup> E.H. LEVI, *The crisis in the nature of law*, Association of the Bar of the City of New York, 1970.

<sup>690</sup> MONNOT, C., « Pas question que je m'agenouille devant M. Chirac » - Entretien avec José Bové, in *Le Monde*, (30 juin 2003).

désobéissance s'inscrirait dans un rapport de force avec la loi et, dans ce cas, seule la plus grande force pourrait vaincre.

**481 .** Du point de vue du droit positif, certains textes à valeur juridique consacrent le droit de résistance à l'oppression. En effet l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 reconnaît ce droit<sup>691</sup>. En outre, dans son préambule, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, dispose qu'il est « essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression ».

**482 .** Cependant, la force de ces consécutions doit être relativisée dans la mesure où le droit de résistance à l'oppression s'applique dans des conditions précises et que le juge, d'une manière générale, reconnaît difficilement la valeur juridique de la justification d'un acte illicite. Si le Conseil constitutionnel a reconnu dans sa décision de 1982<sup>692</sup> une pleine valeur constitutionnelle au droit de résistance à l'oppression, ce dernier est davantage considéré comme un droit moral sans véritable valeur juridique contraignante<sup>693</sup>. « On ne voit même pas dans quelle hypothèse le Conseil constitutionnel pourrait déclarer une loi contraire à la Constitution, au motif qu'elle méconnaîtrait la proclamation de l'article 2 » de la DDHC de 1789<sup>694</sup>. En outre, si l'ordre juridique français connaît le développement de droits suspensifs permettant aux citoyens de se soustraire à l'application de la loi sous certaines conditions il est peu probable que ces droits soient retenus en matière de désobéissance civile dans le domaine environnemental.

**483 .** Le premier droit suspensif sur lequel il est possible de se fonder provient du droit de la fonction publique. Ce droit dérogatoire est le fruit d'une reconnaissance progressive<sup>695</sup>. Si le Conseil d'État a évoqué dans un arrêt *Langneur* du 10 novembre 1944<sup>696</sup> la question de l'évaluation des ordres hiérarchiques, la juridiction administrative a réellement amorcé l'étude

---

<sup>691</sup> Article 2 de la DDHC : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ».

<sup>692</sup> CC, n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*.

<sup>693</sup> S. GROSBON, « La justiciabilité problématique du droit de résistance à l'oppression : antilogie juridique et oxymore politique », p. 139-163, in V. CHAMPEIL-DESPLATS et D. LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, coll. « Sciences juridiques et politiques », 2008.

<sup>694</sup> P. WACHSMANN et F. BENOÎT-ROHMER, « La résistance à l'oppression dans la Déclaration », in *Droits*, (1988), n° 8, p. 90 et s.

<sup>695</sup> A. BOYEAU-JENECOURT, « La désobéissance civile jugée par le droit », in *Problèmes politiques et sociaux - La désobéissance civile*, (2011), n° 989, p. 117.

<sup>696</sup> CE, 10 novembre 1944, *Sieur Langneur*, rec. p. 248.

de cette question avec l'arrêt *Dame Arasse* du 27 mai 1949<sup>697</sup>. Dans cet arrêt, le juge estime que « tout fonctionnaire est tenu de se conformer aux ordres qu'il reçoit de ses supérieurs hiérarchiques, sauf si ces ordres sont manifestement illégaux et de nature, en outre, à compromettre gravement un intérêt public ». Cette jurisprudence souligne donc bien la nécessité d'une menace à un intérêt public pour que l'acte de désobéissance du fonctionnaire soit reconnu. Ce raisonnement peut être complété par l'apport de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique<sup>698</sup> dont l'article 28 consacre un devoir de désobéissance du fonctionnaire dans le cas d'un ordre « de nature à compromettre gravement un intérêt public ».

**484.** Cependant des éléments d'objections peuvent s'opposer à l'application de ce droit dans le cadre de la désobéissance civile citoyenne. Il apparaît de manière évidente que ce droit de désobéir s'applique uniquement au statut de la fonction publique. Certes la consécration de ce droit dans ce cas particulier peut nous amener à en conclure que si la désobéissance est admise pour le fonctionnaire, s'il lui est possible d'apporter un jugement sur la qualité des règles qu'on lui demande d'appliquer, un citoyen qui agit en connaissance de cause dans l'optique de la protection d'un intérêt public pourrait tout autant voir légitimer son action par une reconnaissance juridique. Cependant ce droit de désobéissance du fonctionnaire a été développé uniquement dans le cadre de circonstances exceptionnelles telles que le refus d'obéir aux ordres du régime de Vichy. Bien que la désobéissance civile en matière environnementale poursuive en principe un intérêt général, il est peu probable que le juge transpose un tel droit dans un cas non comparable.

**485.** Ensuite, un deuxième droit suspensif émane de la théorie de l'abus de droit<sup>699</sup> dégagée au début du 19<sup>e</sup> siècle par la jurisprudence. Cette théorie s'applique dans le cas où une personne morale ou physique dépasse les limites internes du droit subjectif qui lui a été attribué soit dans le but de nuire à autrui, soit lorsque ce droit est exercé à des fins autres que celles qui lui ont été consacrées<sup>700</sup>. Cette théorie provenant directement du droit privé est plus timidement envisagée en droit public. Cependant, certains auteurs l'ont amplement utilisée en droit public et plus particulièrement en droit constitutionnel en étudiant précisément les abus

---

<sup>697</sup> CE, 27 mai 1949, *Dame Arasse*, Rec. p. 249.

<sup>698</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JORF du 14 juillet 1983, page 2174.

<sup>699</sup> D. HIEZ, « Les conceptions du droit et de la loi dans la pensée désobéissante », p. 67-86 in D. HIEZ et B. VILLALBA (dir.), *La désobéissance civile*, op. cit.

<sup>700</sup> F. TERRÉ, *Introduction générale au droit*, op. cit., p. 422-423.

de droit institutionnel et les abus de droit fondamental<sup>701</sup>. Cette théorie peut donc, par une transposition certes un peu audacieuse, s'appliquer à la désobéissance civile. En effet, dans ce cas précis c'est surtout la notion de droit exercé en dehors de sa finalité qui est intéressante. Cela renvoie directement à la fonction sociale du droit qui a été instaurée pour l'intérêt public<sup>702</sup>. Lorsque l'on abuse de ce droit, c'est directement l'intérêt commun qui est menacé. Dans le cadre de la désobéissance civile, si le citoyen estime qu'il y a un usage abusif de la part d'un gouvernant d'un droit qui lui a été attribué, on pourrait admettre que le désobéissant agisse afin d'empêcher que cet usage nuise à l'intérêt général et plus particulièrement, en ce qui concerne notre sujet, à l'environnement. Ainsi, cet acte de désobéissance contribuerait à neutraliser une loi injuste dans le but de la faire modifier. Cependant, bien qu'intéressante, l'application de cette théorie paraît peu probable dans la mesure où le juge ne semble pas encore prêt à considérer l'élaboration d'une loi injuste comme l'usage abusif d'un droit.

**486.** Enfin, dans certaines circonstances, l'invocation de l'état de nécessité peut justifier la transgression du droit. Selon l'article 122-7 du code pénal, « n'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace ». Cependant, si ce genre d'invocation est admis pour les causes où la vie humaine est directement en jeu, la cause environnementale n'est généralement pas considérée comme pouvant faire partie des situations dans lesquelles l'état de nécessité peut être avancé pour justifier la violation de la loi. En matière de fauchage d'OGM par exemple, la Cour d'appel de Colmar a rejeté cet argument en estimant en 2011 que « l'incertitude scientifique qu'il (le faucheur) fait valoir quant à la nocivité éventuelle des OGM en question n'étant qu'hypothétique, elle ne peut constituer un danger actuel ou imminent »<sup>703</sup>.

**487.** Ainsi, la désobéissance civile n'est pas reconnue comme ayant une valeur juridique. En revanche c'est indéniablement une force politique qui peut exercer une influence dans la création ou la modification d'une règle de droit de l'environnement.

---

<sup>701</sup> L. ECK, *L'abus de droit en droit constitutionnel*, Éditions L'Harmattan, 2010.

<sup>702</sup> A. PIROVANO, « La fonction sociale des droits : Réflexions sur le destin des théories de Josserand », in *D.*, (1972), chronique n°67.

<sup>703</sup> Cour d'appel de Colmar (chambre des appels correctionnels), 17 janvier 2011, *Azelvandre Pierre et a.*, n°10/00437.

2) *La désobéissance civile, force d'influence dans l'élaboration des normes urbanistiques et environnementales*

**488.** Différents exemples montrent que l'acte désobéissant, lorsqu'il est cohérent et structuré, peut influencer à long terme la mise en œuvre des politiques publiques. Effectivement il est arrivé, dans la pratique, que les revendications issues de mouvements désobéissants soient intégrées dans le fonctionnement de la démocratie d'un territoire. Ce constat est particulièrement flagrant en matière d'aménagement. Il apparaît régulièrement que ces actes contestataires constituent non seulement une opposition à la réalisation d'une opération d'aménagement ayant un impact sur l'environnement mais également une critique de l'insuffisance des procédures démocratiques.

**489.** Certains mouvements ont permis de protéger l'environnement de projets de constructions litigieux. L'exemple français le plus emblématique du pouvoir contestataire reste à ce jour la lutte du Larzac dans les années 1970. De nombreux militants animés par des valeurs antimilitaristes et de respect de l'environnement vont lutter pendant dix ans afin d'empêcher la mise en œuvre d'un projet d'extension d'un camp militaire sur des terrains agricoles. Pour ce faire, ils emploient des méthodes diverses, légales comme illégales : grèves ouvrières, manifestations, intrusions sur le camp militaire, cultures sur des terrains militaires, grande marche du Larzac jusqu'à Paris, grève de la faim dans les locaux de la Chambre d'agriculture à Rodez, oppositions d'élus au projet, campements sous la Tour Eiffel... De plus, ce mouvement a souligné le caractère archaïque des procédures de consultation en déplorant notamment le caractère tardif de l'enquête publique<sup>704</sup>. La contestation de ce projet ne reposait pas uniquement sur la perte par les agriculteurs de leurs terres mais également sur les impacts environnementaux qu'une telle extension pouvait avoir. À cela s'ajoutait le reproche du manque de concertation du public sur l'élaboration et la mise en œuvre du projet. En 1981, François Mitterrand est élu Président de la République et face à la situation chaotique provoquée par les réactions contre ce projet, il déclare le 3 juin 1981, en conseil des ministres que le projet d'extension est annulé.

**490.** En outre, le conflit du Larzac, tout comme le mouvement de contestation contre l'installation d'une centrale nucléaire à Plogoff dans le Finistère qui s'est développé à la même époque, ont débouché sur d'importantes réformes de la démocratie environnementale.

---

<sup>704</sup> Y. JÉGOUZO, « La démocratie participative en question », in *AJDA*, (2014), n° 42, p. 2385 et s.

Ces contestations ont effectivement grandement influencé l'élaboration de la loi Bouchardeau de 1983 sur la démocratisation de l'enquête publique<sup>705</sup>. Les réformes démocratiques des années 1980 se caractérisent également par l'adoption de la loi de 1985<sup>706</sup> instituant la concertation préalable<sup>707</sup>. Cette même critique du caractère tardif de l'enquête public issue de ces conflits a eu un impact dans la durée puisqu'elle a également influencé l'élaboration de la loi Barnier de 1995<sup>708</sup> sur le débat public<sup>709</sup>.

**491 .** Plus récemment, les conflits issus du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et du projet de barrage à Sivens ont également influencé l'adoption de réformes importantes en matière de démocratie environnementale puisqu'en 2016 pas moins de trois ordonnances ont vu le jour. Ces réformes ont permis de consacrer une nouvelle procédure de concertation locale organisée par l'État qui a été inaugurée pour la question de Notre-Dame-des-Landes<sup>710</sup>. En aout 2016 deux ordonnances ont également été élaborées : l'une introduisant une réforme générale des procédures participatives<sup>711</sup>, l'autre portant sur les évaluations environnementales<sup>712</sup>.

**492 .** À l'étranger, d'autres mouvements contestataires désobéissants ont également eut ce type d'influence. Ils n'ont pas seulement obtenu un résultat favorable, ils ont également permis, après coup, d'influencer profondément et durablement la réalisation de politiques publiques urbanistiques et environnementales. On peut par exemple s'appuyer sur le cas du mouvement des squats de Genève des années 1970 qui a infléchi les pratiques urbanistiques des gouvernants en suggérant une définition de l'urbanisme davantage axées sur la convivialité et la participation citoyenne. Par ailleurs, ces mêmes militants ont contribué, dans

---

<sup>705</sup> Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF du 13 juillet 1983, page 2156.

<sup>706</sup> Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (Journal Officiel du 19 Juillet 1985 page 8152).

<sup>707</sup> Y. JÉGOUZO, « La démocratie participative en question », *op. cit.*

<sup>708</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

<sup>709</sup> Y. JÉGOUZO, « La démocratie participative en question », *op. cit.*

<sup>710</sup> Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, JORF n°0095 du 22 avril 2016, texte n° 6.

<sup>711</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14

<sup>712</sup> Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 10.

les années 1990, à l'accomplissement d'un projet de construction de plusieurs éco-quartiers en partenariat avec la ville de Genève<sup>713</sup>.

**493** . Deuxièmement, l'exemple du budget participatif de Porto Alegre est le fruit d'importantes contestations contre la municipalité afin d'obtenir des améliorations en termes de voirie, d'assainissement ou encore d'eau potable. L'outil de participation qu'est le budget participatif permet aux habitants de la ville de décider de l'affectation des dépenses selon les différents secteurs de l'urbanisme. Ce mouvement contestataire des années 1970 défendait la nécessité de faire participer les citoyens et d'en finir avec l'oppression exercée à cette époque par la dictature militaire dans tout le Brésil<sup>714</sup>.

**494** . Ainsi, les militants ont durablement influencé les pratiques urbanistiques nouvelles qui donnent au citoyen le rôle d'un coproducteur de politiques publiques.

---

<sup>713</sup> C. NEVEU, « Démocratie participative et mouvements sociaux », *op. cit.*

<sup>714</sup> *Ibid.*



## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

**495 .** La consécration juridique de la place du citoyen dans la démocratie environnementale est également le fruit d'une conquête du peuple. La crise que connaît l'organisation politique et administrative est en grande partie due à une forte demande sociale de reddition des comptes ainsi qu'à des actions de revendication citoyenne. Le constat est particulièrement flagrant dans le domaine environnemental.

La conquête de cette place de l'éco-citoyen dans la prise de décisions durables se réalise tout d'abord par le recours à des instruments formellement reconnus par le droit. L'un de ces instruments de conquête est incarné par le recours au juge. Considéré comme le troisième pilier de la participation citoyenne par la Convention d'Aarhus, l'accès au prétoire est pour le public un moyen *a posteriori* d'influencer l'état du droit en matière environnementale. En effet, bien souvent, le recours pour excès de pouvoir<sup>715</sup> permet aux citoyens et aux associations d'avoir le débat qu'ils n'ont pas eu avec les gouvernants avant la prise de décision<sup>716</sup>. L'utilisation du contrat constitue également un instrument de conquête citoyenne dans la mesure où cet acte permet à des individus issus de la société civile d'avoir une influence sur la protection de l'environnement. S'insérant dans un phénomène plus général de contractualisation du droit administratif, le contrat est considéré comme l'une des sources du droit de l'environnement<sup>717</sup>.

**496 .** Cette conquête se caractérise également par des actions informelles. Certaines d'entre elles sont légales et le pouvoir normatif se les approprie par la suite. D'autres sont illégales à l'instar de la désobéissance civile. Bien que les actes de désobéissance civile se réclament de valeurs juridiquement consacrées, ils ne sont pas considérés comme source juridique du droit de l'environnement. En revanche il s'agit d'une force politique qui peut avoir une influence sur les processus décisionnels. Dans ce cas-là, la participation citoyenne revêt la forme de la démocratie agonistique, démocratie basée sur le conflit. Différents exemples tel que ceux du Larzac ou plus récemment ceux du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou encore du projet de barrage de Sivens constituent des conflits qui ont entraîné des réformes de la démocratie environnementale.

---

<sup>715</sup> Dans une moindre mesure les recours menés devant le juge civil ou pénal permettent également ce dialogue mais servent davantage à réparer un dommage ou à sanctionner le débiteur de droits défaillant.

<sup>716</sup> M. BOUTELET, « L'accès à la justice, garantie ou succédané de la participation du public aux politiques et aux décisions environnementales », p.65-91, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

<sup>717</sup> V. MONTEILLET, *La contractualisation du droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 598.



## CONCLUSION DU TITRE 1

**497 .** La consécration de la place du citoyen dans la démocratie environnementale est le fruit d'une co-construction.

**498 .** D'un côté, face à l'impact direct des activités humaines sur l'environnement et sur les conditions de vie des personnes, la vision d'une gestion purement unilatérale des affaires publiques a quelque peu été mise en retrait au profit d'une plus grande prise en compte de l'avis du citoyen. Ce changement démontre principalement une évolution de la vision que la société internationale peut avoir sur la protection de l'environnement. Le droit international a effectivement dégagé l'idée d'un droit de l'homme à un environnement sain se concrétisant sur le plan procédural par la reconnaissance d'un droit d'accès à l'information, de participation au processus décisionnel et d'accès à la justice. La Convention d'Aarhus de 1998 constitue la consécration la plus emblématique de ce principe. L'intégration de ces droits procéduraux dans l'ordre juridique international ont cependant fait l'objet de nombreux développements avant et après 1998. Pour sa part, la France a consacré ce principe dans l'article 7 de la Charte de l'environnement qui 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 ». La fondamentalisation de ce principe par les différents ordres juridiques est significative de l'importance qui est progressivement donnée à la place de l'éco-citoyen dans la démocratie environnementale. Au fil des différentes consécutions, la composition du statut juridique de ce dernier se profile. Au sein de ce statut, le principe de participation aux décisions environnementales apparaît comme un droit du citoyen mais également comme un devoir, contrepartie du droit à l'environnement.

**499 .** D'un autre côté, la place de l'éco-citoyen est le fruit d'une crise entre gouvernant et gouverné. Cette crise s'analyse notamment par le constat, non réservé à la France, qui repose sur le fait que la société civile revendique de plus en plus une part de compétence dans la gestion de l'intérêt général<sup>718</sup>. Les gouvernants ainsi que l'organisation traditionnelle pyramidale de prise de décision font l'objet d'une crise de légitimité au sein de la société civile. Dans ce contexte de revendication, le citoyen se saisit d'instruments juridiques afin

---

<sup>718</sup> P.-Y. GUIHÉNEUF, *Garantir la concertation*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2016, p. 51.

d'avoir une influence sur la conduite des affaires environnementales. Dans ce cadre formel il a recours soit au conflit, par l'accès au juge, soit à la négociation par l'utilisation du contrat. En parallèle, les citoyens ont également recours à des actions informelles légales ou illégales qui ont une influence sur la mise en œuvre de réformes importantes. En effet, bien souvent, l'instauration de processus participatifs par les gouvernants constitue une réponse à ces revendications et un moyen pour ces derniers de tenter une légitimation voire une réhabilitation de l'action administrative.

## TITRE 2 : L'EXCLUSION PARTIELLE DE L'ÉCO-CITOYEN DANS LE PROCESSUS NORMATIF

**500 .** Malgré la révolution juridico-politique que représente l'émergence de la notion de citoyen co-acteur de l'élaboration des normes environnementales, la consécration de la place qui est attribuée à ce dernier est inachevée. Cet inachèvement est dû à la manière dont le droit français fixe les modalités de la participation citoyenne. « La démocratie constitue à la fois un horizon indépassable et une entreprise jamais achevée. C'est ce double constat que saisit l'expression, en forme d'énoncé collectif, *de démocratisation de la démocratie* »<sup>719</sup>.

**501 .** Plus précisément, la législation française, par la multiplicité de ses procédures et des termes qu'elle emploie pour désigner le citoyen-participant, reste encore floue sur le statut juridique de l'éco-citoyen. De plus, bien que la notion d'expertise citoyenne ait tendance à se profiler à travers les différentes dispositions consacrant la participation, la reconnaissance de la fonction de l'éco-citoyen est encore incertaine. Par le développement de dispositifs participatifs, le droit de l'environnement institue peu à peu une responsabilité partagée entre l'ensemble des citoyens et le gouvernant face à la complexité et aux incertitudes de la gestion des affaires environnementales.

**502 .** Malgré cela, cette responsabilisation paraît encore artificielle en raison des réticences des acteurs de la démocratie représentative à accepter l'immixtion du citoyen dans la gestion de la chose publique. La survivance d'inégalités réelles entre l'ensemble des citoyens grève également l'effectivité de cette responsabilisation.

Appliqué à la question de la démocratie environnementale le constat de l'inégalité est flagrant. Ce constat repose sur une inégalité des coûts et bénéfices des politiques environnementales<sup>720</sup>. La conquête de l'homme sur l'environnement s'est faite au détriment d'une partie des individus. L'exploitation des ressources naturelles, animée par la rationalité économique, a non seulement conduit à une destruction importante de la nature, mais elle a également abouti sur un creuset entre les individus. Le transfert important des ressources et les dérèglements qu'il occasionne sur les processus environnementaux a entraîné une dépossession et une vulnérabilisation de certaines populations de la planète comme par

---

<sup>719</sup> M. CALLON, P. LASCOUMES, et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Points, coll. « Points Essais », 2014, p. 396.

<sup>720</sup> J.-C. FRITZ, « Participation et justice environnementale », p. 203-230, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

exemple les sociétés autochtones. « L'inégalité du partage est spectaculaire, tant sur le plan spatial que sur le plan social, au niveau national, comme au niveau planétaire, tant à travers la concentration des terres que la répartition de la consommation des ressources naturelles »<sup>721</sup>.

**503 .** Ainsi cette exclusion partielle de l'éco-citoyen se caractérise par un inachèvement de la reconnaissance de son statut (Chapitre 1) ainsi que par l'effacement de catégories pourtant essentielles au bon déroulement de la démocratie environnementale (Chapitre 2).

---

<sup>721</sup> J.-C. FRITZ, « Participation et justice environnementale », p. 203-230, in *Ibid.*

## CHAPITRE 1: L'INACHÈVEMENT DE LA RECONNAISSANCE DU STATUT D'ÉCO-CITOYEN

**504.** Selon le philosophe Christian Delacampagne, « la démocratie représentative est en principe une démocratie parlementaire : les Parlements sont des assemblées d'hommes et de femmes, plus souvent d'homme, choisis pour leur sagesse et dont les délibérations sont supposées déboucher sur la meilleure décision possible ». Il estime cependant que « si l'existence de Parlements est nécessaire, elle n'est pas suffisante ». Enfin, il précise qu' « une démocratie digne de ce nom ne doit pas se contenter d'être une démocratie formelle, aveugles aux inégalités séparant les uns des autres, elle doit viser un but concret de justice sociale »<sup>722</sup>. On peut ajouter qu'outre les inégalités, la démocratie ne doit pas non plus ignorer les différences.

**505.** Cette réflexion résume le problème de la démocratie environnementale française en ce que le droit n'a pas totalement achevé la construction du statut d'éco-citoyen. Selon le modèle de la démocratie représentative, ce dernier est effectivement électeur de représentants qui participent à l'exercice de la souveraineté et qui prennent des décisions au nom du peuple. Encore bien souvent dans l'imaginaire de l'élu, la démocratie représentative et la démocratie participative sont des concepts en opposition. Cependant selon sa définition, la démocratie participative se construit comme un adjuvant à la démocratie représentative. En effet, de nombreux scientifiques, toutes disciplines confondues, ainsi que la société civile insiste sur l'importance d'une combinaison entre démocratie représentative et démocratie participative formant un duo complémentaire. En outre, par une lecture environnementale du contrat social, le recours à la démocratie participative est notamment en lien direct avec le concept de justice environnementale. Ainsi, la démocratie environnementale ne souffre pas de l'application du système représentatif qui, bien que perfectible, doit être maintenu mais d'un système qui n'intègre pas suffisamment le principe de participation.

**506.** Ce constat se manifeste à la fois par l'indétermination du statut juridique de l'éco-citoyen (Section 1) mais également par l'inachèvement de la reconnaissance juridique de la fonction de l'éco-citoyen (Section 2).

---

<sup>722</sup> C. DELACAMPAGNE, *La philosophie politique aujourd'hui: idées, débats, enjeux*, Paris, Seuil, 2000, p. 19-21.

## **SECTION I : L'INDÉTERMINATION DU STATUT JURIDIQUE DE L'ÉCO-CITOYEN**

**507 .** La place du citoyen dans la participation aux décisions ayant une incidence sur sa santé et sa sécurité repose incontestablement avant toute chose sur l'identification de cet individu. Qui est-il ? En vertu de quelle qualité agit cette personne ? Quels sont ses intérêts à prendre part aux processus décisionnel ?

### **Paragraphe 1 : L'identification multiforme du titulaire de la participation**

**508 .** Cette diversité ne facilite pas toujours l'identification du citoyen et peut créer une impression d'incertitude juridique quant à l'application du principe de participation. La notion de public renvoie principalement à deux types de participation : la participation collective, à travers la notion d'association (I), et la participation individuelle qui, selon les textes, renferme différentes qualités selon lesquelles le participant peut prendre part au processus décisionnel (II). Dans les deux cas, ces indices d'identification du participant comportent des risques qu'il convient d'aborder.

#### **I. Participation collective et écran associatif**

*Au lieu de remettre au souverain seul tous les pouvoirs administratifs..., on peut en confier une partie à des corps secondaires temporairement formés de simples citoyens ; de cette manière, la liberté des particuliers sera plus sûre, sans que leur égalité soit moindre.*

Alexis de Tocqueville<sup>723</sup>

**509 .** Ainsi qu'a pu le constater en son temps Alexis de Tocqueville, nous pouvons affirmer que l'association représente une des structures élémentaires de la démocratie. C'est particulièrement vrai aujourd'hui en ce qui concerne plus précisément la démocratie environnementale. Plus précisément, le droit positif favorise de manière croissante le rôle de l'association dans la démocratie environnementale. Cependant, bien que l'association présente des atouts conséquents pour l'épanouissement de la démocratie participative environnementale (A), elle peut également présenter l'inconvénient majeur d'altérer cette

---

<sup>723</sup> A. de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, vol.2, 1986, p. 441.

dernière si l'on raisonne en termes de légitimité. De ce fait, son caractère absorbant constitue un frein à l'identification de l'ensemble des participants (B).

A) Les atouts de la structure associative pour la participation collective éco-citoyenne

**510.** L'association environnementale est un acteur incontournable de la démocratie participative. À ce titre, elle est pleinement reconnue par le pouvoir normatif comme un interlocuteur privilégié des gouvernants<sup>724</sup>. L'intérêt d'étudier le rôle de l'association dans la participation environnementale est majeur dans la mesure où la France compte un grand nombre de structures associatives ayant pour objet l'aménagement et le développement durables<sup>725</sup>.

*1) La reconnaissance des associations environnementales comme acteurs de la participation éco-citoyenne*

**511.** Le monde associatif permet aux individus d'occuper une place importante dans la vie démocratique dans la mesure où il leur permet de se familiariser avec l'esprit et les pratiques de la citoyenneté. L'association est à la fois un moyen de construction du lien social et un mode de gestion commune. Ce constat est de plus en plus pris en compte par le droit de l'environnement.

a) L'impact fédérateur de la structure associative dans la participation citoyenne

**512.** Dans un contexte de dilution du lien social et de diversification des modes d'appartenance, l'association a le mérite de favoriser et de maintenir l'intérêt du tissu social pour la chose publique. C'est à la fois un moyen de participation individuelle et collective

---

<sup>724</sup> Dès 1971 le décret n° 71- 245 l'a reconnu et cela a été confirmé par le décret n°73-355 du 27 mars 1973 portant réorganisation des services du ministre délégué chargé de la protection de la Nature et de l'Environnement (JORF du 28 mars 1973 page 3421) dont l'article 6 charge le service de l'information, des relations et de l'action éducative d'entretenir « les relations avec les associations de protection de la Nature et de l'environnement... ».

<sup>725</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 158-159. « Selon les sources et les critères retenus, il y aurait dix mille à quarante mille associations intéressées plus ou moins directement aux problèmes d'environnement et environ 3 % de Français adhérant à une association d'environnement ».

puisque au sein de ces entités, chaque individu fait le choix de prendre part à un mode d'action commune. Ainsi, l'association est souvent un moyen de rassembler des personnes qui, bien qu'ayant le même centre d'intérêt, ont un quotidien différent les uns des autres. La contribution du citoyen à l'action commune d'une association locale lui permet de s'approprier ou se réapproprier un territoire<sup>726</sup>. Grâce à cette sociabilité locale, le citoyen devient l'un des acteurs de la gestion de la chose publique environnementale.

Ici, c'est aussi le caractère agonistique de la démocratie participative qui ressort, étant donné que l'action associative s'insère souvent dans un conflit organisé entre citoyens et décideurs publics. Il apparaît incontestable qu'un groupe constitué autour d'une problématique commune, constitue dans le processus décisionnel, une force de frappe beaucoup plus efficace que les manifestations éparses de différents individus isolés.

- b) La consécration législative de droits spécifiques de participation à l'égard des associations agréées de protection de l'environnement

**513.** La structure associative représente, pour le citoyen, un moyen direct et efficace d'influer sur les décisions environnementales. L'accomplissement de cette mission se vérifie surtout en ce qui concerne les associations agréées de protection de l'environnement. Afin de rendre effectif le rôle des associations dans la protection de l'environnement, le législateur leur a consacré des droits spéciaux de participation à la politique de l'environnement<sup>727</sup>. Cependant, afin d'éviter l'usage de ces droits par un trop grand nombre d'associations dont certaines n'auraient pas obligatoirement un objet environnemental, ou bien qui serviraient officieusement des intérêts politiques ou uniquement propriétaires, l'agrément des associations s'est révélé nécessaire. Sans pour autant faire du droit à la participation une exclusivité pour les associations agréées, les lois du 10 juillet 1976<sup>728</sup> et du 31 décembre 1976<sup>729</sup> ont créé une procédure d'agrément des associations de protection de la nature et de l'environnement<sup>730</sup>. Cet agrément permet une participation accrue de ces associations. Les associations agréées se voient attribuer des prérogatives particulières pour ester en justice tant

---

<sup>726</sup> L. BREVARD, « Vers l'émergence de nouvelles formes de participation de l'espace communal périurbain », p. 87-98, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit..

<sup>727</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 159.

<sup>728</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976 page 4203.

<sup>729</sup> Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, JORF du 1 janvier 1977 page 4.

<sup>730</sup> M. PRIEUR, « L'agrément des associations de protection de la nature et de l'environnement », in *D.*, (1978), n° 23, p. 143.

devant le juge administratif que devant le juge judiciaire (au pénal et au civil)<sup>731</sup>. En outre cette attribution sélective leur confère une position particulièrement privilégiée pour faire partie d'organismes consultatifs et participer aux débats publics sur les questions d'aménagement et de développement durables.

**514.** En effectuant une simplification de la procédure d'agrément instituée en 1976, la Loi Barnier de 1995 marque une étape importante dans cette consécration, puisque depuis l'adoption de cette loi, l'article L. 141-2 du Code de l'environnement dispose que « les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 433-2 sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement ». C'est ainsi que certains membres d'associations agréées de protection de l'environnement ont, de plein droit, une place au sein de ces organismes. Parmi ces organismes, on peut citer, de manière non exhaustive, le Conseil national de la protection de la nature, les comités de bassin, les conseils d'administration des agences de l'eau, les commissions départementales des sites ou encore les groupes de travail des zones de publicité<sup>732</sup>.

**515.** Ainsi, l'article L. 141-1 du code de l'environnement dispose que « lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative ».

**516.** Le système actuel de l'agrément est issu des réformes engagées par les lois Grenelle I de 2009<sup>733</sup> et Grenelle II de 2010<sup>734</sup>, ainsi que du décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011<sup>735</sup>. Ce

---

<sup>731</sup> *Associations de protection de l'environnement*, <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F638>, consulté le 1 octobre 2017.

<sup>732</sup> CANS, C., « Associations agréées de protection de l'environnement », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2013, vol.2700.

<sup>733</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031, texte n° 2.

<sup>734</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905, texte n° 1.

dernier a notamment instauré un double agrément ou super agrément au profit des grandes associations<sup>736</sup>. À l'agrément classique consacré par l'article L. 141- 1, un super agrément peut être adjoint dans le but de permettre aux associations de siéger dans les instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable<sup>737</sup>.

2) *Les associations environnementales, moteurs de la participation éco-citoyenne*

**517.** Les associations environnementales détiennent un rôle capital dans la mise en œuvre du principe de participation. En effet, leur rôle de formation et d'information (a), leur activité de plaidoyer (b), leur fonction contentieuse (c) ainsi que leur action dans la protection de l'environnement par le recours au contrat (d) concourent à la visibilité de l'action citoyenne environnementale.

a) Le rôle de l'association environnementale dans la formation et l'information du citoyen

**518.** Les associations environnementales constituent des « relais pour l'information et la formation des citoyens »<sup>738</sup>. Par la distribution de tracts, la tenue de conférences mensuelles ou par leurs interventions dans des établissements scolaires, elles ont un rôle de sensibilisation des citoyens aux enjeux environnementaux. En partie à l'origine du développement des sciences participatives, les associations contribuent à la collecte et à la diffusion des informations environnementales essentielles dans la participation au processus décisionnel.

**519.** Par exemple, dans le département de Gironde, l'association *Ocean obs* dont la devise est « observer, comprendre préserver », a pour objectif de protéger l'océan par la

---

<sup>735</sup> Décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances, JORF n°0161 du 13 juillet 2011 page 12148, texte n° 6.

<sup>736</sup> X. BRAUD, « La réforme de l'agrément du 12 juillet 2011 : des objectifs louables, une occasion manquée ? », in *RJE*, (2012), n° 1, p. 63 et s.

<sup>737</sup> Article L. 141-3 du code de l'environnement.

<sup>738</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 167.

connaissance<sup>739</sup>. « Association Loi 1901 » regroupant une équipe de scientifiques depuis 2013, elle vise à connaître et faire connaître l'environnement marin par le recours aux sciences participatives. Elle a ainsi créé un observatoire participatif composé de citoyens bénévoles formés à l'observation scientifique et qui collectent des informations environnementales spécifiques au milieu marin girondin. Ce réseau effectue notamment un recensement des hippocampes du Bassin d'Arcachon qui sont une espèce menacée et récolte également des informations sur l'état des herbiers de zostère, habitat riche en biodiversité sous-marine. Par la suite les informations font l'objet d'études scientifiques afin de les transmettre à la communauté scientifiques. L'association a également un rôle de médiation scientifique pour le grand public et notamment dans le milieu scolaire afin de sensibiliser la jeunesse à la protection de l'environnement marin.

**520 .** Les associations peuvent également camper le rôle de partenaire de l'administration<sup>740</sup>. Les pouvoirs publics bénéficient de l'expertise de terrain d'organismes comme France Nature Environnement, la Ligue pour la Protection des Oiseaux ou encore certaines associations locales afin de connaître leur avis ainsi que des informations essentielles à l'élaboration de projets durables. Le droit fait de l'expertise des associations environnementales un élément incontournable des procédures participatives. Outre le fait que la loi Bouchardeau de 1983 dispose que ces organismes ont pleinement vocation à prendre part aux enquêtes publiques, la loi du 27 décembre 2012, prévoit qu'ils peuvent participer à la réalisation de textes en formulant des observations. Ces acteurs de la protection de l'environnement peuvent parfois également se voir déléguer la mission de rédiger des études d'impact pour les administrations. En plus du rôle qu'elles jouent dans ces « procédures descendantes », les associations environnementales ont également vocation à interpeller les gouvernants. Ainsi l'article L.122-3, II, 3° complété par l'article R.122-6, I, 2° du code de l'environnement prévoient que toute personne physique ou morale peut saisir le ministre chargé de l'environnement pour avis sur une étude d'impact lui paraissant incomplète ou erronée. En outre, les associations agréées peuvent, dans le cadre de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, saisir la Commission nationale du débat public (CNDP) pour la tenue de cette procédure. Enfin, comme toute personne physique ou morale, les associations ont également un rôle de lanceur d'alerte auprès des autorités publiques dans le cas de menaces environnementales.

---

<sup>739</sup> *Ocean'Obs - Observer, comprendre, préserver*, <http://www.oceanobs.fr/>, consulté le 1 octobre 2017.

<sup>740</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 167.

b) La participation de l'association à l'écriture de la norme environnementale par le plaidoyer

**521 .** Dans le cadre de revendications environnementales, l'association constitue un contre-pouvoir non négligeable face aux gouvernants. Ces derniers se trouvent contraints de collaborer avec les associations qui constituent un moyen de pression. Le *lobbying* est effectivement un des principaux types d'intervention de ce genre de structure. Ce mode d'action, assez récent en France, s'est considérablement développé<sup>741</sup>. La preuve en est qu'une des principales associations agréées<sup>742</sup> françaises de protection de l'environnement, France Nature Environnement, décrit l'action de *lobbying*, comme une activité, qui se situe « entre concertation et contestation », qui lui permet d'intervenir en matière juridique afin « de faire évoluer les textes de lois applicables pour pallier des insuffisances ou lacunes identifiées »<sup>743</sup>. Ce type d'activité, plutôt situé en amont du déroulement des processus décisionnels, est exercé autant au niveau national qu'international et permet de renforcer l'action collective de la Société Civile<sup>744</sup>.

**522 .** Bien souvent les associations comme France Nature Environnement (FNE) préfèrent employer le terme moins péjoratif de « plaidoyer » plutôt que celui de « *lobbying* »<sup>745</sup>. Cette activité consiste notamment en des demandes de modifications des projets de loi, améliorations ou suppressions de dispositions. C'est donc une activité de contribution d'écriture de la loi. Le plaidoyer se fait selon les mêmes étapes précises. Pour prendre l'exemple de l'élaboration de la loi de 2015 sur l'énergie<sup>746</sup>, l'association FNE a, avant même que le projet de loi ne soit rédigé, organisé des débats dans les régions sur cette thématique afin de sensibiliser le public. Par la suite FNE a travaillé avec différents ministères pour

---

<sup>741</sup> T. LE BARS, « Les associations, sujets du droit de l'environnement », p. 117-126, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (dir.), *Le droit et l'environnement: journées nationales, tome XI, Caen 2006*, Paris, Dalloz, 2010.

<sup>742</sup> La définition des associations agréées de protection de l'environnement est donnée par l'article 141-1 du Code de l'environnement qui dispose que « lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative ».

<sup>743</sup> *Lobbying & actions juridiques*, <http://www.fne.asso.fr/fr/themes/category.html?cid=100>, consulté le 21 mai 2014.

<sup>744</sup> N. BERNY, « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles », in *Revue française de science politique*, Vol. 58 (2008), n° 1, p. 97 et s.

<sup>745</sup> Entretien avec MORGANE PIEDERRIÈRE, Chargée des relations institutionnelles, France Nature Environnement, Juridique, Bordeaux, le 5 juin 2015.

<sup>746</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015 page 14263, texte n° 1.

aborder la question de la rédaction du projet<sup>747</sup>. Enfin, les juristes de l'association ont assisté certains membres pour la rédaction des propositions d'amendements du texte. Ces propositions sont par la suite adressées aux parlementaires et aux cabinets ministériels puisque, selon la configuration juridique des relations entre le Parlement et le Gouvernement, ce dernier donne son avis sur les amendements<sup>748</sup>. Ainsi pour la loi sur l'énergie de 2015, FNE a obtenu la prise en compte de différents amendements comme notamment l'obligation, pour les entreprises de plus de 100 salariés sur un même site, d'élaborer un plan de mobilité<sup>749</sup>. L'association a également obtenu la prise en compte d'un amendement obligeant les entreprises, lorsqu'elles font un diagnostic de leurs véhicules d'effectuer une évaluation sur les particules fines émises par les moteurs.

**523** . Cependant, FNE précise que cette influence sur le processus décisionnel est aléatoire. Ainsi, concernant des amendements novateurs en marge d'un dispositif législatifs, l'association arrive à faire passer ses idées. En revanche lorsqu'il y a une confrontation avec de forts lobbies dont les intérêts sont contraires à ceux des associations, ces dernières ont rarement gain de cause. Par exemple, s'agissant de la loi de 2016 portant sur la protection de la biodiversité<sup>750</sup>, si FNE a réussi à ce que l'amendement sur l'interdiction des néonicotinoïdes qui sont nuisibles pour les abeilles<sup>751</sup> soit accepté, l'amendement qu'elle a proposé avec la Ligue de Protections des Oiseaux sur l'interdiction de la chasse à la glu a été rejeté<sup>752</sup>.

---

<sup>747</sup> « Entretien avec Morgane Piederrière, Chargée des relations institutionnelles, France Nature Environnement, Juridique, Bordeaux, le 5 juin 2015 », *op. cit.* Il arrive parfois également que FNE puisse rédiger en commun ces propositions avec d'autres associations nationales comme la Ligue de Protections des Oiseaux ou Humanité et Biodiversité.

<sup>748</sup> J. GICQUEL, *La Constitution en 20 questions : Comment la Constitution de 1958 met-elle en rapport Parlement et Gouvernement ?*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/comment-la-constitution-de-1958-met-elle-en-rapport-parlement-et-gouvernement.25836.html>, consulté le 27 septembre 2017.

<sup>749</sup> Article 51 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Ce plan a pour but d'améliorer la mobilité du personnel de l'entreprise et d'encourager l'utilisation des transports en commun ou le recours au covoiturage.

<sup>750</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

<sup>751</sup> Article 125 de la loi.

<sup>752</sup> LPO, *Loi biodiversité l'autorisation de la chasse à la glu maintenue - Actualités*, <https://www.lpo.fr/actualites/loi-biodiversite-l-autorisation-de-la-chasse-a-la-glu-maintenue>, consulté le 27 septembre 2017.

c) L'activité participative de l'association environnementale par le contentieux

**524 .** En aval, à défaut d'entente avec les gouvernants, les associations environnementales détiennent un deuxième moyen de pression qui est l'action en justice<sup>753</sup>. Le contentieux associatif de l'environnement fait partie, au même titre que le plaidoyer, des activités principales de ces personnes morales. Si l'on s'appuie, ne serait-ce que sur les chiffres donnés par France Nature Environnement, on constate que l'association a mis en œuvre plus de 150 actions contentieuses en 2013 et qu'elle a gagné près de 9 affaires sur 10<sup>754</sup>. Comme l'a souligné Michel Prieur, ces chiffres évoquent « en partie l'échec de toutes les formes de consultation et d'information préalables, tant sur les travaux que sur les projets de textes, qui ne permettent ni la concertation, ni la négociation, ni la médiation »<sup>755</sup>.

**525 .** En ce qui concerne les associations non déclarées, même si leur objet est licite, les possibilités d'agir en justice sont réellement limitées voire parfois inexistantes<sup>756</sup>. En revanche, le recours associatif est beaucoup plus aisé en ce qui concerne les associations déclarées. L'article 6 de la Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association dispose en effet que « toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice »<sup>757</sup>. En droit français, les modalités d'action en justice des associations de protection de l'environnement diffèrent selon la nature du recours que ce soit devant le juge administratif ou judiciaire.

**526 .** Depuis la loi Barnier de 1995, en vertu de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, les associations agréées ont l'avantage de disposer d'une présomption légale d'intérêt à agir en justice devant les juridictions administratives<sup>758</sup>. Cependant il existe des restrictions à ce droit d'agir en justice. La loi ENL du 13 juillet 2006<sup>759</sup> a introduit une restriction concernant le droit d'ester en justice des associations en cours d'agrément. La loi a en effet restreint la présomption pour le recours des associations agréées uniquement aux cas

---

<sup>753</sup> R. ROMI, *Droit de l'environnement*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ - Lextenso, coll. « Domat droit public », 2016.

<sup>754</sup> *Contentieux*, <http://www.fne.asso.fr/fr/nos-missions/contentieux.html>, consulté le 21 mai 2014.

<sup>755</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 170.

<sup>756</sup> C. DEBBASCH, *Les associations*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », 2006, p. 82-83.

<sup>757</sup> Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, JORF du 2 juillet 1901 page 4025.

<sup>758</sup> C. CANS, « Associations agréées de protection de l'environnement », *op. cit.*

<sup>759</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JORF n°163 du 16 juillet 2006 page 10662, texte n° 1.

où la décision attaquée « est intervenue après la date de leur agrément »<sup>760</sup>. En outre, cette présomption s'évalue au regard des objets statutaires prévus à la date de l'agrément. Ainsi une modification postérieure à l'agrément est susceptible de le priver de cet effet<sup>761</sup>. En matière d'aménagement, l'article L. 600- 7, alinéa 2 du code de l'urbanisme dispose que lorsqu'une association régulièrement déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement est l'auteur d'un recours contre un permis de construire, elle dispose d'une présomption à agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes<sup>762</sup>.

**527 .** Concernant les recours des associations devant le juge civil, il suffit que leur intérêt soit lésé dans le patrimoine ou que l'un des intérêts moraux qu'elles défendent soit lésé<sup>763</sup>. Ainsi aucun agrément n'est dans ce cas nécessaire. L'accès au juge pénal est davantage limité puisque les associations n'ont la possibilité de se constituer partie civile pour défendre un intérêt collectif que dans certains cas. Effectivement seuls les associations agréées sur la base de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels ont la possibilité de contraindre le ministère public à engager des poursuites contre les infractions aux lois sur l'environnement évoquées à l'article L. 142-2<sup>764</sup>. Disposent également de ce droit, les associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits pour toute infraction aux dispositions relatives à l'eau, ou des intérêts visés à l'article L. 511-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives aux installations classées.

---

<sup>760</sup> C. CANS, « Associations agréées de protection de l'environnement », *op. cit.* Auparavant le juge administratif tolérait que l'agrément soit obtenu en cours d'instance : « la présomption de l'intérêt pour agir doit s'entendre d'une association agréée postérieurement à l'introduction d'une demande d'annulation de permis de construire, qui ne justifiait pas en première instance d'un intérêt pour agir, et qui peut se prévaloir de cet agrément sur le fondement des dispositions de l'article L. 142-1 lors de l'examen de cette affaire en appel » (CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, n° 233119 : JurisData n° 2003-065904 ; Rec. CE 2003, tables, p. 1031).

<sup>761</sup> TA Clermont-Ferrand, 7 juin 2011, *Commission de protection des eaux c/ Préfet du Cantal*, n° 1001483.

<sup>762</sup> Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, JORF n°0166 du 19 juillet 2013 page 12070, texte n° 24.

<sup>763</sup> J.-N. CLÉMENT, « L'agrément d'une association de défense de l'environnement lui confère-t-il un intérêt à agir devant le juge judiciaire ? », in *BDEI*, (1998), n° 2, p. 16 et s.

<sup>764</sup> Article L. 142-2 du code de l'environnement : « Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime » ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application ».

**528.** Ainsi, dans ces différents cas, que le préjudice soit direct ou indirect, l'association agréée invoque l'atteinte à un intérêt collectif, notion qui, sans équivoque, a vocation à englober les intérêts de l'humanité toute entière ce qui est souvent critiqué par la doctrine<sup>765</sup>. Toujours est-il que, par son action contentieuse, l'association défend les intérêts des citoyens et permet de leur donner une visibilité dans la démocratie environnementale, bien qu'il faille souvent nuancer cette affirmation.

**529.** Sur le plan international, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est particulièrement favorable aux recours associatifs. L'arrêt *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox- Collectif stop Melox et Mox c/ France* du 28 mars 2006 en fournit l'exemple<sup>766</sup>. On peut constater que la Cour européenne des droit de l'homme procède à un examen assez souple<sup>767</sup> des critères de recevabilité des requêtes qu'elle avait fixés auparavant (contestation réelle et sérieuse des requérants, contestation qui porte sur un ou des droits ou obligations de caractère civil, issue de la procédure directement déterminante pour le droit en question). Selon le juge, un recours intenté par une ONG pour demander l'annulation d'une autorisation d'extension d'une installation nucléaire, qui n'a pas été soumise à une enquête publique, porte bel et bien sur des droits de caractère civil au sens de l'article 6§1 de la CEDH. La Cour met en avant le fait que ce recours est introduit par l'ONG dans l'optique de « défendre l'intérêt général face à ce qu'elle perçoit comme une activité dangereuse pour la collectivité ». Cette décision est significative de la maniabilité qu'elle a à l'égard des associations protectrices de l'environnement en cas de méconnaissance de l'article 6 § 1. Pour justifier son verdict, elle rappelle l'importance du rôle de ces associations lorsqu'elles défendent certaines causes devant les autorités ou les juridictions internes et elle déclare qu'une approche restrictive ne serait pas en phase avec la réalité de la société civile actuelle<sup>768</sup>.

**530.** En outre, par cet arrêt, la Cour reconnaît explicitement le rôle des ONG au sein de la société civile dans la participation du public au processus décisionnel environnemental. Elle

---

<sup>765</sup> T. LE BARS, « Les associations, sujets du droit de l'environnement », p. 117-126, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (dir.), *Le droit et l'environnement, op. cit. Ibid.*

<sup>766</sup> CEDH, 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c/ France*, n° 75218/01.

<sup>767</sup> L. FONBAUSTIER, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », in *Environnement*, (2006), n° 12, p. 10 et s.

<sup>768</sup> En se fondant sur son arrêt *Delcourt c. Belgique* du 26 mars 1992, série no 234-B, § 25, le juge rappelle en outre que, « dans une société démocratique au sens de la Convention, le droit à une bonne administration de la justice occupe une place si éminente qu'une interprétation restrictive de l'article 6 § 1 ne correspondrait pas au but et à l'objet de cette disposition ».

estime que les associations, personnes morales, « actrices de la société civile », sont, au même titre que toute personne physique, titulaires du droit à l'information et à la participation qui est reconnu en droit interne français ainsi qu'en droit communautaire. Tout cela permet au juge d'en déduire que la contestation des requérants est réelle et sérieuse et que la procédure est directement déterminante pour le droit en question.

d) L'activité participative des associations de protection de l'environnement dans le cadre de la contractualisation de l'action publique

**531.** Comme nous l'avons précisé, le phénomène de contractualisation du droit de l'environnement a conforté l'importance de la place de la Société Civile dans la gestion de l'aménagement et du développement durables. Bien qu'à l'origine l'association soit, de manière originelle, intervenue dans les domaines du sport et de l'éducation<sup>769</sup> le développement de la participation associative à la mise en œuvre des politiques publiques environnementales connaît depuis quelques décennies un essor considérable. Les autorités publiques misent de plus en plus sur ces partenaires privés en raison de leur aptitude à répondre à des besoins sociaux. Outre le faible coût que représentent les associations contrairement aux entreprises, ces structures à but non lucratif permettent souvent de pallier les dysfonctionnements de l'action publique et donnent une image d'espace démocratique<sup>770</sup>.

**532.** En matière de gestion environnementale, le recours à la convention de gestion entre personnes privées et/ou publiques a donné lieu à la consécration législative d'un nombre important de dispositifs contractuels utilisés par l'administration. L'intervention des associations dans la protection de l'environnement se caractérise par exemple par la gestion d'espaces naturels. Les CREN (conservatoires régionaux des espaces naturels) ont à ce titre été créés pour gérer et entretenir les espaces naturels remarquables et font, selon les articles D. 414-30 et suivants du code de l'environnement, l'objet d'un agrément spécial.

**533.** Selon l'article L. 332-8 du code de l'environnement, la gestion des réserves naturelles déléguée par convention n'est pas spécifiquement destinée aux associations agréées. En outre, parmi les conventions que passent les associations environnementales, on peut notamment

---

<sup>769</sup> M. LONG, *Associations et pouvoirs publics*, LGDJ-Lextenso éd., 2010, p. 92-93.

<sup>770</sup> M. RASERA, *La démocratie locale*, LGDJ, 2002, p. 142.

citer les contrats Natura 2000<sup>771</sup> ou encore les contrats par lesquels les associations assurent la gestion des espaces naturels sensibles acquis par les départements<sup>772</sup>. De plus, dans la mesure où elles sont spécifiquement agréées à cet effet, les associations peuvent également gérer des immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres<sup>773</sup>. Ainsi, le droit de l'environnement, par la consécration de ces différents aspects de la participation associative, permet au citoyen, membre d'une association d'avoir une place importante dans la définition des politiques publiques et la gestion des espaces naturels. Une association représente les intérêts de la Société Civile et, de ce fait, est censée faciliter la visibilité des différentes sensibilités citoyennes. Malgré ces différents atouts, ce constat est à relativiser dans la mesure où la structure associative peut parfois poser des problèmes de légitimité dans la participation citoyenne.

## B) Les limites de la participation associative

**534.** Du fait de ses diverses activités, l'association donne au citoyen une réelle place dans le déroulement des processus décisionnels environnementaux. Cependant, autant cette personne morale présente toutes les qualités requises pour le développement de la démocratie participative, autant, lorsque ce type de structure est utilisé à mauvais escient, on peut réellement parler de contre-productivité. Ce dernier cas concerne la situation où l'association, par son activité, étouffe la diversité des points de vue des citoyens et fausse le débat démocratique. Si l'on peut louer la capacité de l'association à faire la synthèse des différents arguments, cet avantage peut laisser place à un handicap de taille qui se manifeste par le caractère absorbant de la notion d'association. Les dérives que l'activité associative peut parfois connaître se manifestent par un risque de monopolisation de la représentation citoyenne (1) ainsi que par un risque de perte de légitimité citoyenne (2).

---

<sup>771</sup> *Les contrats Natura 2000 - Ministère du Développement durable*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-contrats-Natura-2000,24352.html>, consulté le 20 mai 2014. Encadré par les articles L. 414-3 et R. 414-13 à 17 du code de l'Environnement, « le contrat Natura 2000 est une démarche volontaire qui permet aux personnes physiques et morales de droit privé ou de droit public, de s'engager concrètement dans un programme d'actions en faveur des habitats et des espèces d'intérêt communautaire ».

<sup>772</sup> Article L. 142-10 du code de l'urbanisme.

<sup>773</sup> L'article L. 322-9 alinéa 2 du Code de l'environnement dispose que « Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants. Priorité est donnée, si elles le demandent, aux collectivités locales sur le territoire desquelles les immeubles sont situés. Les conventions signées à ce titre entre le conservatoire et les gestionnaires prévoient expressément l'usage à donner aux terrains, cet usage devant obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 322-1. »

### 1) *Le risque de monopolisation de la représentation citoyenne*

**535 .** Le but de la démocratie participative n'est pas que le choix qui en résulte satisfasse pleinement l'ensemble des participants, cela serait purement utopique. Son objectif réside davantage dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une décision découlant de la synthèse des différents points de vue exprimés. Néanmoins, comme dans tout type de démocratie, l'intégralité des prises de positions doivent apparaître. Or, la participation des associations est souvent critiquée dans la mesure où il n'est pas rare que ce type de structure engloutisse les différentes divergences d'opinion au profit d'une seule voix.

**536 .** Ce caractère absorbant déploie ses effets de deux manières. De manière externe à cette structure, il se manifeste par l'omniprésence des associations et par l'absence régulière de citoyens non affiliés à ce type de personne morale lors des différentes sessions de participation. Cela a pour effet une monopolisation de la parole citoyenne au profit d'un groupe restreint.

**537 .** De plus, de manière interne, au sein même des associations, il n'est pas rare d'assister à certaines dérives quasi-autoritaires mais également à un élitisme associatif. Il faut, en effet, reconnaître que, pour certains individus, la participation à une activité associative est synonyme d'ascension socio-politique, de rayonnement personnel sous couvert d'une lutte pour l'intérêt général. À ce titre, certaines associations se caractérisent notamment par l'existence d'un noyau dur restreint où se prend l'essentiel des décisions et des responsables associatifs qui renouvellent continuellement leur mandat<sup>774</sup> si bien que certains auteurs décrivent ces personnes morales comme espace de reproduction de l'image du pouvoir local<sup>775</sup>. Martine Barthélémy estime à ce sujet que « la transition de l'association vers l'"institution", le mimétisme et la reproduction des normes propres à la démocratie de délégation, la sélection des plus compétents, tout concourt à faire de l'association le contraire d'un havre de démocratie »<sup>776</sup>.

**538 .** Ainsi, au détriment de la démocratie participative, l'action de certaines associations se démarque par de nombreuses dérives comme une réelle pollution démagogiques dans les

---

<sup>774</sup> M. LULEK, « Démocratie : les associations sont-elles toujours exemplaires? », in *Associations mode d'emploi*, (2012), n° 135, p. 10-11.

<sup>775</sup> M. RASERA, *La démocratie locale*, op. cit., p. 142-143.

<sup>776</sup> M. BARTHÉLEMY, *Associations: un nouvel âge de la participation?*, Paris, Presses de sciences PO, 2000, p. 201.

rapports avec les gouvernants ou encore une illisibilité des différentes nuances qui composent l'opinion publique<sup>777</sup>. Cette situation souvent rencontrée décrédibilise l'utilité de la participation du citoyen dans la mesure où les associations qui adoptent cette attitude, captent l'essentiel des débats et, de fait, détournent la démocratie participative de son but initial : l'écoute de l'ensemble de la population afin de prendre la décision la plus juste.

## 2) *Le risque de perte de légitimité citoyenne*

**539 .** Dans ces conditions, il n'est pas anormal que les soupçons d'illégitimité pèsent sur les associations. À partir de ce constat, on peut se demander sur quoi repose la légitimité d'une association de protection de l'environnement. La réponse à cette question est loin d'être évidente car, souvent, les postulats qui peuvent être émis en la matière peuvent aisément être mis à mal. Un certain nombre de critères ont été développés autour de la notion de légitimité. Ces critères prennent le plus souvent leur source dans la doctrine juridique ou le droit positif. De plus, un certain nombre d'avis du Conseil d'État ont permis, par analogie, d'énumérer ces critères<sup>778</sup>. Cependant, on constate que ces critères ne sont qu'approximatifs pour évaluer la notion de légitimité d'une association.

**540 .** Le premier des critères qui est souvent mis en avant est celui de la représentativité. Parfois définie comme la « qualité d'un parti, d'un syndicat, d'un groupement, etc... pouvant valablement prétendre s'exprimer au nom d'un nombre important d'individus »<sup>779</sup>, la notion de représentativité évoque d'emblée plusieurs questionnements. Sachant que selon l'article 1<sup>er</sup> de la Loi de 1901 « l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices », on peut se demander si seulement deux personnes peuvent être représentatives, si ce n'est de tout, au moins d'une partie de la population. Dans le cas où la réponse serait négative, à partir de quel seuil pourrait-on qualifier un nombre d'important ?

---

<sup>777</sup> C. BUCICA et C. PATSIAS, « Les expériences des conseils de quartier et des comités de citoyens, l'exemple québécois: quel bilan pour la démocratie ? », p. 99-113, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

<sup>778</sup> J. OLIVIER, « Démocratie participative: de la légitimité à la légitimation », p. 141-152, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, op. cit.

<sup>779</sup> C. DEBBASCH et Y. DAUDET, *Lexique de politique: états, vie politique, relations internationales*, Paris, Dalloz, 1992, p. 374.

**541 .** Le décret du 12 juillet 2011<sup>780</sup> a inséré dans le Code de l'environnement un article R. 141-21 qui pose un critère de représentativité dans la désignation d'une association agréée « pour prendre part au débat sur l'environnement se déroulant dans le cadre des instances consultatives nationales, régionales et départementales ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable ». Ce texte pose ainsi la condition de « représenter un nombre important de membres pour les associations ou de donateurs pour les fondations reconnues d'utilité publique, eu égard au ressort géographique de leur activité »<sup>781</sup>. Cette condition s'est trouvée précisée par un arrêté du 12 juillet 2011<sup>782</sup> qui dispose que le nombre de membres minimal pour une association est fixé à 2.000, et le nombre de donateurs à 5.000 pour une fondation reconnue d'utilité publique.

**542 .** Cependant, face à la difficulté pour l'application de cette condition<sup>783</sup>, cette dernière a d'emblée été atténuée par l'élaboration de l'article R. 141-24 du Code de l'environnement. Dans le cas où il y a un nombre insuffisant de personnes morales remplissant les conditions de l'article R. 141-21, cet article reconnaît aux préfets de région et de département le pouvoir de désigner des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique pour leur participation à des instances consultatives. Ainsi, outre la polémique qu'a pu créer ce décret de 2011 auprès de différentes associations environnementales, le critère de la représentativité paraît peu opérant pour définir la légitimité d'une association. De plus, à la lecture de la Convention d'Aarhus, texte de référence du droit de la participation environnementale, rien n'impose ce critère de représentativité<sup>784</sup>.

---

<sup>780</sup> Décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances, JORF n°0161 du 13 juillet 2011 page 12148.

<sup>781</sup> Plus précisément, l'article R. 141-21, 1° pose la condition de la façon suivante : « Représenter un nombre important de membres pour les associations ou de donateurs pour les fondations reconnues d'utilité publique, eu égard au ressort géographique de leur activité.

Une association, un organisme ou une fondation reconnue d'utilité publique satisfait cette condition lorsqu'elle justifie d'une activité effective sur une partie significative du ressort départemental, régional ou national pour lequel la demande de participation est présentée et d'un nombre de membres ou de donateurs supérieur à un seuil minimal au titre de l'année précédant celle de la demande. Les modalités d'application de cette condition sont fixées respectivement par arrêté du préfet de département, du préfet de région et du ministre chargé de l'environnement.

Pour les associations, sont comptabilisés les membres, personnes physiques, cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées. Pour les fondations reconnues d'utilité publique, sont comptabilisés les donateurs dont les dons ont ouvert droit à un reçu fiscal en application de l'article 200 du Code général des impôts ».

<sup>782</sup> Arrêté du 12 juillet 2011 fixant les modalités d'application au niveau national de la condition prévue au 1° de l'article R. 141-21 du code de l'environnement concernant les associations et fondations souhaitant participer au débat sur l'environnement dans le cadre de certaines instances, JORF n°0161 du 13 juillet 2011 page 12154, texte n° 15.

<sup>783</sup> C. CANS, « Associations agréées de protection de l'environnement », *op. cit.* Seules les fédérations de chasseurs regroupent « un nombre important de membres » en raison du caractère obligatoire de l'adhésion.

<sup>784</sup> *Ibid.*

**543 .** La notion de mission d'intérêt général constitue le deuxième critère qui est souvent avancé pour l'appréciation de la légitimité d'une association. Elle est d'ailleurs, à notre sens, sans doute la plus pertinente. Cependant, ici encore, cette notion peut poser de réelles interrogations quant à sa définition en raison de son caractère subjectif. Selon Alexandre Kiss, elle se résume à « éliminer les situations susceptibles de mettre en danger la vie future ou contraires aux valeurs humaines fondamentales et à créer les conditions pour une vie meilleure pour tous, y compris les générations futures »<sup>785</sup>. Le principal problème que l'on rencontre avec la notion d'aménagement et de développement durables repose sur un paradoxe, un conflit entre environnement et équipement ce qui intrigue sur le réel sens à donner à l'intérêt général.

**544 .** Si l'on prend l'exemple d'un projet d'aménagement de ligne à grande vitesse (LGV), et qu'une association milite pour sa construction alors qu'une autre est contre ce projet, quelle association présente l'action la plus légitime? Quelle association représente le mieux l'intérêt général ?

**545 .** Si l'on se place du côté de l'association qui se prononce contre le projet, on peut estimer qu'elle agit au nom de l'intérêt général, dans la mesure où elle s'élève contre la mise en place d'infrastructures qui risquent de perturber la vie d'espèces animales, de détruire des espèces végétales qui font peut-être la particularité du site, de modifier le paysage ou enfin d'exposer les riverains aux nuisances sonores et visuelles que provoque le passage des trains. Dans ce cas-là, cette association peut s'appuyer sur différents fondements juridiques afin de démontrer l'ancrage de son action dans l'intérêt général. Outre la Loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature qui, dans son article 1<sup>er</sup>, reconnaît à la protection de l'environnement un caractère d'intérêt général, on peut se baser sur la Charte de l'environnement qui, dans son préambule, emprunte au rapport Brundtland la formule selon laquelle « afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». Cet aspect d'équité intergénérationnelle qu'implique, en partie, la nécessité d'un usage durable des ressources naturelles renouvelables (figurant notamment dans la Convention sur la diversité biologique de 1992) et le respect des principes de prévention et de

---

<sup>785</sup> A.C. KISS, « The Common Concern of Mankind », in *Environmental Policy and Law*, (1997), 27/4, p. 244-247.

précaution, deux des grands principes du droit de l'environnement, apparaît donc incontestablement comme étant d'intérêt général.

**546.** Si, au contraire, on se place, du côté de l'association qui est en faveur du projet, on peut également déduire que ce groupement est animé par l'intérêt général. Son action comportera, à coup sûr, des fondements juridiques. D'une manière générale, il est évident qu'un projet de ligne à grande vitesse présente un intérêt général dans la mesure où, permettant le déplacement des personnes et des marchandises, il favorise l'attractivité économique des régions desservies par le chemin de fer. Par conséquent, les membres de cette association peuvent justifier leur action par le droit au développement qui figure dans le Préambule de la Constitution de 1946<sup>786</sup>, composante du bloc de constitutionnalité français. Il est, à ce titre, intéressant de constater que le principe 3 de la Déclaration de Rio sur le développement et l'environnement de 1992 consacre explicitement un droit au développement ce qui est caractéristique de ce texte qui apparaît plus comme un compromis entre deux intérêts divergents que comme un document donnant toute puissance à la protection de l'environnement<sup>787</sup>.

**547.** De plus, et c'est ce qui marque le comble du paradoxe, l'association favorable au projet peut justifier son action comme étant d'intérêt général en avançant l'argument selon lequel l'utilisation des transports en commun, comme le train, permet de réduire l'impact de la pollution sur la planète ce qui répond à l'impératif de développement durable. En outre, la pratique du ferroutage constitue une bonne solution pour la lutte contre l'émission des gaz à effet de serre, c'est d'ailleurs un argument avancé contre les détracteurs de l'implantation de la LGV dans les Pyrénées-Atlantiques<sup>788</sup>.

---

<sup>786</sup> L'alinéa 10 du Préambule de 1946 dispose que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ».

<sup>787</sup> M. PALLEMAERTS, « La Conférence de Rio : grandeur ou décadence du droit international de l'environnement ? », in *RBDI*, vol. 28 (1995), n° 1, p. 175-223 L'image de compromis qui reste attachée à la Déclaration de Rio est due au fait, qu'au moment de la rédaction de ce texte, une opposition s'est dessinée entre les pays favorables à l'élaboration d'une « Charte de la Terre » et les pays en voie de développement qui jugeaient ce projet beaucoup trop écocentré et qui, par conséquent, présentait un risque de frein à l'essor économique de ces Nations.

<sup>788</sup> *La LGV vers le 64 pourrait être relancée grâce au ferroutage - LaRepubliquesPyrenees.fr*, <http://www.larepubliquespyrenees.fr/2013/09/21/la-lgv-vers-le-64-pourrait-etre-relancee-grace-au-ferroutage.1155885.php>, consulté le 4 juin 2014. Le ferroutage est une technique qui consiste à charger des camions sur des wagons de train. Ce procédé qui permet le déplacement de marchandises et utilisé notamment pour les grandes distances ou pour traverser des bras de mer comme le tunnel sous la Manche.

**548 .** Force est de constater que ce conflit entre différentes visions de la mise en valeur des territoires met en évidence la crise de la notion d'intérêt général. La définition de cette dernière est de plus en plus délicate à opérer. La première raison de ce constat, qui est d'ordre théorique, résulte de l'opposition entre deux conceptions de l'intérêt général : une conception utilitariste et une conception volontariste<sup>789</sup>. Deuxièmement, la pratique institutionnelle a dû s'adapter progressivement à l'évolution des enjeux de la société, et notamment à l'essor de l'impératif environnemental, sans pour autant oublier l'importance du développement économique<sup>790</sup>. Ici, il s'agit bien dans les deux cas de la qualité de la vie, mais cet intérêt général est confronté à un imbroglio de valeurs qui, par certains aspects, peuvent être contradictoires. Il faut noter que cette crise de la notion d'intérêt général a été évoquée par le Conseil d'État dans son rapport de 1999<sup>791</sup>. Il constate, en effet un recul de la croyance des citoyens en l'intérêt général et souligne l'importance de la participation de ces derniers par la contractualisation de l'action publique et par la concertation afin de légitimer à nouveau les choix faits, dans l'intérêt de tous, par les gouvernants<sup>792</sup>.

**549 .** Enfin, l'objectivité d'une association constitue un critère pour apprécier sa légitimité. Cela ne veut pas dire que l'association ne doit pas prendre parti lorsqu'elle s'engage dans une cause. Cependant, pour que la société accorde du crédit à ses agissements, la personne morale doit rester neutre et impartiale. Autrement dit, il est impératif que l'association n'affiche pas une quelconque acointance ou dépendance vis-à-vis d'acteurs institutionnels. Cela implique que l'association développe sa propre expertise, ne dépende pas exclusivement du financement d'une unique source privée ou publique et, enfin, qu'elle traite de manière égale toutes les situations identiques.

**550 .** Malheureusement, à l'instar des autres critères cités précédemment, l'objectivité n'est pas systématiquement un élément fiable pour juger de la légitimité d'une association. Ce

---

<sup>789</sup> G. CLAMOUR, « Utilitarisme et volontarisme: deux façons de prendre en compte les intérêts individuels », in *Problèmes politiques et sociaux - L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme*, (2008), n° 946, p. 16-19. L'approche utilitariste permet de définir l'intérêt général comme la somme des intérêts particuliers alors que l'approche volontariste envisage l'intérêt général comme l'expression de la volonté générale et, de fait, le dépassement des intérêts particuliers.

<sup>790</sup> S. RUI, « Une justification de l'action publique de moins en moins péremptoire », in *Problèmes politiques et sociaux - L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme*, (2008), n° 946, p. 48-50.

<sup>791</sup> Conseil d'État: *Rapports & Études, Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999*, <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>, consulté le 4 juin 2014.

<sup>792</sup> *Ibid.* Le Conseil d'État précise dans ce rapport que « seul un intérêt général ainsi conçu est en effet susceptible d'apporter à la gestion de la chose publique la cohérence propre à maintenir, et si possible renforcer, le lien social ».

constat est flagrant en ce qui concerne l'exercice de la prérogative reconnue aux associations agréées de protection de l'environnement de participer à l'action d'organismes publics. En effet, cette prérogative encadrée par l'article L. 141-2 du Code de l'environnement voit souvent sa portée restreinte par le fait que l'administration détient un pouvoir discrétionnaire dans la désignation des associations pouvant participer à l'action de ces organismes<sup>793</sup>. Les associations ne sont en aucun cas consultées sur la composition de ces institutions.

Si l'on prend l'exemple de la composition de la Commission nationale du débat public encadrée par l'article L. 121-3 du Code de l'environnement, on constate que, contrairement aux représentants des « élus locaux » désignés « sur proposition des associations représentatives des élus concernés », les représentants d'associations agréées sont désignés par le Gouvernement sans aucune concertation préalable.

**551 .** Dans ces conditions on peut légitimement imaginer que, lorsqu'un projet est important aux yeux de l'administration, elle va désigner des représentants d'associations qui ne lui opposent pas réellement d'hostilité plutôt d'opter pour des groupements beaucoup moins conciliants. Ainsi, bien que la participation des associations à l'action d'organismes présente une contrainte juridique, les gouvernants peuvent facilement contourner cet impératif en désignant des associations qui, si elles ne sont pas entièrement acquises à leur cause, au moins sont susceptibles de pencher favorablement pour l'adoption d'un projet d'aménagement. Il est donc parfois permis de douter de la neutralité de certaines associations.

**552 .** Cependant la participation collective n'est pas la seule à être source de questionnement dans la mesure où la participation individuelle implique une question de dilution de l'identité éco-citoyenne.

## **II. Participation individuelle et dilution de l'identité éco-citoyenne**

**553 .** Alors que bien souvent la loi utilise la notion générique de « public » pour désigner les bénéficiaires de la participation, ce terme renferme en réalité un nombre important de notions. Selon Pascale Idoux, « alors même qu'elle est un point névralgique de la mise en œuvre du principe de participation, la détermination du titulaire de ce droit est loin d'être chose aisée »<sup>794</sup>. Selon cet auteur la définition de la notion de public est en réalité polysémique : elle regroupe en effet des personnes qui agissent à titre individuel ou en association et elle désigne

---

<sup>793</sup> C. CANS, « Associations agréées de protection de l'environnement », *op. cit.*

<sup>794</sup> P. IDOUX, « Les eaux troubles de la participation du public », *op. cit.*

des usagers, des électeurs, des consommateurs, des contribuables, des personnes intéressées, des riverains ou habitants ou enfin des citoyens<sup>795</sup>. Quant aux dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement, elles sont particulièrement englobantes puisqu'elles désignent « toute personne ».

**554.** Le développement accru du principe de participation par le législateur ne fait plus apparaître l'association comme principal acteur citoyen du processus décisionnel environnemental. La mise en œuvre individuelle de la citoyenneté est en effet promue par les textes et les bénéficiaires des dispositifs consacrés sont désignés à travers différentes qualités<sup>796</sup>. Partant de ce constat, Gilles Dumont soulève le problème de « l'impossible définition du citoyen local »<sup>797</sup>.

**555.** Comme nous le soulignons plus loin, la qualité d'« électeurs » est utilisée dans différents dispositifs participatifs comme la consultation locale ou le référendum. Gilles Dumont souligne à juste titre le caractère irraisonné du maintien de cette qualité dans la rédaction des textes<sup>798</sup>. En effet, si l'utilisation de la notion d'électeur est justifiée par la volonté d'assurer un lien entre démocraties représentative et participative, elle exclut certains les habitants qui, s'ils ne sont pas électeurs au sein de la collectivité qui organise une procédure participative, ne sont pas moins concernés par l'opération faisant l'objet d'une telle procédure. L'ambiguïté est à son comble lorsque l'on constate que le code général des collectivités territoriales (CGCT), qui consacre les mécanismes de la consultation locale et du référendum décisionnel emploie les termes d'« information et participation des habitants »<sup>799</sup> alors que ces dispositifs ne concernent que les électeurs.

**556.** L'« habitant » est davantage associé au fonctionnement des organes consultatifs. Les conseils de quartier, consacrés à l'article L. 2143-1 du CGCT, constituent l'exemple le plus parlant. Ils incarnent une démocratie participative micro locale, confinée au quartier, obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants. Par conséquent, un des paradoxes de la démocratie locale repose sur le fait qu'il s'agit ici du recours à un échelon ultra local alors que, de plus en plus, le législateur valorise l'échelon intercommunal dans la gestion des

---

<sup>795</sup> *Ibid.*

<sup>796</sup> J.-C. HÉLIN, « Le citoyen et la décision d'aménagement », p. 91-104, in J. CLAM et G. MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, L.G.D.J., coll. « Droit et société », n° 5, 1998.

<sup>797</sup> G. DUMONT, « La participation des citoyens au service des élus », p. 322-332, in H. PAULIAT (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe: une source potentielle de conflits ?*, Limoges, Pulim, 2004.

<sup>798</sup> G. DUMONT, « La participation des citoyens au service des élus », p. 322-332, in *Ibid.*

<sup>799</sup> Article L. 2141-1 du CGCT.

territoires, sans pour autant qu'un réel pouvoir de participation soit confié au citoyen intercommunal. Ce dernier campe davantage le rôle d'administré plutôt que celui de citoyen participant activement à l'administration de son cadre de vie.

**557.** Ce visage à multiples facettes du participant nous interroge également sur la véritable identité du « citoyen ». Les évolutions législatives ont progressivement laissé apparaître la figure du citoyen administratif<sup>800</sup> dans laquelle se retrouvent les notions d'informations et de participation au processus décisionnel<sup>801</sup>. Dans un cadre général, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration<sup>802</sup> confirme une certaine transformation de l'administré en l'image, plus active, de citoyen<sup>803</sup>. Dans le cadre spécifique de la démocratie environnementale, la notion de citoyen est également présente dans la législation. Effectivement, le titre II du livre premier de la partie législative du code de l'environnement consacrant les différents dispositifs comme le débat public ou l'enquête publique s'intitule bien « information et participation du citoyen » ce qui nous peut nous amener à penser au caractère universel de la citoyenneté environnementale. En effet, les dispositifs comme le débat public ou l'enquête publique n'apportent pas de précision quant à la qualité des participants et emploient seulement la notion de « public ». En outre, de manière logique, ce caractère universel se retrouve dans l'article L. 125-2 qui dispose que « les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent ». Enfin l'article L.110-1, II, dans ses 4° et 5° qui énonce le principe général d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ainsi que le principe de participation vise « toute personne ». Cependant, l'ambiguïté vient du fait que d'autres dispositifs dépendant du titre II du livre premier de la partie législative du code de l'environnement (article L. 120-1 à L. 127-10) sont uniquement réservés aux électeurs. De fait le mécanisme de consultation locale organisée par l'État introduit en 2016<sup>804</sup> s'adresse à une population d'électeurs inscrits sur les listes électorales du périmètre consulté. L'article L. 123-22 du Code de l'environnement, dispose que cette consultation est destinée aux « électeurs de

---

<sup>800</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*

<sup>801</sup> P. IDOUX, « Les eaux troubles de la participation du public », *op. cit.*

<sup>802</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0088 du 13 avril 2000 page 5646, texte n° 1.

<sup>803</sup> J. RIVERO, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », p. 821-833, in UNIVERSITÉ DE POITIERS UFR DE DROIT ET SCIENCES SOCIALES, *Mélanges offerts à René Savatier*, Paris, Dalloz, 1965 ; J. CHEVALLIER, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », in *RFAP*, (2011), n° 137-138, p. 217 et s.

<sup>804</sup> Ordonnance n° 2016-488, 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : Journal Officiel du 22 Avril 2016, texte n° 6.

nationalité française inscrits ... sur les listes électorales des communes dans lesquelles est organisée la consultation ». Cette réforme vient donc brouiller la dimension universelle de l'éco-citoyen consacrée jusqu'alors par le code de l'environnement.

**558 .** Souvent, le recours aux organes consultatifs privilégie davantage l'association, en tant que partie prenante, que le citoyen individuel. C'est le cas des commissions consultatives locales qui sont notamment composées de « représentants d'associations locales »<sup>805</sup>. Dans le cadre de la gestion de l'eau, c'est également le cas des comités de bassin<sup>806</sup>.

**559 .** C'est donc une définition variable que le législateur et le pouvoir normatif de manière plus générale offrent du citoyen-participant. Cette variabilité implique une réelle complexité dans la recherche du public légitime pour participer et plus particulièrement dans la recherche des critères d'intéressement à une décision environnementale<sup>807</sup>. Le thème de la gestion de l'eau est à ce titre parlant : quel public est légitime pour participer à des décisions ayant un impact sur la gestion de l'eau, patrimoine commun de l'humanité ? Les différentes approches de la notion de citoyen participant en offre une image morcelée qui constitue l'une des raisons de la difficulté à définir réellement la place du public dans le processus décisionnel.

## **Paragraphe 2 : L'identité ambivalente de la notion de citoyen-participant**

**560 .** L'identité de la notion de citoyen-participant est ambivalente dans la mesure où les dispositions juridiques qui consacrent le principe de participation créent une situation d'ambiguïté en consacrant une exigence d'intéressement (I). En outre, l'identité du citoyen est également exposée à la fluctuation de contraintes spatiales pour la mise en œuvre de la participation (II).

---

<sup>805</sup> Article L. 1413-1 du CGCT.

<sup>806</sup> L'article 213-8 du code de l'environnement qui décrit la composition des comités de bassin dispose que ces derniers comportent un collège « composé de représentants des usagers non économiques de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et de la biodiversité, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs et des instances représentatives de la pêche ainsi que de personnalités qualifiées ».

<sup>807</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *L'utilité publique aujourd'hui : étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 novembre 1999*, Paris, La Documentation française, coll. « Les Études du Conseil d'État », 1999, p. 35.

## **I. La notion de citoyenneté à l'épreuve des ambiguïtés autour de l'exigence d'intéressement du citoyen-participant**

**561 .** La variation de qualification du citoyen-participant, tantôt « public » tantôt « public concerné » n'est pas sans poser de réels questionnements quant aux critères d'intéressement du citoyen à la décision ou au projet faisant l'objet d'un processus participatif. La Déclaration de Rio de 1992 disposait déjà dans son principe 10 que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Par la suite, cette notion de « public concerné » s'est installée dans le droit international de l'environnement car la Convention d'Aarhus l'a pleinement consacrée. Selon son article 2, ces termes désignent « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel »<sup>808</sup>. Ainsi, la Convention d'Aarhus consacre une notion qui peut être considérée comme une condition restrictive de participation.

**562 .** La notion de « public concerné » prévue par la Convention d'Aarhus implique donc une question complexe : à partir de quel degré d'implication un citoyen est-il considéré comme concerné ? Prenant l'exemple de la participation dans le domaine de l'eau, Pascale Idoux démontre que cette distinction entre public et public intéressé se confronte à des facteurs spatio-temporels : « les citoyens intéressés seraient ceux qui vivent à l'intérieur de la zone géographique concernée par une décision : citoyen national, dans le débat public sur la politique de l'eau ; citoyen local, pour la planification des utilisations de la ressource en eau, qui devrait désormais donner lieu à enquête publique au moins pour ce qui concerne le SAGE. *Quid*, toutefois, de l'étranger et des générations futures, qui sont indirectement mais nécessairement concernés par les choix, même locaux, concernant la gestion de la ressource en eau ? »<sup>809</sup>. Au-delà de la thématique de la gestion de l'eau, nous pouvons affirmer que ce questionnement est général.

**563 .** Outre ces questions sur les limites de la participation, les contradictions entre les différents textes consacrant cette exigence d'intéressement impliquent également une complexité à définir le niveau d'implication requis du citoyen-participant.

---

<sup>808</sup> En revanche l'article 2 précise que « les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt ».

<sup>809</sup> P. IDOUX, « Les eaux troubles de la participation du public », *op. cit.*

**564.** Par exemple, l'article 6 de la Convention d'Aarhus reconnaît au « public » le droit d'exprimer son avis sans qu'il n'ait besoin de démontrer un quelconque intérêt<sup>810</sup>. À ce titre, Benoît Jadot relève une contradiction entre ce texte international et la directive dite EIE du 13 décembre 2011<sup>811</sup> qui réserve le droit de formuler des observations au seul « public concerné »<sup>812</sup>, c'est à dire les personnes « qui sont ou qui risquent d'être touchées par la décision à prendre ou qui ont un intérêt à faire valoir à l'égard de celle-ci »<sup>813</sup>. L'article 6 de la Convention d'Aarhus ne reconnaît en revanche les garanties d'information avant ou durant la mise en œuvre d'un dispositif participatif qu'à l'égard du « public concerné »<sup>814</sup>. Une nouvelle contradiction s'élève à nouveau avec la directive EIE : elle prévoit, « quant à elle, que le public en général a le droit d'être informé de l'ouverture d'une procédure de participation, mais, par contre, réserve au public concerné le droit de prendre connaissance des informations disponibles en cours de procédure »<sup>815</sup>.

**565.** Cette variation se retrouve également au sein du droit interne français mais ne correspond pas non plus forcément aux distinctions établies par la Convention d'Aarhus. Des variations de terminologie pour désigner le citoyen-participant ont pu être décelées au sein de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010. En effet, en ce qui concerne l'information du citoyen, tantôt la réforme a mis en avant la notion de « public », tantôt elle désigne notamment de manière particulière les « usagers de l'eau », les « bénéficiaires d'une prestation de transport », les « parties concernées » ou encore « les parties prenantes ». Cette loi fait varier le degré d'implication de la cible bénéficiaire de l'information de la même manière qu'elle opère une fluctuation dans les modalités de transmission de cette même information selon le type de document. Cela étant, cela ne permet en rien d'apporter de la limpidité au droit à l'information, bien au contraire.

**566.** Concernant la participation du public, la loi du 12 juillet 2010, dans son article 236 (article L 123-1 du code de l'environnement) dispose que « l'enquête publique a pour objet

---

<sup>810</sup> Voir les paragraphes 3, 4 et 7 de la convention.

<sup>811</sup> Directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE n° L 26 du 28 janvier 2012.

<sup>812</sup> Voir les paragraphes 4 et 6 de l'article 6 de la directive.

<sup>813</sup> B. JADOT, « les sources de la démocratie environnementale- le principe de participation du public : de la Convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement », p. 73- 83, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale, op. cit.*

<sup>814</sup> Voir les paragraphes 2 et 6 de l'article 6 de la convention.

<sup>815</sup> B. JADOT, « les sources de la démocratie environnementale- le principe de participation du public : de la Convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement », p. 73- 83, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale, op. cit.*

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». Ainsi, la consécration de la participation à l'enquête publique environnementale des personnes qui ne sont pas directement concernées par ces dispositions est inédite<sup>816</sup>. Cette réforme a donc permis un élargissement du public cible en matière d'enquête publique.

**567.** En revanche, la notion de « public concerné » n'est pas sans poser certaines complications du point de vue de la transposition de la Convention d'Aarhus en droit interne. L'article 7 de la Charte de l'environnement s'en tient à la notion de « public » pour désigner les bénéficiaires du principe de participation. La différence d'appellation entre le droit constitutionnel français et l'accord international a notamment été soulevée au cours de l'examen de la loi de 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Lors de ce débat, il a été étudié la possibilité de retenir les amendements identiques n° 15 et 28 émis respectivement par les députés Martial Saddier et Bertrand Pancher. Ces amendements prescrivaient tous les deux la chose suivante<sup>817</sup> :

#### **ARTICLE PREMIER**

*«Après l'alinéa 3, insérer l'alinéa suivant :*

*« II bis. – Sans préjudice du II, l'autorité publique peut engager un processus de participation avec le public concerné par l'objet du projet de décision. Par public concerné, on entend le public qui risque d'être touché par la décision ou qui a un intérêt spécial à faire valoir à l'égard du processus décisionnel. Les associations de protection de l'environnement représentatives au sens de l'article L. 141-3 sont présumées avoir un intérêt. » “.*

---

<sup>816</sup> S. BIDAULT, *Grenelle 2 : impacts sur les activités économiques*, Paris, Lamy, coll. « Axe droit », 2010, p. 203.

<sup>817</sup> *Principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement Amendement N° 15 (Retiré)*, <http://www.nosdeputes.fr/14/amendement/410/15>, consulté le 11 juin 2013 ; *Principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement Amendement N° 28 rectifié (Retiré)*, <http://www.nosdeputes.fr/14/amendement/410/28>, consulté le 11 juin 2013.

## **EXPOSÉ SOMMAIRE**

*“La Convention d’Aarhus prévoit la possibilité d’organiser un processus de participation réunissant les parties prenantes intéressant pour préciser les objectifs et les différentes options possibles à soumettre à la consultation du public. Il est proposé de transcrire ce dispositif en droit interne. ”*

**568 .** Ces amendements furent rejetés au bout d’une discussion entre les députés Martial Saddier et Bertrand Pancher, la ministre de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie Delphine Batho et enfin le rapporteur Sabine Buis. Le débat a pris la forme suivante<sup>818</sup> :

*« **M. Bertrand Pancher.** L’objectif de l’amendement est de transcrire dans le droit interne les dispositions de la Convention d’Aarhus qui précisent la place des parties prenantes concernées par les sujets mis en débat.*

***M. Martial Saddier.** Il s’agit en effet de faire respecter la Convention d’Aarhus qui prévoit la possibilité d’organiser un processus de participation réunissant les parties intéressées à un projet de décision.*

***Mme la rapporteure.** J’é mets un avis défavorable en raison de la complexité qu’engendrerait cet amendement.*

***Mme la ministre.** Le principe de la Charte de l’environnement est de permettre à toute personne, et non uniquement au « public concerné », de participer au processus de décision. Même si les auteurs n’en avaient certainement pas l’intention, leur amendement est restrictif par rapport à notre obligation constitutionnelle.*

*La Commission rejette les amendements.»*

**569 .** Ainsi, la notion de « public concerné » et les problèmes qu’elle peut engendrer étaient bel et bien au cœur de cette discussion. Les amendements des deux députés ont été rejetés car cette appellation peut réellement prêter à confusion et semble beaucoup trop restrictive vis-à-vis des dispositions constitutionnelles françaises. Ces dispositions auraient très certainement

---

<sup>818</sup> Assemblée nationale ~ Compte rendu de réunion de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-dvp/12-13/c1213017.asp>, consulté le 11 juin 2013.

fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité tant le droit de l'environnement y est sujet ces derniers temps.

**570 .** Ce qui frappe l'esprit repose sur le fait que la Convention d'Aarhus opère une variation sur la dénomination du public. Effectivement la notion de « public concerné » n'est pas utilisée de manière constante tout au long du texte. Cette appellation concerne uniquement la participation aux décisions portant sur des activités particulières. L'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement est, elle, ouverte uniquement au public « désigné par l'autorité publique compétente » afin de participer à la prise de décision. Enfin, en ce qui concerne « l'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale » la Convention fait preuve, cette fois ci, d'une conception très extensive de la notion de citoyen-participant puisqu'elle l'étend au « public » dans son acception générale.

Cette différenciation permet, par conséquent de relativiser le caractère restrictif qu'impose la notion de « public concerné ».

## **II. La notion de citoyenneté à l'épreuve de contraintes spatiales**

**571 .** Le territoire pertinent peut se définir comme le meilleur niveau territorial pour aborder une question donnée. Selon Pierre Calame « chaque type de problème conduirait à définir son propre " territoire pertinent ", notamment à l'aune du développement durable : celui à l'échelle duquel s'organisent les interdépendances majeures pour le problème »<sup>819</sup>. D'une manière générale, lorsqu'on s'appuie sur les différents exemples historiques qui ont été précédemment étudiés, il est intéressant de voir qu'en ce qui concerne la démocratie participative le territoire pertinent soit celui de la proximité. La pratique de la démocratie fondée sur cette proximité a configuré la démocratie participative que l'on connaît aujourd'hui.

**572 .** Effectivement, de nos jours, l'idée de participation du public a souvent accompagné le thème de la proximité dans l'action publique. Il est désormais de plus en plus admis par l'ensemble des politiques que les décisions doivent se prendre le plus près possible des personnes qui sont concernées et que la participation de ces dernières est inconditionnelle afin

---

<sup>819</sup> *Le territoire, brique de base de la gouvernance - L'encyclopédie du développement durable*, [http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/le-territoire-brique-de-base-de-la.html#mais\\_qu'est\\_ce\\_qu'un\\_territoire](http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/le-territoire-brique-de-base-de-la.html#mais_qu'est_ce_qu'un_territoire), consulté le 14 juillet 2013.

de répondre un maximum à leurs attentes. L'apparition d'organes de participation comme les conseils de quartier ou encore les conseils de développement témoigne de cette volonté de proximité dans la prise de décision.

**573 .** Cependant, il est, ici encore, important de relativiser ces propos. Certes ce thème de la proximité peut être considéré comme un héritage, mais ce qu'il faut avant tout retenir dans la transmission de la pratique participative c'est l'idée de pertinence du territoire. Si la proximité a fait ses preuves tout au long de l'histoire dans les processus de participation et qu'elle peut encore faire ses preuves en tant qu'échelle pertinente, il est capital de ne pas généraliser l'utilisation de cette notion en ce qui concerne la démocratie participative. La proximité est une notion à double tranchant : certes elle peut être bénéfique mais elle peut aussi, entre autres points négatifs, cantonner trop souvent le rôle du citoyen à celui d'un habitant qui participe à la résolution de problèmes immédiats marquée par l'égoïsme local<sup>820</sup> et le phénomène NIMBY<sup>821</sup>.

**574 .** Il existe des questions qu'il est important de traiter à un niveau local restreint, mais d'autres problématiques méritent d'être débattues aux niveaux des agglomérations, des régions ou encore au niveau national, européen voire international. La question du territoire pertinent est donc fondamentale, puisque selon la teneur de la question soumise aux citoyens, l'échelle de ce territoire peut être modulée. L'importance de cette adaptation dans le choix de la taille du territoire de participation aux différents contextes est mise en relief par l'exemple de la multiplication par l'Union Européenne des procédures de participations des citoyens européens. Nous voyons bien qu'ici, la notion de proximité n'a plus réellement de sens. Par le biais de la démocratie électronique on peut cependant ajuster ce type de procédure à de grandes échelles.

**575 .** En outre, cette relativisation de la notion de proximité est aussi due au fait que le territoire est un ensemble complexe où se côtoient différents types d'acteurs représentant différentes échelles ou différents milieux (monde administratif ou société civile), et qui sont de plus en plus amenés à travailler en coopération tout en respectant ce que Pierre Calame a nommé le principe de subsidiarité active. Selon la définition qu'il en fait, ce principe est un « ensemble de règles de coopération entre les différentes échelles géographiques de gouvernance qui impliquent notamment : l'articulation des échelles géographiques et la non-

---

<sup>820</sup> L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, op. cit., p. 67.

<sup>821</sup> « *Not In My BackYard* ».

répartition des compétences ; le fonctionnement en réseau plutôt que dans le cadre de systèmes hiérarchiques ; l'obligation de résultats et non l'obligation de moyens ; la mise en commun des expériences d'acteurs aux différentes échelles ; la combinaison des actions collectives et non juxtaposition ; l'évaluation de ces actions et la possibilité de rectification »<sup>822</sup>.

**576.** En matière de développement durable, les territoires ont pris une importance capitale. Face à la préoccupation des citoyens devant une urbanisation constante, l'avènement de la gouvernance environnementale a entraîné la nécessité d'une rationalisation de l'action publique qui s'effectue par deux actions complémentaires.

**577.** La première action se résume à une définition ou redéfinition des périmètres de décision. Ce découpage a en partie été impulsé par la Commission Européenne qui, dans son cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement de 1993, précise l'importance d'un partage des responsabilités sur les différents niveaux des territoires<sup>823</sup>. Cela implique que chaque niveau détient une part de responsabilité : de la commune à l'État. Il en résulte une action effective sur chacun des territoires quelle que soit son échelle de manière à concilier les impératifs économiques, sociaux et environnementaux. Cette territorialisation est donc nécessaire, bien qu'il existe des problèmes d'enchevêtrement de compétences et même d'ingérence entre les différentes échelles ce qui laisse place à quelques incertitudes.

**578.** La deuxième action, qui est pleinement liée à la première, consiste à développer des instruments performants de décision en grande partie fondés sur la coopération entre les acteurs. Cela a permis l'éclosion de nombreuses pratiques participatives. L'impératif de développement durable a donc nécessité un changement de pratique chez les gouvernants qui, sur la base d'un management public renouvelé, ont laissé une plus grande place à la participation. Cette contrainte de gouvernance a donc favorisé un renforcement du rôle de l'éco-citoyen au sein des territoires et ce constat est d'autant plus flagrant avec la décentralisation en France. Ainsi la nécessité de cette rationalisation de l'action publique a tendu à réunir principe de subsidiarité entre les territoires et répartition de la responsabilité décisionnelle<sup>824</sup>.

---

<sup>822</sup> « Le territoire, brique de base de la gouvernance - L'encyclopédie du développement durable », *op. cit.*

<sup>823</sup> G. ORANGE et E. VATEVILLE, « Gouvernance territoriale et développement durable », p. 441-456, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, *op. cit.*

<sup>824</sup> S. FAUCHEUX, « Technosphère vs écosphère. Choix technologiques et menaces environnementales : signaux faibles, controverses et décisions », in *Futuribles*, (mars 2000), n° 251.

## **SECTION 2: L'INACHÈVEMENT DE LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE DE LA FONCTION DE L'ÉCO-CITOYEN**

**579.** Malgré les avancées de la consécration juridique du rôle de l'éco-citoyen (III), la démocratie environnementale révèle des faiblesses importantes une pleine reconnaissance de cette fonction (II). Ces défis exigent avant tout que le droit adopte une approche éco-systémique du contrat social (I).

### **I. La nécessité d'une approche éco-systémique du contrat social**

**580.** La démocratie environnementale et l'éthique sont deux notions intimement liées, car prendre part à une décision ayant un impact sur l'environnement implique de s'interroger sur ses obligations et les conséquences de cette décision tant vis à vis de soi que vis à vis d'autrui. En effet, l'éthique, « philosophie de la conduite humaine », contient notamment une dimension normative qui portent, en partie, sur des considérations conséquentialistes dans lesquelles les actions doivent être évaluées en fonction de leurs résultats<sup>825</sup>.

**581.** Dans un contexte démocratique, le compromis social, fait en partie écho à ces interrogations. Notion développée dans les sociétés occidentales, l'idée de contrat social constitue le cœur de la démocratie. Issues du droit naturel moderne<sup>826</sup>, les théories du contrat social reposent sur un constat initial : un état de nature précède le pacte social. Cet état de nature révélerait une inorganisation de la société dans laquelle l'homme dispose d'une totale liberté. Cette situation débouchant sur une grande instabilité sociale, les individus ont passé entre eux un contrat mettant fin à cet état primitif de nature, donc limitant leurs libertés au profit de l'établissement de règles assurant la pérennisation du corps social. Ces théories issues des réflexions de philosophes comme Grotius, Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes ou encore John Locke imaginent donc un contrat pour que les libertés d'une partie des individus ne s'exercent pas au détriment de celles de l'autre partie.

**582.** Ces théories qui ont très largement influencé la construction des grandes démocraties actuelles implique l'égalité entre les individus. À ce titre, Alexis de Tocqueville, autre penseur de la démocratie, décèle chez cette dernière la présence d'un processus d'égalisation

---

<sup>825</sup> R. SÈVE, *Philosophie et théorie du droit*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Cours Dalloz », 2016, p. 85-86.

<sup>826</sup> S. HENNETTE-VAUCHEZ, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, France, Dalloz, coll. « HyperCours », 2017, p. 48.

des conditions sociales<sup>827</sup>. Présentée par l'auteur comme un processus progressif et irrésistible<sup>828</sup>, cette égalisation incarne selon lui une ambivalence<sup>829</sup> : si elle constitue un progrès indéniable, elle révèle également des effets pernicieux. C'est une évolution violente, pleine de « tumulte »<sup>830</sup> que dépeint Tocqueville dans son œuvre *De la démocratie en Amérique*. Il présente la démocratie comme une évolution qui renferme en elle des effets pervers dont l'un d'entre eux consiste en la transformation des principes démocratiques en passions.

**583.** Ce revers de la démocratie, décelable dans la société contemporaine est analysé par Cynthia Fleury. En s'appuyant sur l'œuvre de Tocqueville, dresse le même constat : l'égalité se transforme en égalitarisme dans la mesure où la société se focalise sur un besoin d'égalité et se sent « blessée par les petits différentiels entre individus »<sup>831</sup>. En abusant des principes démocratiques, la société actuelle les transforme et cela débouche sur une « inégalitarisation des conditions ». Or cette inégalitarisation crée une rupture avec les théories du contrat social qui reposent sur la limitation des libertés de tous au profit de tous.

**584.** Afin de remédier à ce phénomène, ou du moins d'en atténuer les conséquences, la nécessité d'effectuer une relecture du contrat social à la lumière des impératifs environnementaux a été proposée par différents auteurs<sup>832</sup>. Cette relecture impose d'avoir une lecture éco-systémique du contrat social où l'on prend en considération le fait que l'homme est environné et qu'il ne doit pas agir au détriment de reste de l'humanité et de la nature toute entière. Ceci implique une solidarité au sein de l'ensemble de l'humanité et à travers les générations actuelles et futures. En raisonnant selon le schéma tocquevillien on peut considérer que la démocratie doit selon être accompagnée voire rectifiée pour ne pas être

---

<sup>827</sup> A. de TOCQUEVILLE, *Oeuvres - De la démocratie en Amérique -Volume II*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », n° 385, 1992, p. 3 « Parmi les objets nouveaux qui, pendant mon séjour aux États-Unis, ont attiré mon attention, aucun n'a plus vivement frappé mes regards que l'égalité des conditions ».

<sup>828</sup> *Ibid.*, p. 4 ; « L'Ancien Régime et la Révolution » in A. de TOCQUEVILLE, *Oeuvres - Volume III*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », n° 503, 2004.

<sup>829</sup> A. CHOLLET, *Les temps de la démocratie*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol.16, 2011, p. 140.

<sup>830</sup> A. de TOCQUEVILLE, *Oeuvres - De la démocratie en Amérique -Volume II*, *op. cit.*, p. 725.

<sup>831</sup> C. FLEURY, « Les pathologies de la démocratie: éthique, dysfonctionnements et outils de la régulation démocratique de Tocqueville à Honneth », Chaire « Gille Deleuze - métropole, nature, démocratie », Bordeaux, 22 février 2013, 2013 ; C. FLEURY, *Les pathologies de la démocratie*, Paris, Fayard, 2005.

<sup>832</sup> J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points Essais », 1997 ; P. LASLETT et J. FISHKIN (dir.), *Justice Between Age Groups and Generations*, New Haven ; London, Yale University Press, 1992 ; A. DE-SHALIT, *Why Posterity Matters: Environmental Policies and Future Generations*, Londres, Psychology Press, 1995 ; C. FLEURY et A.-C. PRÉVOT (dir.), *Le souci de la nature: apprendre, inventer, gouverner*, Paris, CNRS éditions, 2017 ; C. FLEURY et A.-C. PRÉVOT-JULLIARD (dir.), *L'exigence de la réconciliation: biodiversité et société*, Paris, Fayard, 2012.

incontrôlable et pour éviter que n'en émerge certaines dérives<sup>833</sup>. Il faut donc adapter ce phénomène aux transformations de la démocratie : « Il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau »<sup>834</sup>.

**585** . Afin de mettre en œuvre cet impératif, de nombreux scientifiques, toutes disciplines confondues, ainsi que de nombreux mouvements issus de la société civile prônent le recours à une combinaison entre démocratie représentative et démocratie participative qui forment un duo complémentaire. Cette lecture environnementale du contrat social par le recours à la démocratie participative est notamment en lien direct avec le concept de justice environnementale.

**586** . Ce dernier découle de la notion de développement durable qui a été défini à l'origine par le rapport Brundtland de 1987. Depuis cette date, cette définition fait depuis près de trois décennies l'objet de consécration juridiques successives. Ainsi, dans son préambule, la Charte de l'environnement de 2004 emprunte au rapport Brundtland la formule selon laquelle « afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». De fait, la notion de développement durable est reliée à l'idée de justice environnementale puisqu'elle indique la nécessité de n'exclure personne ou aucun intérêt de la prise de décisions ayant un impact sur l'environnement.

**587** . Issu de mouvements populaires, le concept de justice environnementale incarne non seulement un mouvement social mais également un mouvement scientifique né dans les années 1980 aux États-Unis<sup>835</sup>. Cette idée a particulièrement été développée lors d'un sommet à Washington en 1991 qui a débouché sur la réalisation d'un texte sur « les principes de justice environnementale »<sup>836</sup>. Ce mouvement environnemental a été rejoint par les travaux de différents scientifiques. Ainsi, les politologues australiens Nicholas Low et Brendan Gleeson résument le concept de justice environnementale de cette manière : « le combat pour la justice tel qu'il est façonné par les débats politiques sur l'environnement ... a deux aspects en interrelation : la justice de la distribution des environnements parmi les populations et la

---

<sup>833</sup> C. FLEURY, « Les pathologies de la démocratie: éthique, dysfonctionnements et outils de la régulation démocratique de Tocqueville à Honneth », *op. cit.*

<sup>834</sup> A. de TOCQUEVILLE, *Oeuvres - De la démocratie en Amérique - Volume II*, *op. cit.*, p. 848.

<sup>835</sup> J.-C. FRITZ, « Participation et justice environnementale », p. 203-230, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

<sup>836</sup> J. AGYEMAN, R.D. BULLARD, et B. EVANS (dir.), *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*, 1<sup>re</sup> éd., Cambridge, Mass, The MIT Press, 2003, p. 333-334.

justice des relations entre les humains et le reste de l'environnement »<sup>837</sup>. Partant de cette définition, ils précisent également que « la question de la justice à l'intérieur de l'environnement est enveloppée dans la question de la justice envers l'environnement »<sup>838</sup>. Or c'est précisément ces interrelations entre les Hommes et celles entre les Hommes et l'environnement qui animent la nécessité de démocratie environnementale.

**588.** Le concept de justice environnementale est donc animé par la nécessité « de la distribution et de l'accès aux ressources naturelles, au savoir, au pouvoir, à la représentation » ainsi que par l'impératif « d'un environnement vivant, propre et sain »<sup>839</sup>. Ce mouvement social et scientifique de la justice environnementale prône une réelle démocratie se déclinant selon différents principes consacrés par le texte de Washington : le principe d'auto-détermination environnementale, le principe de participation en tant que partenaires égaux aux processus de décisions, le principe du consentement éclairé, le principe d'une production et d'une consommation des ressources disponibles responsables vis-à-vis de la nature et des générations présentes et futures ou encore le principe de la participation des peuples autochtones<sup>840</sup>.

**589.** Dès lors, de manière plus ou moins importante, différents textes nationaux et internationaux ont intégré cet impératif en lien direct avec la participation du citoyen. Dès 1972, la déclaration de Stockholm tout en consacrant pour la première fois le principe d'information environnementale dans son principe 19 précise dans son principe 5 que « les ressources non renouvelable du globe doivent être exploitée de telle façon qu'elles ne risquent pas de s'épuiser et que les avantages retirés de leur utilisation soient partagés par toute l'humanité ». La Déclaration de Rio de 1992 énonce le principe de participation et souligne l'importance de préserver les ressources naturelles dans l'intérêt des générations actuelles et futures ainsi que le rôle primordial des peuples autochtones dans le processus décisionnel environnemental. L'ordonnance n° 12898 de Bill Clinton prise en 1994 enjoint les agences fédérales d'empêcher que la pollution soit un poids disproportionné à l'égard « des populations à faible revenus et des populations minoritaires dans tous les territoires et

---

<sup>837</sup> B. GLEESON et N. LOW, *Justice, Society and Nature: An Exploration of Political Ecology*, 1<sup>re</sup> éd., London ; New York, Routledge, 1998, p. 2.

<sup>838</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>839</sup> G. KUTTING, « Review Essay: Environmental Justice », in *Global Environmental Politics*, (2004), n° 1, p. 115 et s.

<sup>840</sup> J.-C. FRITZ, « Participation et justice environnementale », p. 203-230, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, op. cit.

possessions des États-Unis »<sup>841</sup>. Tout en faisant la distinction entre « public » et « public concerné », la Convention d'Aarhus de 1998 reconnaît « le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures ».

**590.** La Charte de la Terre adoptée en mars 2000 à Paris, au siège de l'UNESCO, développe ce concept autour de différents principes complémentaires soulignant la nécessité d'intégrer chaque individu dans le processus décisionnel environnemental et de répartir les ressources naturelles entre l'ensemble des êtres humains actuels sans compromettre l'avenir des générations futures<sup>842</sup>. Plus récemment, l'accord de Paris adopté en décembre 2015 insiste sur l'un des aspects de la justice environnementale : la justice climatique<sup>843</sup>. Dans son préambule, juste avant de réaffirmer l'importance de la démocratie participative<sup>844</sup>, l'accord de Paris rattache le concept de justice climatique à la nécessité de prendre en compte les différences culturelles et plus particulièrement la notion de « Terre nourricière » issue de cultures autochtones et présente dans certains pays<sup>845</sup>.

**591.** Malgré ce progrès, la reconnaissance de l'éco-citoyenneté est encore inachevée et implique pour le droit de l'environnement d'accomplir certaines évolutions.

---

<sup>841</sup> J. MARTINEZ-ALIER, « Mining Conflicts, Environmental Justice and Valuation », p. 201-228, in J. AGYEMAN, R.D. BULLARD, et B. EVANS (dir.), *Just Sustainabilities*, op. cit.

<sup>842</sup> *La Charte de la Terre*, <http://chartedelaterre.org/decouvrir/la-charte/>, consulté le 29 septembre 2017. Parmi les différents principes énoncés par la Charte, différents exemples consacrant la notion de justice environnementale peuvent être cités : « 1. Respecter la Terre et toute forme de vie : a. Reconnaître le lien d'interdépendance entre tous les êtres vivants ainsi que la valeur de toute forme de vie, quelle qu'en soit son utilité pour l'être humain », « 3. Bâtir des sociétés démocratiques, justes, participatives, durables et pacifiques : b. S'assurer que les communautés garantissent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, à tous les niveaux, et donnent à chacun la possibilité de développer pleinement son potentiel », « 4. Préserver la richesse et la beauté de la Terre pour les générations présentes et futures. a. Reconnaître que la liberté d'action de chaque génération est déterminée par les besoins des générations futures », « 12. Défendre le droit de tous les êtres humains, sans discrimination, à un environnement naturel et social favorisant la dignité humaine, la santé physique et le bien-être spirituel, en portant une attention particulière aux droits des peuples indigènes et des minorités », « 13. Renforcer les institutions démocratiques à tous les niveaux et promouvoir une gouvernance qui obéisse aux principes de transparence et de responsabilité, ainsi que la participation de tous dans la prise de décision, et l'accès à la justice. a. Assurer à toute personne le droit de recevoir des informations claires et récentes sur les questions environnementales et sur tous les projets et activités de développement qui l'intéressent ou qui sont susceptibles de l'affecter ».

<sup>843</sup> A. MICHELOT, « La justice climatique et l'Accord de Paris sur le climat », in *RJE*, (2016), n° 1, p. 71 et s.

<sup>844</sup> « Affirmant l'importance de l'éducation, de la formation, de la sensibilisation, de la participation du public, de l'accès de la population à l'information et de la coopération à tous les niveaux sur les questions traitées dans le présent Accord ».

<sup>845</sup> « Notant qu'il importe de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, et à la protection de la biodiversité, reconnue par certaines cultures comme la Terre nourricière, et notant l'importance pour certains de la notion de " justice climatique ", dans l'action menée face aux changements climatiques ».

## II. Les défis de l'éco-citoyenneté

**592.** Les défis de l'éco-citoyenneté sont doubles puisqu'il s'agit de dépasser les inégalités entre acteurs (A) et d'assurer une meilleure conciliation entre démocratie participative et démocratie représentative (B).

### A) Une participation marquée par les inégalités

**593.** Si l'histoire nous permet d'établir des passerelles avec la fonction actuelle du citoyen-participant, elle en dit également beaucoup sur la condition du citoyen-participant. Cet aspect de l'héritage historique de la participation est sans doute le plus négatif et le plus controversé. Les prémices de démocratie participative dans l'histoire, quelles que soient leurs formes, ont de tout temps démontré des situations d'inégalité entre les individus. Ici encore, on constate que la participation du citoyen dans son application ne constitue pas un modèle exemplaire de démocratie. Effectivement, ce système qui, à la base, est censé permettre de donner la parole à tout un chacun ne reflète pas, dans les faits, cette idée de stricte égalité entre les citoyens participants. Le problème réside donc dans la pratique de cet outil et non dans ses fondements légaux. À de nombreuses reprises, l'histoire a prouvé cette propension naturelle des dirigeants à entretenir le culte de l'inégalité entre les êtres et cela transparait plus particulièrement dans le cadre de la participation du citoyen (1). De nos jours, les paramètres ont évolué. Sans faire un état des lieux général de l'ensemble des inégalités dans le monde contemporain, ce qui serait une entreprise à dimension utopique, on peut toutefois relever plusieurs exemples significatifs. Cela nous permettra de constater que, sous des formes plus ou moins différentes, certaines disparités subsistent et sont apparentes dans l'application du principe de participation. Il en découle une place incertaine du citoyen dans la démocratie environnementale (2).

#### 1) Une participation de tout temps inégalitaire

**594.** La notion de démocratie dans l'histoire a presque toujours été détournée de son acception initiale. Si on peut la définir comme « un régime politique dans lequel le pouvoir suprême est attribué au peuple »<sup>846</sup>, on a pu voir au cours du temps qu'en réalité, l'intégralité

---

<sup>846</sup> « Démocratie » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 326.

du peuple n'a jamais vraiment détenu ce pouvoir et cela que la démocratie soit directe, indirecte ou semi-directe. C'est-à-dire que l'ensemble des citoyens pouvaient participer à la chose publique mais que tous les individus n'étaient pas qualifiés de citoyen. Ainsi, si en théorie une égalité formelle était clairement consacrée par les textes (a), dans les faits, de nombreuses inégalités réelles étaient présentes (b).

#### a) Une égalité formelle

**595.** L'égalité formelle, ce qui est prescrit par la norme, se distingue de l'égalité réelle, c'est à dire ce qu'il en est dans la réalité. L'idée d'égalité formelle prend sa source dans la démocratie athénienne théorisée par Aristote. C'est un régime politique où les êtres qui se trouvent dans une situation identique reçoivent un traitement identique. Le régime attribué aux individus que l'on considère comme inégaux est différent. Ainsi, dans le système démocratique athénien, seul le citoyen, homme répondant à des critères précis<sup>847</sup>, peut prendre part à la gestion de la cité. Le reste des individus (femmes, esclaves, métèques<sup>848</sup> et enfants), ne répondant pas aux critères requis pour être citoyens, n'ont pas cette possibilité et subissent donc une inégalité de traitement. De plus, la discrimination ne s'arrête pas là car s'il est vrai que tout citoyen peut participer aux affaires de la cité quelle que soit sa condition sociale, seuls les plus riches ont accès aux plus hautes magistratures<sup>849</sup>. Ainsi, selon la définition athénienne, le citoyen est celui qui participe au pouvoir, à l'élaboration des décisions pour la cité<sup>850</sup>.

**596.** À ce titre, Hannah Arendt a pu dire que « l'isonomie garantissait l'*isstès*, l'égalité, non point parce que tous les hommes sont nés ou créés égaux, mais au contraire, par ce que les hommes, par nature (*phusei*), ne sont pas égaux et qu'ils ont besoin d'une institution artificielle, la *polis*, qui par la vertu de sa *nomos* les rend égaux »<sup>851</sup>. Selon cette conception, la démocratie se caractérise donc par une société où il est fait abstraction de toute singularité des individus la composant, de leur condition sociale, de toute origine qu'elle soit religieuse ou ethnique. En se basant sur un principe que l'on peut appeler le principe de transcendance

---

<sup>847</sup> C. BEAUDET, *Histoire des institutions jusqu'à la révolution de 1789*, op. cit. Pour être citoyen athénien, il faut répondre à plusieurs critères. Il faut être un homme de plus de dix-huit ans et être né de parents citoyens ou avoir été élevé à la qualité de citoyen grâce au vote de l'*Ecclési*a.

<sup>848</sup> Il s'agit d'un étranger qui réside dans une cité dont il n'est pas originaire.

<sup>849</sup> C. BEAUDET, *Histoire des institutions jusqu'à la révolution de 1789*, op. cit., p. 15.

<sup>850</sup> D. SCHNAPPER, *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris, Gallimard., 2000, p. 19.

<sup>851</sup> H. ARENDT, *Essai sur la Révolution*, Paris, Gallimard (Editions), coll. « NRF Essais », 1967, p. 39-40.

politique, il s'agit avant tout de valoriser une communauté de citoyens et non de prendre en compte l'individu en tant que tel dans sa condition personnelle. Cette société d'individus concrétise le concept de la nation, « un groupe humain constituant une communauté politique, établie sur un territoire défini ou un ensemble de territoires définis et personnifiée par une autorité souveraine »<sup>852</sup>.

**597.** Cette conception de l'égalité, qui à juste titre, a vivement été critiquée s'est répétée sous différentes formes au fil des siècles. Elle a en effet laissé subsister, tout au long de l'histoire de la démocratie, de nombreuses inégalités réelles qui sont notamment visibles dans le déroulement du processus participatif.

#### b) Des inégalités réelles

**598.** La conception formelle de l'égalité a souvent fait l'objet de nombreuses critiques. En effet, le mouvement du christianisme social, apparu au XIX<sup>e</sup> siècle, a vivement fustigé cet aspect de la démocratie classique. Cette doctrine qui prône la dignité de l'homme car il est à l'image de Dieu, a souvent relevé les nombreuses inégalités de fait entre les citoyens. De la même manière, les courants socialistes et marxistes ont condamné ce formalisme de l'égalité afin de permettre l'éclosion d'égalités réelles entre les citoyens. Karl Marx ainsi que Lénine dénonceront à ce titre le formalisme d'une « démocratie bourgeoise » qui occulte les inégalités sociales<sup>853</sup>.

**599.** La Révolution française a permis l'élaboration de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose dans son article premier que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ». Cependant, cette disposition n'a rien changé dans les faits. Bien au contraire, elle n'a fait que renforcer ce formalisme et c'est précisément ce qu'ont voulu démontrer les différentes critiques prononcées à l'encontre de la Révolution. Les espoirs de la Révolution française vont permettre de donner naissance à une multitude de structures associatives<sup>854</sup>. C'est ainsi que successivement vont apparaître les clubs, les sociétés populaires ou encore les sections. Ces structures parisiennes ou provinciales vont rapidement devenir de véritables laboratoires d'idées où chaque citoyen aura la parole et pourra influencer

---

<sup>852</sup> Définition de la nation donnée par le *Petit Robert*.

<sup>853</sup> S. BARNAUT-MEYER, *Marx et la question de la démocratie*, Thèse en Philosophie, Université Paris IV - Sorbonne, 2008.

<sup>854</sup> P. VALOIS, « La Révolution invente la démocratie participative », in *Historia*, (2007), p. 18.

sur les décisions politiques. Cependant, à cette époque, tous les citoyens n'ont pas le droit de vote. Les modalités pour exercer ce droit sont basées sur des critères discriminatoires<sup>855</sup> qui écartent du scrutin les femmes, les domestiques, les individus en état d'accusation et les faillis.

**600 .** Il existe malgré cela des clubs composés uniquement de femmes comme le « Club des citoyennes républicaines révolutionnaires »<sup>856</sup> ou d'enfants. Cependant, même si ces individus laissés pour compte débattent et proposent des idées ils ne sont pas détenteurs du droits de vote. La pensée rousseauiste qui défend une démocratie unitaire où la volonté de chaque individu est assimilée à la volonté générale confirme cette abstraction de la condition réelle des individus<sup>857</sup>.

**601 .** Que ce soit avant ou après la Révolution française, on a pu constater qu'il y avait un contraste sans équivoque entre la forme et les faits. Comme le démontre Dominique Schnapper, de tout temps, la conceptualisation de l'égalité formelle n'a jamais permis d'empêcher totalement l'assimilation des individus à leurs origines ou leur condition et donc de faire des distinctions entre les hommes au sein d'un même groupe. « Aucune société n'est et ne peut être purement civique, les réalités religieuses, ethniques ou historiques, les unes légitimes, les autres illégitimes en fonction des valeurs mêmes du civisme, se maintiennent et se renouvellent »<sup>858</sup>. Cette observation atteint son paroxysme lorsque cette survivance des particularismes débouche sur de vraies discriminations allant totalement à l'encontre du principe d'égalité.

**602 .** Ainsi, lorsque l'on se place sous notre angle d'étude, la démocratie participative, ce qui s'impose à notre attention réside dans le fait qu'à chaque fois qu'ont été mises en place des procédures de participation du citoyen, une partie de la population s'est trouvée exclue du processus en raison d'un aspect particulier de son identité. Comme on l'a vu à travers les siècles, les femmes n'ont eu que très peu l'occasion de participer à l'égal des hommes à la prise des décisions ayant un impact sur leur vie quotidienne. De même, les différentes époques ont montré de manière constante que les hommes de condition modeste ne pouvaient

---

<sup>855</sup> M. VOVELLE, *La Révolution française : 1789-1799*, Paris, A. Colin, 2006, p. 56. Ainsi, seuls les hommes âgés d'au moins 25 ans et qui paient un impôt direct équivalent à trois journées de salaire peuvent être citoyens.

<sup>856</sup> J.-R. SURATTEAU, F. GENDRON, J.P. BERTAUD, et A. SOBOUL, *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 234.

<sup>857</sup> D. SCHNAPPER, *La démocratie providentielle: essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, coll. « NRF essais », 2002, p. 29.

<sup>858</sup> *Ibid.*, p. 19.

participer à cette procédure soit parce que leur statut social ne le permettait pas légalement (en raison de l'obligation de satisfaire un critère censitaire) soit parce que la nécessité de travailler pour survivre l'emportait sur l'envie de prendre part aux débats publics. Enfin, l'histoire a montré que la prise en compte des origines ethniques et religieuses a également beaucoup contribué à l'exclusion de personnes du processus participatif. Qu'ils soient considérés comme esclaves ou étrangers, ces individus n'avaient pas la possibilité de participer à l'organisation de la vie de leur cité. Cette discrimination ethnique et religieuse est identique à celle retrouvée au cours du XX<sup>e</sup> siècle incarnés aux États-Unis ou sous le régime nazi.

**603 .** Ce n'est qu'avec l'avènement de la notion de démocratie moderne que le constat d'une inégalité de fait a pu être réellement mis en relief. La vision neuve de la démocratie se caractérise par la volonté d'établir une égalité réelle entre tous les citoyens. Face aux nombreuses critiques suscitées par l'égalité formelle, le modèle de l'État-providence ou *welfare state* (dans les pays anglo-saxons) a été développé afin de pallier ces disparités importantes en opérant une redistribution partielle des richesses au sein d'une population. Ce que Dominique Schnapper appelle la démocratie providentielle contribue à augmenter les chances d'égalités réelles entre les citoyens dans le but de ne plus se cantonner à une égalité formelle<sup>859</sup>.

**604 .** Cependant, malgré les efforts qui ont été produits face à des siècles d'inégalités dans la mise en œuvre de la démocratie, on ne peut que constater aujourd'hui la survivance de ce fléau qui gangrène et fausse notamment le processus participatif.

---

<sup>859</sup> *Ibid.*

2) *Les résurgences actuelles d'inégalités des participants : les répercussions sur la démocratie environnementale*

« *L'égalité ne fut autre chose qu'une belle et stérile fiction de la loi. Aujourd'hui qu'elle est réclamée d'une voix plus forte, on nous répond : Taisez-vous misérables ! L'égalité de fait n'est qu'une chimère ; contentez-vous de l'égalité conditionnelle ; vous êtes tous égaux devant la loi.* »

Gracchus Babeuf et Sylvain Maréchal, *Le manifeste des égaux*, 1796.

**605.** Déjà en 1796, avant les critiques qui seront plus tard avancées par le marxisme-léninisme et le mouvement du christianisme social, ces deux acteurs de la Révolution française relevaient le paradoxe qu'il y a entre la loi et les faits. C'est d'ailleurs pour cela qu'à ce titre, Maurice Hauriou a décrit l'égalité comme « la force agissante dans la Révolution »<sup>860</sup>.

**606.** La démocratie participative contemporaine n'échappe pas à la règle qui s'impose depuis des siècles puisque l'utilisation de ce processus est toujours autant entachée par de nombreuses inégalités entre les participants. On pourrait croire que la Révolution française ou encore l'évolution des idées due au mouvement de mai 68 auraient joué un rôle favorable dans une meilleure prise en compte des inégalités de fait entre les citoyens. En réalité, il n'en est presque rien, puisque à toute proportion gardée, on retrouve encore aujourd'hui les différences qui faussaient la démocratie de la Grèce antique. « La définition moderne du corps politique s'est heurtée aux conceptions héritées du passé, selon lesquelles les pauvres, les femmes, les indigènes des colonies, les descendants d'esclaves ou les étrangers ne disposaient pas des qualités nécessaires pour exercer les droits du citoyen »<sup>861</sup>.

**607.** Bien sûr, il faut raisonnablement préciser que les disparités modernes du monde occidental d'aujourd'hui ne sont pas semblables à celles que l'on pouvait constater il y a plus de 2000 ans. Toujours est-il que ces inégalités de fait ont toujours une influence conséquente sur le rôle des citoyens dans la prise de décision et cela quel que soit l'objet de cette dernière. Le constat qui a été fait précédemment sur la prescription d'une égalité formelle et la présence d'inégalités réelles est donc toujours d'actualité. La société libérale contemporaine est la

---

<sup>860</sup> M. HAURIOU, *La science sociale traditionnelle*, Paris, Larose, 1896, p. 80.

<sup>861</sup> D. SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, *op. cit.*, p. 85.

principale responsable de cette continuité inégalitaire. Le néolibéralisme étant fondé sur la réussite individuelle, la compétition généralisée entre les personnes et la consommation, ce modèle s'est en grande majorité contenté d'organiser une démocratie procédurale favorisant en priorité l'obéissance à des normes impératives et fixant un standard relatif d'égalité<sup>862</sup>. En contrepartie, les inégalités de faits sont flagrantes puisqu'en cas de dérégulation et de privatisation à outrance, le pouvoir ne gère que très peu la variation des conditions économiques et sociales entre les individus.

**608.** On constate ainsi que ces différences réelles ont un impact direct sur le degré d'implication du citoyen participant. Les inégalités engendrées par les fléaux d'aujourd'hui tels que notamment l'exclusion, la précarité ou encore l'importance du chômage nuisent fortement à l'idéal d'une participation de l'ensemble de la population. *A contrario*, certains sociologues comme E. Greenberg ont clairement démontré que « le fait d'être impliqué dans des relations sociales démocratiques au sein d'institutions aide les gens à avoir la confiance, la connaissance et les perspectives qui les rendent capable d'être des citoyens efficaces et impliqués au niveau sociétal »<sup>863</sup>.

**609.** Au final, il est certain que les ravages que connaît notre société actuelle tendent à reléguer les personnes concernées. Ce qui attire notre attention est que les processus participatifs sont le miroir de cette marginalisation puisqu'ils reflètent les inégalités du quotidien. Sans se cantonner à l'étude de l'abstention des votes lors des élections nationales, il est reconnu que les personnes en difficulté prennent bien moins part aux décisions politiques et s'engagent bien moins dans les milieux associatifs que des personnes dont le statut social est beaucoup plus stable. Les raisons principales de cette absence de participation des milieux populaires résident tout d'abord dans l'absence de confiance en soi et d'un manque d'accès à la formation et à l'information ce qui se traduit par une incapacité de prendre la parole devant un public et de faire preuve de compétences oratoires. L'accès aux nouvelles technologies présente un problème de plus dans l'intégration de l'ensemble du public dans la participation puisque les consultations électroniques sont souvent confrontées à la fracture numérique. En outre, parvenir à motiver des personnes qui ont l'impression d'être délaissées par les politiques pour qu'ils viennent prendre part aux décisions est loin d'être une tâche

---

<sup>862</sup> R. PORTELLA, « Redonner du sens à la participation : une prise de conscience des limites actuelles », p. 153-178 in BOUTELET, M. et OLIVIER, J., *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Editions universitaires de Dijon, 2009.

<sup>863</sup> T. COUTROT, *Démocratie contre capitalisme*, Paris, La Dispute, 2005, p. 187-188.

évidente. Le manque de temps a également un rôle prépondérant dans l'absence de certaines catégories de la population et dans ce cas-là, cela ne touche plus uniquement les milieux populaires. Effectivement, la plupart du temps, les horaires prévus pour la tenue de procédures participatives ne prennent que très peu en compte les impératifs professionnels des personnes à consulter<sup>864</sup>.

**610.** En ce qui concerne la participation des femmes, il semblerait paradoxalement qu'une nette évolution ait été opérée puisque les outils de la participation ne reflètent pas l'inégalité actuelle qu'il y a entre les hommes et les femmes dans notre société. Il est à noter que les citoyennes sont bien représentées et même mieux que les hommes lors de l'organisation d'évènements participatifs<sup>865</sup>. Dès 1992 avec la Déclaration de Rio, l'importance du rôle des femmes dans le processus décisionnel environnemental est soulignée<sup>866</sup>. L'accent est particulièrement mis sur le rôle de la femme dans la gestion des écosystèmes et dans la lutte contre la dégradation de l'environnement surtout dans les pays en voie de développement. Le texte *L'avenir que nous voulons*, issu de la Conférence des Nations unies sur le développement durable Rio+20 de 2012, a également insisté sur la nécessité d'« assurer leur participation pleine et effective aux politiques, programmes et processus de prise de décisions à tous les niveaux en matière de développement durable »<sup>867</sup>. La société internationale fait ainsi de la femme un acteur incontournable du développement durable<sup>868</sup>.

**611.** Malgré cet apport, subsiste néanmoins un constat général d'inégalité au sein des populations dont la réelle cause se situe avant tout dans le fait qu'il y a une carence importante de sensibilisation et d'éducation du grand public à ces problématiques. Ce dernier n'est pourtant pas moins un expert de son propre territoire ce qui, avec une bonne information et un conditionnement à la participation, peut lui permettre de développer une compétence basée sur son bon sens et sur son expérience quotidienne au sein de son cadre de vie.

**612.** En matière de démocratie environnementale, on retrouve l'ensemble de ces constatations mais l'on voit également des sources d'inégalités qui sont propres comme l'importante part de technicité des données environnementales. L'éco-citoyen subit cet

---

<sup>864</sup> L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, op. cit., p. 72.

<sup>865</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>866</sup> J. MAKOWIAK, « La participation de la société civile au développement durable », in *RJE*, (2012), n° 4, p. 617 et s.

<sup>867</sup> Voir le paragraphe n°45 du texte.

<sup>868</sup> A. MICHELOT, « Égalité des sexes, autonomisation des femmes », in *RJE*, (2012), n° 4, p. 631 et s.

héritage désavantageux de l'égalité formelle ce qui, entre autres choses, apporte un sentiment de démocratie inachevée. Le droit public français et la pratique qui en est faite par les juges reflètent un sentiment de malaise voire d'embarras vis-à-vis de ces inégalités de faits et de la manière d'y remédier. L'égalité de tous est souvent énoncée, au sens où tout le monde peut participer à la prise de décision. Mais la réalité est tout autre puisque la démocratie participative, telle qu'elle est, reproduit les inégalités réelles que connaît la société ce qui engendre inévitablement l'émergence de certaines formes de dominations et contribue à laisser beaucoup de personnes dans leur condition de « citoyens sans voix ». Or « le citoyen est, par définition, un individu abstrait, sans identification et sans qualification particulière : tous les individus sont donc susceptibles de devenir citoyens. Parce qu'elle est définie en termes juridiques et politiques, la communauté des citoyens a pour vocation de s'ouvrir à tous ceux qui sont susceptibles de participer à la vie politique, par delà leurs particularités ou leurs particularismes »<sup>869</sup>.

**613.** Les faits historiques nous enseignent une chose : la participation du citoyen telle qu'on la connaît aujourd'hui n'a pas seulement hérité d'une définition claire de la notion de citoyen-participant. Effectivement, il faut également constater que le droit actuel qui réglemente les processus participatifs reproduit, dans une moindre mesure, les schémas du passé en ce qui concerne les modalités d'action du citoyen-participant.

## B) Une démocratie encadrée par les élus

### 1) *La gestion publique environnementale : entre césarisme et paternalisme*

**614.** Bien que l'on constate un progrès ininterrompu de la consécration de la participation française en droit de l'environnement, cette évolution a toujours été ternie par l'attitude des élus locaux comme nationaux. Traditionnellement la démocratie française est basée sur la représentation des citoyens par les élus. Ces derniers prennent des décisions pour le compte de la collectivité en appliquant le programme sur lequel ils ont été élus. La fonction électorale se caractérise depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par une professionnalisation<sup>870</sup> qui modifie la

---

<sup>869</sup> D. SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, op. cit., p. 86.

<sup>870</sup> D. GAXIE, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », in *Mouvements*, vol. 18 (2001), n° 5, p. 21 et s. Daniel Gaxie définit les professionnels de la politiques comme ceux qui vivent « pour et de la politique ». Dans les systèmes occidentaux, un grand nombre de membre des gouvernements ou d'élus nationaux et locaux sont engagés de longue date dans la politique. Certains n'ont pas assuré d'autres fonctions que celle

relation du citoyen à la chose publique<sup>871</sup>. Ce phénomène de professionnalisation a éloigné les individus de la chose publique dans mesure où il a véhiculé l'idée selon laquelle un territoire doit être administré par des experts politiques.

**615.** En parallèle, ce phénomène a développé chez les élus de nombreuses réticences vis à vis des consécutions successives de la démocratie participative. Les élus acceptent difficilement le fait que les citoyens puissent peser sur la réalisation de projets dont ils ont la compétence<sup>872</sup>. Le développement des dispositifs participatifs en droit de l'environnement marque une certaine rupture avec le droit administratif général. Malgré l'émergence d'une citoyenneté administrative<sup>873</sup>, ce dernier est encore très marqué par l'unilatéralité des décisions et une situation d'inégalité entre la figure toute puissante de l'administration et ses administrés. La gestion des collectivités territoriales révèle encore aujourd'hui la manifestation d'un certain césarisme, d'un pouvoir exorbitant personnel des élus. Persuadés de détenir le monopole de l'intérêt général, les élus sont encore pour beaucoup résistants à l'idée de gestion par la démocratie participative. Lorsqu'ils sont contraints d'avoir recours, on relève une certaine instrumentalisation ou une utilisation limitée de ces dispositifs.

**616.** « Il n'est aucunement surprenant de voir les élus (nationaux comme locaux) chercher le plus souvent à limiter, sans oser s'attaquer de front à celle-ci et tout en lui rendant hommage, la portée de la participation dès lors que celle-ci leur apparaît comme susceptible de contrarier l'exercice des attributions qui sont les leurs, ou éventuellement à tenter de récupérer celle-ci pour, s'agissant par exemple des élus locaux, tenter de s'opposer au pouvoir de l'État »<sup>874</sup>. Dans certains cas l'usage de la participation du citoyen est mis en œuvre à des fins légitimatrices<sup>875</sup>. En effet, il arrive que le recours des gouvernants à la démocratie participative n'ait d'autre but que de pallier la crise de confiance de leurs citoyens ainsi que la

---

d'homme politique et d'autres, la plupart, ont cessé l'activité professionnelle qu'ils exerçaient avant de se consacrer entièrement à la politique. Dans tous les cas la plupart des élus ont progressé dans la hiérarchie de postes : par exemple certains hommes politiques sont passés de la fonction de maire d'une commune à celle de membre d'un gouvernement. On peut donc bien parler de carrière politique.

<sup>871</sup> D. HURON et J. SPINDLER, « Démocratie locale et pouvoir fiscal: deux préalables à l'autonomie locale en France », p. 307- 324, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

<sup>872</sup> H. JACQUOT, « Avant-propos », p. 5-7, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, op. cit.

<sup>873</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit.

<sup>874</sup> R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU., « Introduction », p. 9-16, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Paris, GRIDAUH, coll. « Les cahiers du GRIDAUH », 2007.

<sup>875</sup> M. LAGACÉ et P. PRÉVOST, « Démocratie participative, e-démocratie et gouvernance locale: Réflexion sur les nouvelles avenues et enjeux actuels de développement collectif », p. 393-404, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

crise de légitimité des décisions qu'ils prennent. Dans ce cas précis, les moyens mis en œuvre s'apparentent plus à des simulacres de démocratie qu'à une réelle inclusion du citoyen dans la prise de décisions publique.

**617.** À de nombreuses reprises, lors de réformes allant dans le sens du développement de la démocratie environnementale, les élus français ont montré des réticences à ces changements. Les débats parlementaires acérés sur la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, la vive opposition des élus face à la loi ATR de 1992 instituant une pratique de consultation directe des citoyens par les collectivités territoriales<sup>876</sup>, ou encore leur réticence, de peur de voir leurs prérogatives en matière d'aménagement s'amoindrir, à l'instauration du débat public (ce qui a incité le législateur à préciser que seuls les projets d'intérêt national peuvent faire l'objet de cette procédure) figurent parmi les nombreux exemples caractéristiques de la frilosité des gouvernants à l'égard d'une progression la participation citoyenne.

**618.** Si les textes internationaux consacrant l'impératif participatif se multiplient, aucun, excepté la Convention d'Aarhus, n'ont de portée obligatoire. En outre, en ce qui concerne ce texte international, s'il constitue une réelle avancée dans la volonté de la société internationale d'obtenir une harmonisation par les signataires du développement des modalités de démocratie environnementale, il n'offre qu'un cadre juridique encore relativement flou pour la mise en œuvre de son application. En effet, lorsque ses dispositions sont respectées par les États partie à la convention, ces derniers profitent pour beaucoup de la souplesse qui caractérise le contenu du texte<sup>877</sup>.

**619.** Cette souplesse a permis la consécration au niveau national d'une participation parfois minimaliste et souvent confortable pour les gouvernants. Cette maîtrise des élus sur les dispositifs de démocratie environnementale comporte deux caractéristiques principales. La première repose sur le fait que les procédures participatives instaurées par le législateur sont peu contraignantes pour les gouvernants chargé de les mettre en œuvre. Excepté le référendum, aucune procédure n'impose aux élus de prendre leurs décisions en se fondant fidèlement au résultat de la participation. Si certains dispositifs imposent de prendre en compte la voix des citoyens, cette obligation peu astreignante se manifeste souvent par une

---

<sup>876</sup> P. SADLAN, « 1992 : la loi ATR, aggiornamento de la démocratie locale? », *op. cit.*

<sup>877</sup> R. PORTELLA, « Redonner du sens à la participation : une prise de conscience des limites actuelles », p. 153-178, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale, op. cit.*

simple publication comme c'est le cas pour la procédure du débat public. La seconde caractéristique se manifeste par le style majoritairement descendant des procédures participatives. En effet, les dispositions juridiques françaises confèrent très généralement l'initiative du déclenchement des procédures participatives aux gouvernants et très peu au public. Lorsque le droit prévoit la possibilité d'une initiative populaire, elle fait l'objet d'un encadrement strict sans réelle garantie pour les citoyens de la mise en œuvre de la procédure.

**620 .** Parallèlement à cette monopolisation de l'intérêt général, il faut également noter un certain paternalisme provenant tant des experts scientifiques que des gouvernants, qui les incite à minimiser l'association du citoyen dans l'élaboration de décisions durables. Ces deux types d'acteurs persistent encore trop souvent à penser être les seuls à savoir ce qui est dangereux ou, du moins, nuisible à la population. L'écologiste et philosophe Éva Sas en a notamment fait le constat en soulignant qu' « une part toujours croissante de nos décisions est ainsi déléguée à l'expert, dont le rôle devient déterminant. Le savoir et la science sont mythologisés. Alors que dans les sociétés primitives, le savoir est pour l'essentiel partagé – tout le monde a connaissance de la plus grande part du savoir commun –, dans les sociétés industrielles, le savoir est capté par quelques experts qui détiennent chacun une parcelle de l'interprétation de ce monde complexe »<sup>878</sup>. Dans cette logique, seul l'expert est considéré comme un soutien pour le gouvernant dans sa prise de décision qui, de fait, écarte le public du processus décisionnel.

**621 .** Si l'on s'appuie ne serait-ce que sur l'exemple de la France, et plus particulièrement en matière de santé et d'aménagement, il est incontestable que les différents gouvernants se sont entourés de savants professionnels. Dès le XVII<sup>e</sup> siècle, l'arrivée de ce que l'on a appelé les sciences camérales illustre cette volonté de s'appuyer sur les conseils de scientifiques dans le but d'administrer un territoire<sup>879</sup>. L'introduction de corps d'experts dans le processus décisionnel dans des domaines comme les voiries, les mines, les forêts dès le XVIII<sup>e</sup> siècle puis en matière d'éducation, d'hygiène et de santé au XIX<sup>e</sup> siècle, constitue les bases de la notion de technocratie<sup>880</sup> qui fait son apparition au début du XX<sup>e</sup> siècle. Ce rôle de conseil en amont de la prise de décision a donc été exclusivement réservé aux spécialistes scientifiques

---

<sup>878</sup> E. SAS, *Philosophie de l'écologie politique: de 68 à nos jours*, Paris, Les petits matins, 2010, p. 46.

<sup>879</sup> M.-O. BERTELLA-GEFFROY, « L'expertise dans le rapport Lepage: le point de vue du juge », in *Environnement*, (2008), n° 4, p. 23 et s.

<sup>880</sup> V. DUSEK, *Philosophy of technology: an introduction*, Malden, MA ; Oxford, Blackwell Pub, 2006, p. 38. La technocratie se définit comme un mode de gouvernance où les experts scientifiques et techniques ont une place importante dans les prises de décision dans la mesure où leur avis influence en grande partie les décideurs publics.

et techniques, à de grands ingénieurs d'État. Cette vision, qui s'est perpétuée jusqu'à aujourd'hui, se retrouve notamment dans les grands projets mis en œuvre sous la présidence du Général de Gaulle<sup>881</sup>.

**622.** À côté de cette attitude encore majoritaire, il faut préciser néanmoins qu'il existe des élus qualifiés par Rémi Lefebvre de « croyants de la démocratie participative »<sup>882</sup>. Ces derniers attachent une importance à cette modalité car ils y croient pour elle-même et non uniquement pour ses bénéfices de légitimation. Ces élus parviennent à mettre en œuvre de véritables processus participatifs dont les citoyens se saisissent ce qui crée des conditions favorables à l'émergence de vraies dynamiques de démocratisation de la politique locale. Différents exemples français ou étrangers démontrent que certains gouvernants ont la volonté de donner la parole au public dans le but d'une réelle co-construction des politiques environnementales et urbanistiques. Il arrive que des élus locaux développent en marge du droit des procédés consultatifs à l'instar des référendums locaux organisés à Grenoble ou des budgets participatifs de Porto Alegre au Brésil. Faisant l'office de laboratoires de la démocratie, ces expériences peuvent parfois inspirer par la suite le législateur<sup>883</sup>.

*2) La nécessité d'une consécration explicite de la complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative*

**623.** La réticence des gouvernants à mettre en œuvre une réelle participation du public en matière d'aménagement et de développement durables révèle une opposition tenace entre démocratie représentative et démocratie participative. Or si cette dernière s'impose de plus en plus dans le paysage démocratique, ce n'est pas pour remplacer la pratique traditionnelle de la représentation, mais plutôt pour la renforcer. L'émergence progressive de la démocratie participative environnementale est due à une crise de confiance envers la démocratie représentative et l'organisation administrative pyramidale d'une manière générale.

---

<sup>881</sup> P. FRÉMEAUX et N. NAHAPETIAN, « Expertise : de l'indépendance au pluralisme », in *Alternatives Economiques*, (décembre 2001), n° 198, p. 42-45.

<sup>882</sup> R. LEFEBVRE, « La participation : entre idéal et illusion pour le citoyen », *op. cit.*

<sup>883</sup> M. PAOLETTI, *La démocratie locale et le référendum: analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, France, L'Harmattan, coll. « Collection Logiques politiques », 1997 ; M. PAOLETTI, *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Université Montesquieu-Bordeaux IV/ Institut d'études politiques de Bordeaux, 1996.

**624.** Ainsi la participation doit être envisagée comme un ajustement dans le processus de prise de décision de manière à ce que l'action des gouvernants reflète davantage l'opinion populaire. Si la démocratie participative environnementale implique une intervention effective du public sur les décisions qui ont un impact sur leur santé et leur sécurité, cela ne prive pas pour autant les gouvernants, issus de la démocratie représentative, d'exercer la compétence pour laquelle ils ont été désignés : adopter un acte unilatéral décisionnel à portée contraignante reflétant l'avis du public. À ce titre, dès 1993, Bénédicte Delaunay a souligné dans sa thèse le caractère complémentaire des deux modalités démocratiques : « Refuser la participation préalable (du public) à l'acte unilatéral, c'est confondre l'édiction à laquelle s'applique le qualificatif d'unilatéral et la formation de l'acte, qui n'est nullement incompatible avec une telle intervention »<sup>884</sup>.

**625.** La démocratie représentative telle qu'elle est conçue actuellement implique une citoyenneté intermittente, qui ne s'exprime qu'au moment des élections pour le renouvellement des mandats. Dans une configuration purement représentative de la démocratie, en dehors des périodes électorales les individus font bien souvent figure de citoyens passifs, de personnes qui, bien que dotées des droits qu'implique toute démocratie, n'ont aucun moyen effectif d'exercer une quelconque influence sur la prise des décisions publiques. Seules les élections suivantes leur permettent de valider ou d'infirmer le bilan de l'élu. Au contraire, un système décisionnel conciliant participation et représentation propose un mode de décision en deux temps et s'avère bénéfique à l'égard de l'ensemble des parties prenantes. Dans une logique de responsabilité partagée<sup>885</sup>, la démocratie participative permet à l'élu de prendre le pouls de la population afin de s'assurer que sa décision correspondra aux attentes de la population à ses attentes et elle confère aux membres du public le statut de citoyens actifs ayant un pouvoir d'influence sur l'issue du processus décisionnel au sens de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. Dans tous les cas la participation environnementale permet une appropriation commune de projets durables.

**626.** Au sujet du débat public, Jacques Chevallier souligne cette connexité. S'il met en exergue le fait que la consécration de cette procédure révèle les carences de la

---

<sup>884</sup> B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés : contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit public », 1993, p. 35.

<sup>885</sup> G. DUMONT, « La démocratie environnementale aujourd'hui », p. 36-45, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale*, op. cit.

représentation<sup>886</sup>, il souligne la fonction de renforcement démocratique qu'est censé occuper le débat public : « l'introduction du débat public aboutit ainsi à doubler les procédures formelles relevant de la démocratie représentative d'un moment délibératif, situé en amont »<sup>887</sup>. Le rapport du groupe V du Grenelle de l'environnement, présidé par Nicole Notat et Michel Prieur, insiste quant à lui sur la nécessité d'accentuer cette complémentarité en précisant que ce groupe a « cherché à dégager les mesures ou programmes de mesures directement applicables dans les années à venir, pour prendre en compte, qu'en ces domaines, les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leurs points de vue ne se limitent pas aux échéances électorales, et qu'il devient nécessaire de mieux combiner démocratie participative et démocratie représentative »<sup>888</sup>. Enfin, dans son rapport de 2010, le Conseil général de l'Environnement et du développement durable voit en cette complémentarité un principe général de la démocratie<sup>889</sup>.

**627.** Ces différentes réactions tant de la doctrine que d'autorités institutionnelles révèlent toutes la nécessité d'une reconnaissance juridique explicite du rôle additif que joue la participation dans la démocratie environnementale. L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 a consacré à l'article L. 120-1 du code de l'environnement les objectifs de la participation : 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, de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ; améliorer et de diversifier l'information environnementale. Or l'idée d'interdépendance entre participation et représentation conçue comme une collaboration entre parties prenantes dans l'optique de l'élaboration de décisions durables pourrait très bien être intégrée parmi les autres objectifs de l'article L. 120-1. Une telle consécration tendrait peut être ainsi à apaiser les craintes encore vives de certains gouvernants.

---

<sup>886</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement: mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, coll. « Études, mélanges, travaux », 2007. « L'émergence du débat public met en cause quelques-uns des principes fondamentaux sur lesquels repose le modèle démocratique libéral. D'une part, la logique représentative, qui implique certaines modalités d'aménagement du pouvoir. ... D'autre part, la construction du Parlement comme espace exclusif de délibération politique ».

<sup>887</sup> *Ibid.*

<sup>888</sup> N. NOTAT et M. PRIEUR, *Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance - Rapport du Groupe V*, [www.legrenelle-environnement.fr](http://www.legrenelle-environnement.fr), 2007, p. 5.

<sup>889</sup> M. BADRE, A. FLEURIEU, et M. JUFFE, *La gouvernance concertée*, Paris, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2010, p. 6.

### III. Les avancées du rôle de l'éco-citoyen

**628.** Malgré les lacunes persistantes de la reconnaissance de l'écocitoyenneté, le droit de l'environnement révèle certaines avancées importantes telles que les consécration de la notion de citoyen administratif dans la gestion environnementale (A) et d'une certaine responsabilisation citoyenne (B), la mise en valeur d'une expertise citoyenne (C) et de la notion de citoyen, co-rédacteur de la norme environnementale (D).

A) La consécration de la notion de citoyen administratif dans la gestion environnementale

**629.** Cette consécration correspond à un mouvement général de démocratisation de la gestion administrative (1) qui s'est particulièrement développé en matière environnementale (2).

#### 1) L'émergence générale d'une citoyenneté administrative

**630.** L'idée de citoyenneté administrative est issue de l'évolution de la procédure administrative non contentieuse et plus précisément du statut des individus en relation avec l'administration<sup>890</sup>. Initialement, marquée par l'absence de formalisme procédural caractéristique du XIX<sup>e</sup> siècle, l'élaboration des actes administratifs n'implique que peu de garanties pour le public<sup>891</sup>. La procédure n'est pas considérée comme source de protection des administrés, seul le juge figure comme le protecteur de leurs droits. La procédure d'expropriation issue de la loi du 8 mars 1810 constitue cependant une des rares exceptions à cette absence. Les droits que garantit cette procédure tendent dès le XIX<sup>e</sup> siècle à esquisser un début de citoyenneté administrative<sup>892</sup>. Cependant, si dès cette époque l'administration peut voir l'un de ses actes annulés pour vice de compétence, le vice de forme ne constitue encore qu'une irrégularité marginale<sup>893</sup>.

**631.** C'est par la jurisprudence du juge administratif que la protection des droits des administrés a réellement débuté. À partir des années 1940, le Conseil d'État a consacré une

---

<sup>890</sup> J. RIVERO, « L'administré face au droit administratif », in *AJDA*, (1995), n° spécial, p. 147 et s.

<sup>891</sup> S. SAUNIER, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. « Centre de recherches administratives », 2007, p. 444-459.

<sup>892</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>893</sup> G. ISAAC, *La procédure administrative non contentieuse*, Paris, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit public », 1968, p. 7.

série de principes généraux du droit en matière de procédure administrative : le respect des droits de la défense<sup>894</sup>, la non-rétroactivité des actes administratifs<sup>895</sup>, l'impartialité de l'administration<sup>896</sup> ou encore le recours hiérarchique<sup>897</sup>. À partir des années 1970 le législateur et le pouvoir réglementaire donnent plus de sens à la notion de reddition des comptes<sup>898</sup> consacrée par l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>899</sup> par la consécration de dispositions allant parfois à l'encontre de la jurisprudence administrative<sup>900</sup>. En l'espace d'un an et demi, le législateur a consacré pas moins de quatre lois conférant des droits à l'administré : en 1978, la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés<sup>901</sup>, et la loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal<sup>902</sup>, et en 1979, la loi sur les archives<sup>903</sup> ainsi que la loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public<sup>904</sup>. L'année 1983 est marquée par l'édiction d'un décret concernant les relations entre l'administration et les usagers<sup>905</sup>. Bien que ce décret du 28 novembre 1983 s'écarte de la « charte des relations entre les citoyens et leur administration » promise par François Mitterrand lors de son discours aux corps constitués le 4 janvier 1983<sup>906</sup>, il constitue pourtant « la première ébauche d'un droit commun de l'administration consultative »<sup>907</sup>.

**632.** Cette époque marque la volonté de la France de remédier aux effets négatifs d'une importance distanciation entre l'administration et le public, facteur d'une crise du monde

<sup>894</sup> CE, sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, req. n° 69751, Rec. p.133 et CE, Ass., 26 octobre 1945, *Aramu*, req. n° 77726, Rec., p. 213.

<sup>895</sup> CE, ass., 25 juin 1948, *Société du journal « L'Aurore »*, req. n° 94511, Rec. p. 289.

<sup>896</sup> CE, sect., 29 avril 1949, *Bourdeaux*, req. n° 82790, Rec. p. 188.

<sup>897</sup> CE, sect., 30 juin 1950, *M. Quéralt*, req. n° 99882, Rec. p. 413.

<sup>898</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit., p. 459 et s.

<sup>899</sup> Article 15 de la DDHC : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

<sup>900</sup> Y. GAUDEMET, « La codification de la procédure administrative non contentieuse en France », in *D.*, (1986), p. 107 et s.

<sup>901</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF du 7 janvier 1978, p. 227.

<sup>902</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, JORF du 18 juillet 1978, p. 2851.

<sup>903</sup> Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, JORF du 5 janvier 1979 p. 43.

<sup>904</sup> Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF du 12 juillet 1979, p. 1711.

<sup>905</sup> Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers JORF du 3 décembre 1983 p. 3492.

<sup>906</sup> P. GONOD, « Codification de la procédure administrative », in *AJDA*, (2014), n° 07, p. 395 et s.

<sup>907</sup> P. BON, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », in *RFDA*, (2016), n° 01, p. 27 et s. Par les articles 10 à 15 de son Chapitre III, le décret du 28 novembre 1983 consacrait des dispositions sur le fonctionnement des organismes consultatifs placés auprès des autorités de l'État et des établissements publics administratifs de l'État.

politico-administratif. Peu à peu, l'administration est passée d'un droit imposé à un droit négocié<sup>908</sup>. Ce phénomène est particulièrement flagrant en matière d'aménagement et de développement durables. Pour résoudre l'affection dont souffre le monde politico-administratif, les gouvernants ont misé sur un renouvellement des règles d'organisation par management public.

**633 .** Tout d'abord, on s'aperçoit que l'utilisateur du service public ne campe plus le rôle de la personne assujettie auquel on pouvait être habitué dans la conception classique de l'administration. Bien au contraire, il est dorénavant pris en compte comme un sujet de droit<sup>909</sup>.

**634 .** On peut même constater que l'utilisateur du service public est considéré comme un client dont la satisfaction et la qualité de son service doivent être assurés<sup>910</sup>. L'introduction du concept d'utilisateur-client qui provient de la sphère privée va fondamentalement modifier l'optique du service public. En effet, autrefois focalisé sur la production d'un service dont le bon fonctionnement émanait du respect des procédures, désormais le service public doit avoir comme finalité la qualité et la satisfaction de l'utilisateur client<sup>911</sup>.

**635 .** Cependant une distinction importante doit être faite entre le client d'une entreprise privée et le citoyen, nouveau client de l'administration. Si les attentes du premier sont plus ou moins connues, celles du citoyen basées sur l'intérêt général restent souvent difficiles à définir<sup>912</sup>. C'est la raison pour laquelle l'objectif d'efficacité dans la gestion publique doit être guidé par trois types d'exigences : l'administration doit faire preuve de réactivité et d'un ajustement de son organisation et de son fonctionnement en fonction des demandes (mutabilité) et cela de manière homogène (égalité) et ininterrompue (continuité). Ces trois exigences ne sont autres que les « lois du service public » dégagées par Louis Rolland qui en a fait la principale source d'irrigation du droit des services publics<sup>913</sup>.

---

<sup>908</sup> J. VIEIRA, « Révolution numérique et droit de l'homme à un environnement sain », p. 177-204 in P. MILON et D. SAMSON (dir.), *Révolution juridique, révolution scientifique*, op. cit.

<sup>909</sup> V. DONIER, « Les droits de l'utilisateur et ceux du citoyen », op. cit.

<sup>910</sup> L. GUERET-TALON, « De la qualité au développement durable: un défi du management public », p. 335-359, in D. HURON et J. SPINDLER (dir.), *Le management public en mutation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Management public », 2008.

<sup>911</sup> *Ibid.*

<sup>912</sup> C. SINNASSAMY, *Le management public organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Paris, Berger-Levrault, 2014, p. 66.

<sup>913</sup> D. TRUCHET, « Unité et diversité des « grands principes » du service public », in *AJDA*, (1997), n° spécial, p. 38.

**636.** Pour sortir de cette crise de l'organisation administrative, une exigence afférente est apparue : il est primordial de ne plus restreindre le rôle des citoyens à celui de l'élection des représentants, mais plutôt de favoriser la participation du citoyen afin de réduire cette distance relationnelle symptomatique du modèle bureaucratique. Certains auteurs, comme Loïc Blondiaux, parlent d'« impératif délibératif » comme solution de sortie de cette crise<sup>914</sup>. Si l'on se place sous l'angle de la science administrative on peut considérer qu'il s'agit d'une application directe de la théorie des parties prenantes (*stakeholders*), c'est-à-dire la participation d'acteurs gravitant autour d'un organisme<sup>915</sup>. La norme ISO 9000 définit une partie prenante comme « une personne ou un groupe de personnes ayant un intérêt dans le fonctionnement ou le succès d'un organisme ». Ainsi, afin de résorber cette crise, on mise sur des rapports directs entre le management public par la qualité et la démocratie participative.

**637.** Il s'agit de redéfinir les contours de la démocratie pour inclure un plus grand nombre de personnes. Pour cela, il est nécessaire de répondre aux attentes des citoyens, et en même temps de légitimer les décisions. Pour sortir de cette crise il est primordial de ne plus restreindre le rôle des citoyens à celui de l'élection des représentants, mais plutôt de favoriser la participation du citoyen afin de réduire cette distance créée par la représentation.

**638.** Dans un contexte de progression de la notion de régulation juridique dans le droit public, les droits de l'administré se trouvent également protégés par la création de diverses autorités administratives indépendantes (AAI) comme le Défenseur des droits<sup>916</sup>, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)<sup>917</sup>, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)<sup>918</sup> ou encore la Commission nationale du débat public (CNDP)<sup>919</sup>.

**639.** La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations<sup>920</sup> marque un tournant important dans la mesure où elle consacre explicitement l'assimilation de l'administré à un citoyen<sup>921</sup>. Cette appellation ne renvoie pas à l'image de

---

<sup>914</sup> L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », in *Politix*, vol. 15 (2002), n° 57, p. 17-35.

<sup>915</sup> G. CHEVALIER et J. IGALENS, *Eléments de management public*, La Plaine Saint-Denis, AFNOR, 2009, p. 63.

<sup>916</sup> Accueil - Défenseur des droits, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/accueil>, consulté le 7 octobre 2017.

<sup>917</sup> CNIL, <https://www.cnil.fr/>, consulté le 7 octobre 2017.

<sup>918</sup> CADA, <http://www.cada.fr/>, consulté le 29 juin 2016.

<sup>919</sup> CNDP - Commission nationale du débat public | Vous donner la parole et la faire entendre., <https://www.debatpublic.fr/>, consulté le 29 juin 2016.

<sup>920</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0088 du 13 avril 2000 p. 5646, texte n° 1.

<sup>921</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit., p. 6.

personne assujettie qu'impliquait la notion d'administré. Lors de sa présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale le 27 mai 1999, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation Émile Zuccarelli définit la notion de citoyen telle qu'elle doit être entendue dans la loi. « Il s'agit de celui qui, vivant dans une société, y exerce ses droits et en accepte les règles, et non pas, bien sûr, du seul " ressortissant national " comme on l'entend parfois »<sup>922</sup>.

**640.** L'élaboration du code des relations entre le public et l'administration issu de l'ordonnance du 23 octobre 2015<sup>923</sup> et du décret du même jour<sup>924</sup> met fin à l'absence déplorée par la doctrine et les praticiens depuis de nombreuses années d'une loi générale de procédure administrative<sup>925</sup> et concrétise encore un peu plus la volonté de la France de consacrer un réel statut du citoyen administratif.

2) *L'approfondissement de la citoyenneté administrative par le droit de l'environnement*

**641.** Le développement de la citoyenneté administrative s'est particulièrement distingué en droit de l'environnement, si bien que l'on peut parler de démocratie environnementale à part entière. Qualifié de « nouvelle école de la démocratie » par Nicolas de Sadeleer<sup>926</sup>, le droit de l'environnement a développé, tant au niveau international que national le statut d'éco-citoyen, statut, a priori universel<sup>927</sup>, de tout individu débiteur d'obligations envers l'environnement et qui dispose également de droits de participation à la gestion des affaires communes dans le domaine de l'aménagement et du développement durables. La consécration du principe de participation justifie la multiplication de procédures permettant d'associer à des degrés plus ou moins élevés les citoyens à l'élaboration de décisions durables. Cette gradualité n'est pas

---

<sup>922</sup> *Compte Rendu Intégral : SÉANCE DU 27 MAI 1999*, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cr/html/19990256.asp>, consulté le 7 octobre 2017. Voir JORF déb. parl., Ass. nat., 27 mai 1999, p. 5096.

<sup>923</sup> Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration JORF n°0248 du 25 octobre 2015 p. 19872 texte n° 2.

<sup>924</sup> Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration JORF n°0248 du 25 octobre 2015 p.19895 texte n° 3.

<sup>925</sup> J.-B. AUBY, « Lois générales de procédure », in *Droit adm.*, (2012), n° 7, p. 2 et s.

<sup>926</sup> N. de SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

<sup>927</sup> Cette universalité peut être remise en cause lorsque les dispositions juridiques consacrant un dispositif participatif ne s'adressent qu'aux ressortissants du pays d'où émane ces dernières. Par exemple, en France, la procédure consultative organisée par l'État en matière environnementale (articles L. 123-20 à L. 123-33 du Code de l'environnement) ne concerne que les personnes inscrites sur les listes électorales du périmètre consulté.

sans rappeler « l'échelle de la participation » imaginée par la sociologue Sherry R. Arnstein en 1969 pour décrire les différents niveaux de la participation citoyenne (**Figure n° 4**)<sup>928</sup>. Cette échelle constitue un outil de hiérarchisation des pratiques participatives selon l'importance qu'elles donnent au rôle du citoyen dans la prise de décision<sup>929</sup>.

**642 .** Dans l'optique de la mise en œuvre du principe de participation, le pouvoir normatif français a consacré différents dispositifs créant des droits impliquant avec plus ou moins d'intensité le citoyen dans le processus décisionnel environnemental. Ces droits procéduraux peuvent être classés selon une logique graduelle (**Figure n° 5**). Ainsi, le droit de l'environnement et de l'urbanisme consacre tout d'abord des dispositifs impliquant un droit à l'information environnementale. La procédure de l'enquête publique ainsi que la procédure de participation du public par voie électronique permettent de mettre en œuvre ce droit à l'information. Considérée comme un prérequis de la participation, l'information permet au citoyen de comprendre les enjeux environnementaux d'une question avant de prendre part à une décision. Cette composante de la participation se caractérise par deux éléments qui sont le droit d'accès aux documents et la communication spontanée d'informations. Ensuite, la législation prévoit des procédures instituant un droit à la consultation. Dans ce cas l'administration demande aux citoyens leur avis sur une question précise afin de connaître leur position sur un projet ayant un impact sur l'environnement. À l'issue de la consultation, l'autorité compétente n'est pas tenue de prendre en compte l'opinion des citoyens. En outre, la démocratie participative environnementale française implique également un droit à la concertation. Il s'agit de procédures situées en amont d'un projet ayant un impact sur l'environnement qui sont mises en œuvre tout au long de l'élaboration et de la réalisation de ce projet. La concertation permet de réaliser un débat contradictoire entre les citoyens et les décideurs publics. En revanche, l'issue du débat ne lie pas l'administration. Enfin, les normes françaises consacrent des procédures mettant en œuvre un droit de participation à proprement parler. Degré ultime, la participation active du public au processus décisionnel permet au citoyen d'influencer véritablement le résultat de la décision ayant un impact sur l'environnement. Dans cette situation, l'administration doit au moins tenir compte de l'avis des participants, et dans le meilleur des cas, le citoyen fait figure d'un véritable producteur de la décision. Cela correspond majoritairement à la procédure du référendum local prévue par la

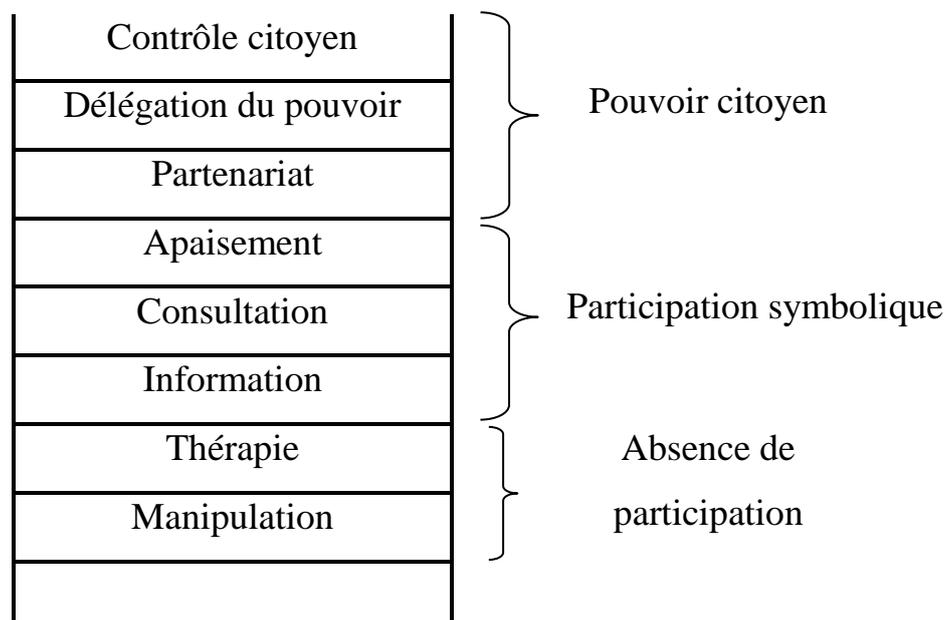
---

<sup>928</sup> S.R. ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *op. cit.*

<sup>929</sup> J. DONZELOT et R. EPSTEIN, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », in *Esprit*, (2012), n° 7, p. 5 et s.

loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République<sup>930</sup>.

**Figure n°4 : Échelle de la participation de Shelly R. Arnstein<sup>931</sup>.**



<sup>930</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003 page 5568, texte n° 1.

<sup>931</sup> Auteur : J. VIEIRA d'après l'article de S.R. ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *op. cit.*

**Figure n°5 : Graduation de la participation en matière de développement et d'aménagement durables<sup>932</sup>.**

<b>Participation</b>	<b>Référendum local</b> Article 72-1 de la Constitution française et Articles L.O. 1112-1 à L.O 1112-14-2 du CGCT						
<b>Concertation</b>	<b>Concertation relevant du code de l'environnement</b> Articles L. 121-15-1 à L. 121-21 du Code de l'environnement et Article L. 121-8 du Code de l'environnement (Concertation imposée par la CNDP)		<b>Concertation relevant du code de l'urbanisme</b> <b>Concertation obligatoire</b> Articles L. 103-2 à L. 103-6 du Code de l'urbanisme (ancien article L. 300-2)		<b>Concertation facultative</b> Nouvel article L. 300-2 du Code de l'urbanisme	<b>Débat Public</b> Articles L. 121-1 à L. 121-15 du Code de l'environnement	<b>Conciliation</b> Article L. 121-2 du Code de l'environnement
<b>Consultation</b>	<b>Recours aux organes consultatifs</b> Exemples : Conseils de quartiers, Comités de Bassin, Conseils de développement	<b>Consultation locale organisée par les collectivités locales</b> Articles L. 1112-15 à L. 1112-22 du CGCT Et Articles L. 5211-49 à L. 5211-54 du CGCT (Pour les EPCI)	<b>Consultation locale environnementale organisée par l'Etat</b> Articles L. 123-20 à L. 123-33 du Code de l'environnement		<b>Enquête publique</b> Articles L. 123-1 à L. 123-18 du Code de l'environnement		<b>Participation du public par voie électronique</b> Article L. 123-19 du Code de l'environnement (ancienne procédure de mise à disposition)
<b>Information</b>	<b>Information environnementale spontanée : publicité des actes administratifs</b> Articles L. 124-8 et R. 124-5 du code de l'environnement		<b>Accès à l'information environnementale : accès aux documents administratifs</b> Loi du 17 juillet 1978				

<sup>932</sup> Auteur : J. VIEIRA.

## B) La responsabilisation citoyenne, moteur de la participation environnementale

**643.** Selon l'article 2 de la Charte de l'environnement, « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». Ces dispositions impliquent une responsabilité du public vis-à-vis de la préservation de l'environnement. Pour mettre en œuvre cette obligation, le public dispose du droit de participer aux processus décisionnels environnementaux. Autrement dit, le droit de l'environnement a établi un rapport de responsabilité de l'homme vis à vis de la nature en instituant un devoir de préservation mis en œuvre par la participation citoyenne. Ce schéma correspond à la notion de gouvernance environnementale qui mobilise la définition post-moderne du droit de l'administration publique. Ainsi, le droit de la participation éco-citoyenne est un droit consacrant l'utilisation de dispositifs formels ou incitant au recours à des dispositifs informels dans le but d'accomplir ce devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement. Dans les deux cas, il s'agit de favoriser la participation aux processus décisionnels à différents types d'acteurs privés ou publics, collectifs ou individuels, tous membres d'une société confrontée à risques avérés et à des incertitudes scientifiques.

**644.** La démocratie environnementale est donc révélatrice de nombreux paradoxes. L'un d'entre eux repose sur le fait que bien que le droit donne au citoyen une place progressive dans la prise de décisions durables, l'objet même de ces processus, empreint de scientificité et de technicité, suscite une complexité croissante. La notion de risque en droit de l'aménagement et du développement durable révèle particulièrement bien ce dernier constat. Cette notion, communément entendue comme différente du concept d'incertitude, n'implique pas pour autant moins de complexité. À ce titre, des institutions comme le Conseil d'État sont conscientes du caractère incertain planant sur le domaine environnemental et de la difficulté d'apporter si non une réponse juridique définitive, au moins de faciliter l'activité du pouvoir normatif dans ce contexte de flou récurrent<sup>933</sup>. À travers l'information, la participation et l'accès au juge, le droit de l'urbanisme et de l'environnement développe une éco-citoyenneté incluant les individus comme acteurs éclairés des décisions les concernant. Bien que la consécration juridique de cette citoyenneté responsable et active soit inachevée, différents indices nous laissent à penser que la doctrine, les consécutions textuelles ainsi que les décisions juridictionnelles convergent dans le sens d'une responsabilité morale de l'être humain justifiant son implication dans la définition des politiques publiques durables. Avant

---

<sup>933</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2005: Responsabilité et socialisation du risque*, Paris, La Documentation française, coll. « Études et documents », 2005.

d'analyser la concrétisation de cette responsabilisation citoyenne dans le droit de l'environnement et les principes qui en découlent (2) les fondements de ce phénomènes doivent être abordés (1).

1) *Les fondements de la responsabilisation citoyenne dans le droit de la participation environnementale*

**645 .** La raison principale qui a entraîné ce phénomène de responsabilisation repose sur la difficulté purement technique de l'administration de l'environnement en raison de la complexité de ce dernier. Cette complexité se manifeste par différents éléments propres à l'environnement comme l'interrelation entre l'ensemble des éléments qui le composent, sa processualité ou encore une classification des espèces très diversifiée. De ces éléments découlent souvent une transterritorialité, une transversalité, une désynchronisation des causes et des impacts ainsi que de nombreuses incertitudes scientifiques et techniques<sup>934</sup>. Cette complexité est source de nombreux risques qui connaissent parfois des évolutions : « la mondialisation, l'urbanisation croissante entraînent des changements d'échelle. La frontière entre risque technologique et risque naturel devient plus floue »<sup>935</sup>. D'une manière générale, la discipline environnementale évoque à travers nombres de ses éléments l'existence de phénomènes aléatoires, dangereux ou menaçants auxquels la science n'a, au mieux, pas systématiquement de réponse univoque dans la manière de les traiter, au pire aucune possibilité d'en effectuer une évaluation *a priori*.

**646 .** Face à cette complexité, le droit provenant uniquement des institutions comporte de sérieuses limites en termes de modalités d'action publiques. Effectivement, à des problématiques dont les échelles peuvent être multiples, les gouvernants n'ont généralement pour réponse que des procédures uniformisées débouchant souvent sur des actes unilatéraux voire des contrats variablement adaptées aux réalités techniques environnementales. Dans l'optique d'une amélioration dans ce domaine, ceci a pu amener à repenser l'exécution des politiques durables par la mise en œuvre d'une mobilisation conséquente de l'ensemble des acteurs de l'environnement et de l'urbanisme<sup>936</sup>. Cette adaptation du droit a pour optique la

---

<sup>934</sup> D. SALLES, « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », in *Vertigo*, (2009), hors-série 6.

<sup>935</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Responsabilité et socialisation du risque rapport public 2005*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>936</sup> J. THEYS, « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », p. 125-167, in S. WATCHER (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques*, Paris, Éditions de l'Aube, coll. « Bibliothèque des territoires », 2002.

prise en main par le citoyen de son destin environnemental, la responsabilisation de ce dernier face aux impératifs de gestion de la complexité environnementale.

**647** . Cette évolution juridique a été influencée partiellement par les travaux de différents scientifiques comme Hans Jonas ou encore Ulrich Beck (a). Un travail de réflexion de la doctrine juridique sur l'introduction d'une responsabilité morale en droit de l'environnement a également été effectué (b).

a) L'apport partiel des théories de Hans Jonas et d'Ulrich Beck

i) Hans Jonas et le *Principe Responsabilité*

**648** . Le devoir de préservation découlant de la responsabilité a initialement été mis en exergue par le philosophe allemand Hans Jonas. Dans son œuvre majeure *Le Principe Responsabilité*, ce dernier entend suggérer « une éthique pour la civilisation technologique »<sup>937</sup>. Selon lui, la technique et les sciences, développées par l'homme, recèlent certains dangers pour la nature et l'humanité toute entière que l'éthique traditionnelle ne peut contrecarrer efficacement dans la mesure où celle-ci est notamment trop anthropocentrique<sup>938</sup>. Afin de pallier ce manque, il propose un « *tractatus technologico-ethicus* »<sup>939</sup> présentant l'anticipation comme le remède aux menaces contre la Planète<sup>940</sup>. Il s'agit d'une éthique moderne qui ne se focalise uniquement pas sur l'imputation des actes déjà commis mais sur les conséquences des actes de l'être humain dans le futur. En s'appuyant sur l'exemple de l'utilisation de la bombe atomique à Hiroshima, Hans Jonas estime que l'activité humaine produit des effets de plus en plus importants sur l'environnement rendant l'homme non plus uniquement responsable à l'égard du proche mais également à l'égard d'un avenir plus ou

---

<sup>937</sup> H. JONAS, *Le principe responsabilité*, op. cit.

<sup>938</sup> *Ibid.* « Nulle éthique traditionnelle ne nous instruit donc sur les normes du "bien" et du "mal" auxquelles doivent être soumises les modalités entièrement nouvelles du pouvoir et de ses créations possibles. La terre nouvelle de la pratique collective, dans laquelle nous sommes entrés avec la technologie de pointe, est encore une terre vierge de la théorie éthique », (p. 15-16). « Nulle éthique antérieure n'avait à prendre en considération la condition globale de la vie humaine et l'avenir lointain et l'existence de l'espèce elle-même » (p. 33-34). Hans Jonas décrit au début de son œuvre les travers de l'éthique traditionnelle (p. 27-28) et dénonce l'omniprésence des relations entre les humains comme angle de réflexion et regrette l'absence de considération sur les rapports que nous entretenons avec l'environnement.

<sup>939</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>940</sup> *Ibid.*, p. 16. « Qu'est-ce qui peut servir de boussole ? L'anticipation de la menace elle-même ! C'est seulement dans les premières lueurs de son orage qui nous vient du futur, dans l'aurore de son ampleur planétaire et dans la profondeur de ses enjeux humains, que peuvent être découverts les principes éthiques, desquels se laissent déduire les nouvelles obligations correspondant au pouvoir nouveau ».

moins lointain<sup>941</sup>. L'influence de la démultiplication des moyens techniques sur les menaces contre l'existence des générations futures motive spécifiquement son propos. C'est notamment de cette réflexion qu'est issu le droit des générations futures qui impose de répondre aux besoins présents sans pour autant compromettre les leurs.

**649** . En s'appuyant sur le principe posé par Kant, « tu dois donc tu peux »<sup>942</sup>, Hans Jonas l'inverse, « tu peux donc tu dois »<sup>943</sup>, pour développer l'idée selon laquelle les sciences et techniques obligent l'homme à la hauteur de leurs effets potentiels. Cette éthique repose donc sur un nouvel impératif catégorique que l'on peut résumer par l'obligation de ne pas compromettre la vie humaine future sur Terre par nos propres actes<sup>944</sup>. En outre, c'est également une éthique de l'incertitude qui est prônée par Jonas : la responsabilité morale nous oblige à anticiper les dommages, cependant, les effets de la technologie ainsi que la nature elle-même peuvent être imprévisibles. Dans ce contexte, il développe une « heuristique de la peur » : Face à l'incertitude, la peur est un sentiment qui doit guider l'homme dans l'anticipation des menaces pesant sur la nature. La peur est un sentiment permettant de « consulter nos craintes préalablement à nos désirs, afin de déterminer ce qui nous tient réellement à cœur »<sup>945</sup>. En d'autres termes, face à l'incertitude des effets de la technique et de la science, la peur sert de boussole à cette nouvelle éthique morale. Au sens de Jonas, la peur du danger découle d'une réflexion sur les impacts négatifs à long terme d'innovations scientifiques et techniques sur la planète. L'établissement de ces conjectures sur d'hypothétiques catastrophes ainsi que la peur des pires conséquences suscite un sentiment de responsabilité qui impose d'agir pour que les risques, bien qu'incertains, ne soient pas courus. Ce sentiment permet à l'homme de s'éprouver en capacité de juger et en capacité d'agir et repose sur une prise de conscience de son pouvoir sur l'objet et des conséquences qu'il peut engendrer.

---

<sup>941</sup> J. JACOB, *Histoire de l'écologie politique*, Paris, A. Michel, 1999, p. 232-233.

<sup>942</sup> H. JONAS, *Le principe responsabilité*, *op. cit.*, p. 39. Hans Jonas cite plus précisément ce principe énoncé par Kant « Agis de telle sorte que tu puisses également vouloir que ta maxime devienne une loi universelle ».

<sup>943</sup> C. HALPERN, « Hans Jonas et le Principe Responsabilité », *op. cit.*

<sup>944</sup> H. JONAS, *Le principe responsabilité*, *op. cit.*, p. 40. « Un impératif adapté au nouveau type de l'agir humain et qui s'adresse au nouveau type de sujets de l'agir s'énoncerait à peu près ainsi : "Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la Permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre"; ou pour l'exprimer négativement : "Agis de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs pour la possibilité future d'une telle vie"; ou simplement : "Ne compromets pas les conditions pour la survie indéfinie de l'humanité sur terre"; ou encore, formulé de nouveau positivement : "inclus dans ton choix actuel l'intégrité future de l'homme comme objet secondaire de ton vouloir ».

<sup>945</sup> *Ibid.*, p. 66-67.

**650.** La pensée de Hans Jonas n'a eu cependant qu'un impact en demi-teinte sur la concrétisation de la démocratie environnementale. Selon Jonas, le sentiment de responsabilité qu'implique la peur chez l'homme permet de développer en lui une conscience morale le guidant dans la prise de décisions durables pour l'avenir. Cependant le propos de Jonas n'implique pas que cette conscience morale se développe chez chaque citoyen et qu'elle soit mise à profit dans un cadre démocratique. Bien au contraire, ce comportement éthique doit en priorité être adopté par les gouvernants, les seuls, selon lui à détenir pouvoir et savoir<sup>946</sup>. Au delà de cette idée, c'est sans équivoque, un régime décisionnel autoritaire que l'auteur prône<sup>947</sup>. Il insiste sur la nécessité d'un gouvernement tyrannique en mesure d'imposer des décisions unilatérales draconiennes à un public inconscient<sup>948</sup>. Jonas, sympathisant des régimes socialistes de l'Est de l'Europe, voulait démontrer l'incapacité des démocraties libérales à traiter efficacement les questions environnementales<sup>949</sup>. Il changera d'avis par la suite dans les années 1990 face au constat de l'attrait grandissant des pays de l'Est pour les progrès scientifiques et techniques ainsi qu'en raison des nombreuses atteintes à l'environnement survenues dans cette région du Monde<sup>950</sup>. Il présentera également par la suite cette idée de « tyrannie bienveillante » comme une utopie tout en insistant sur la nécessité d'une action menée par les institutions internationales afin de lutter contre la surexploitation de la nature<sup>951</sup>.

**651.** Quoiqu'il en soit, la responsabilité prônée par Hans Jonas dans son œuvre n'est donc pas une responsabilité commune à tous citoyens, une responsabilité sociale, mais surtout une responsabilité que doivent éprouver les dirigeants. Cette deuxième partie de sa théorie a

---

<sup>946</sup> *Ibid.*, p. 200-201. C'est donc une relation de responsabilité verticale, unilatérale et non réciproque qui est encouragée par Jonas. C'est une image profondément paternaliste qui est concédée par l'auteur à l'homme d'État. Il établit une comparaison entre le père de famille et l'homme d'état, Jonas souligne qu'à l'instar du premier agissant pour le bien de ses enfants, ce dernier est le seul doté du savoir et décide de ce qui est bon pour la collectivité.

<sup>947</sup> *Ibid.*, p. 279-280. Hans Jonas n'accorde que peu de crédit à la démocratie, source d'individualisme selon lui : « Les décisions au sommet, qui peuvent être prises sans consentement préalable de la base, ne se heurtent à aucune résistance dans le corps social (si ce n'est peut-être une résistance passive) et, à supposer un degré minimal de fiabilité de l'appareil, elles peuvent être certaines d'être mises en œuvre. Cela inclut des mesures que l'intérêt individuel des sujets concernés ne se serait jamais imposées spontanément, qui donc, dès lors qu'elles atteignent la majorité peuvent difficilement faire l'objet d'une décision dans le processus démocratique ».

<sup>948</sup> *Ibid.*, p. 280. Il prône « une tyrannie bienveillante, bien informée et animée par la juste compréhension des choses » et estime que « seule une élite ... peut éthiquement et intellectuellement assumer la responsabilité pour l'avenir ».

<sup>949</sup> J. JACOB, *Histoire de l'écologie politique, op. cit.*, p. 238. D'ailleurs dans son œuvre, le *Principe Responsabilité*, il estime que seule l'expérience socialo-marxiste constitue la possibilité de mettre en œuvre cette « tyrannie bienveillante » grâce à l'esprit de rationalité et à l'autocratie qui caractérise ce type de régime politique.

<sup>950</sup> H. JONAS, « De la Gnose au Principe responsabilité (entretien) », in *Esprit*, (1991), n° 171, p. 5 et s.

<sup>951</sup> H. JONAS, *Une éthique pour la nature*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Midrash Essais », 2000.

essuyé de nombreuses critiques et polémiques la jugeant réactionnaire et extrême<sup>952</sup>. Par exemple, comme Dominique Bourg l'a souligné à plusieurs reprises, l'esprit élitiste et antidémocratique de la pensée de Jonas n'est pas une solution idoine dans l'administration des questions environnementales<sup>953</sup>.

**652.** Malgré ces critiques, certains auteurs s'accordent à reconnaître l'influence de Hans Jonas dans l'évolution du droit de l'environnement. D'une manière générale, l'œuvre du philosophe allemand, est considérée comme l'une des références incontournables cités par les juristes pour aborder l'évolution du droit dans le sens d'une responsabilité devant être articulée dans une réflexion sur l'avenir et non plus uniquement sur le passé. Il est donc reconnu par la doctrine que cette théorie a incontestablement servi de fondement au développement d'une responsabilité envers les générations futures fondée sur le postulat que « l'existence de l'homme ne doit pas être mise en jeu »<sup>954</sup>. Au sens de Laurent Fonbaustier, le *Principe Responsabilité* permet « d'appréhender aujourd'hui la responsabilité environnementale dans le cadre d'un nouveau rapport de l'être au monde et de la société au temps : temps contracté de l'urgence et de la réparation, durée étirée de la prévention et de la précaution qui peuvent tout aussi bien être inscrites dans la perspective du développement durable et des générations futures »<sup>955</sup>. En outre, comme a pu le noter Cyril Sintez dans sa thèse, Hans Jonas a posé les bases théoriques de l'anticipation de la réalisation incertaine du dommage<sup>956</sup>. Il a en effet conceptualisé le principe de précaution qui a par la suite été repris par la scène internationale et notamment par le préambule de la Convention de Rio sur la diversité biologique de 1992<sup>957</sup> et qui a ultérieurement intégré le cœur de la Constitution française avec la Charte de l'environnement.

---

<sup>952</sup> C. HALPERN, « Hans Jonas et le Principe Responsabilité », *op. cit.*

<sup>953</sup> D. BOURG, « Bioéthique: faut-il avoir peur? », in *Esprit*, (1991), n° 171, p. 22 et s. ; D. BOURG, « Démocratie, le défi écologique », in *Les grands dossiers des sciences humaines*, (2010), n° 19, p. 34 et s. Dans ce dernier article Dominique Bourg estime que l'écologie ne peut « progresser que dans un cadre démocratique. Selon moi, l'autoritarisme est plutôt une menace qui guette nos démocraties si ces problèmes s'aggravent et que nous ne parvenons pas à les prendre rapidement en charge ».

<sup>954</sup> B. DELAUNAY, « Les fondements d'une responsabilité (I) – Le fait générateur de la responsabilité envers les générations futures », p. 213-225, in J.-P. MARKUS (dir.), *Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2012.

<sup>955</sup> L. FONBAUSTIER, « L'État et la responsabilité environnementale », p. 127-147, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (dir.), *Le droit et l'environnement*, *op. cit.*

<sup>956</sup> C. SINTEZ, *La sanction préventive en droit de la responsabilité civile: contribution à la théorie de l'interprétation et de la mise en effet des normes*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2011, p. 50.

<sup>957</sup> Le point huit du préambule dispose « qu'il importe au plus haut point d'anticiper et de prévenir les causes de la réduction ou de la perte sensible de la diversité biologique à la source et de s'y attaquer ».

**653.** Dans l'interprétation que peuvent faire les juristes environmentalistes des thèses de Jonas, le principe de précaution est nécessairement relié au principe de participation. En prenant à nouveau l'exemple de la Convention de Rio sur la diversité biologique de 1992, on constate qu'après avoir abordé la nécessité « d'anticiper et de prévenir les causes de la réduction ou de la perte sensible de la diversité biologique à la source », le préambule de cette convention souligne l'importance de la participation de la société non gouvernementale<sup>958</sup> tout entière et plus particulièrement des peuples autochtones<sup>959</sup> et des femmes<sup>960</sup> dans cette anticipation. Bien que cela n'ait pas été initialement le but de l'auteur, l'œuvre de Jonas a influencé la consécration juridique du rôle du citoyen dans la démocratie environnementale et elle a plus particulièrement permis de justifier le lien logique entre l'anticipation (pouvant se traduire par la précaution ou même la prévention) et la responsabilité morale de tout citoyen concerné devant participer au processus décisionnel. Comme le souligne Marie-Angèle Hermitte le droit consacre progressivement « ce qu'il est convenu d'appeler la démocratie technique » et le principe de précaution détient un rôle important dans cette évolution<sup>961</sup>. Hans Jonas est considéré par certains politistes comme le philosophe ayant apporté « la présentation la plus aboutie » permettant d'influencer une redéfinition de la conscience morale comme « soubassement de l'autodiscipline et du consentement à respecter des règles considérées comme justes »<sup>962</sup>.

## ii) Ulrich Beck et la *Société du risque*

**654.** Dans son œuvre-phare parue pour la première fois en 1986, *La société du risque*<sup>963</sup>, le sociologue Ulrich Beck estime que la société contemporaine se définit selon les risques émanant de la technique. Il souligne que, face aux nouveaux risques environnementaux provoqués par le développement de la technique, les institutions de l'État moderne, marquées par une lourdeur des monopoles classiques de sécurité, ne sont pas, à elles seules, en capacité de répondre à ces défis<sup>964</sup>.

---

<sup>958</sup> Quatorzième point de la Convention de Rio de 1992.

<sup>959</sup> Douzième point de la Convention de Rio de 1992.

<sup>960</sup> Treizième point de la Convention de Rio de 1992.

<sup>961</sup> M.-A. HERMITTE, « Relire l'ordre juridique à la lumière du principe de précaution », in *D.*, (2007), n° 22, p. 1518 et s.

<sup>962</sup> Y. POIRMEUR, « Une perspective politiste - La responsabilité envers les générations futures au prisme de la science politique », p. 51-64, in J.-P. MARKUS (dir.), *Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?*, *op. cit.*

<sup>963</sup> U. BECK, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essais », 2008.

<sup>964</sup> U. BECK, « De la société industrielle à la société du risque », in *Revue Suisse Sociologique*, (1993), n° 19, p. 311 et s. Selon lui, « les normes scientifiques sont elle aussi prises en défaut. La justice ne peut sanctionner, le

**655.** C'est la raison pour laquelle, dans l'optique d'asseoir des garanties juridiques, il propose un nouvel équilibre de pouvoirs et de contre-pouvoirs en favorisant ce qu'il appelle la « sous-politique », c'est-à-dire des réseaux d'une politique extra-parlementaire, à savoir les tribunaux, les entreprises et la société civile<sup>965</sup>. Il attache de l'importance au rôle que peuvent avoir les tribunaux, la contre-expertise, les médias et l'ensemble des forces vives d'une manière générale dans la constitution d'une démocratie réflexive. À son sens, cette démocratie est indispensable dans le contexte de complexité qu'impliquent les questions environnementales et particulièrement en matière de risques technologiques et naturels. Les catégories extrapolitiques jouent donc le rôle de contre-pouvoir face aux gouvernants mais également face à l'expertise technique puisque cette démocratie réflexive permet d'aborder au sein de la société la gestion des risques en amont mais également de dépasser le cloisonnement disciplinaire pour éviter les erreurs déjà commises par le passé.

**656.** Appliqué à la démocratie environnementale, ce concept est donc une exhortation à l'usage de l'expertise citoyenne. Dans cette réflexion, ce dernier accorde une place importante à l'avis du public. Dans la société industrielle telle qu'il la présente, c'est un croisement des idées ainsi qu'un partage des pouvoirs « entre ceux qui produisent le danger et ceux qui l'évaluent » que propose Ulrich Beck. La prise en compte par la démocratie des questions d'aménagement et de développement durables ne peut se faire que par la discussion entre l'opinion publique et le pouvoir. Cette discussion entre pouvoir et opinion a donc bien pour dessein un « renforcement écologique de la démocratie »<sup>966</sup> et, par extension, une responsabilisation des citoyens face aux incertitudes environnementales. La théorie responsabilisatrice d'Ulrich Beck peut être analysée comme la proposition d'un moyen de dépasser les controverses dues aux sciences et techniques qui peuvent avoir un impact incertain sur l'environnement. Plus généralement, il formule un projet de société suggérant à la fois d'éviter l'exclusion du public des questions scientifiques et techniques ainsi que la

---

politique ne peut réguler parce que la science est souvent incapable de fournir la base adéquate. La difficulté à penser dans la trans-disciplinarité et l'application à la lettre du principe de causalité ne peuvent conduire, dans un univers complexe et incertain, qu'à la démission des savants face aux risques ».

<sup>965</sup> S. CALLENS, « Ulrich Beck (1944-2015) et la société mondiale du risque », in *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 6 (2015), n° 1, En ligne : <https://developpementdurable.revues.org/10785>. L'auteur de cet article explique qu'Ulrich Beck insiste sur l'établissement de pouvoirs et de contre-pouvoirs dans la mesure où la sous-politique recouvre elle-même des risques de dérives provenant d'organisations technocratiques ou même criminelles. L'objet de sa thèse est donc de souligner la nécessité que la sous-politique ait un rôle déterminant sur les questions environnementales et cela sous contrôle parlementaire. Face à cela, l'inclusion de la sous-politique permettrait une restriction des procédures de la démocratie parlementaire par ces réseaux en capacité de suggérer des transformations importantes.

<sup>966</sup> U. BECK, « De la société industrielle à la société du risque », *op. cit.*

paralyse d'oppositions entre gouvernants et gouvernés, citoyens et experts. Ces oppositions portant sur les ambiguïtés relatives aux menaces naturelles ou de l'emprise de l'homme sur la santé et la sécurité des personnes. Afin de présenter les moyens de ce dépassement, il énonce « deux principes solidaires l'un de l'autre : le partage effectif des pouvoirs et la participation du public »<sup>967</sup>.

**657.** La mise en œuvre de ce partage du pouvoir entre le politique et le sous politique par l'insertion du public dans le dialogue environnemental offre aux citoyens un rôle important en les responsabilisant<sup>968</sup>. Plus précisément, c'est une charge de décideur que le sociologue allemand entend confier aux populations en tant qu'experts citoyens, experts de leur propre vie. En effet, d'une manière générale, la responsabilité morale du public vis-à-vis de l'environnement est animée par un leitmotiv principal : « quelle sorte de vie voulons-nous vivre ? »<sup>969</sup>. Cette question doit guider les citoyens dans leur discussion avec les gouvernants et les techniciens/scientifiques de manière à éviter toute technocratie<sup>970</sup>.

**658.** Les théories de Beck ont pu recevoir un accueil favorable de la part de la doctrine en sciences humaines et sociales dans la mesure où cette œuvre constitue une référence pour la reconfiguration des pouvoirs décisionnels dans le cadre de la démocratie environnementale. Par exemple, au sens de la philosophe Chantal Mouffe, « cette conception s'appuie sur une conviction qui est au fondement du modèle de la démocratie délibérative »<sup>971</sup>. En outre, Sandrine Rui, spécialiste de la sociologie de la participation citoyenne, reconnaît également l'impact de l'œuvre d'Ulrich Beck dans les mutations de la décision publique. En s'appuyant

---

<sup>967</sup> *Ibid.*

<sup>968</sup> U. BECK, « D'une théorie critique de la société vers la théorie d'une auto-critique sociale », in *Déviance et société*, vol. 18 (1994), n° 3, p. 333 et s. « Il ne s'agit pas uniquement de prendre des décisions ; il faut plutôt redéfinir les règles et les bases pour les décisions, les champs d'application et la critique vu les conséquences imprévisibles de la technologie de pointe pour lesquelles on ne peut plus assumer la responsabilité. La réflexivité et l'incalculabilité de l'évolution de la société gagnent ainsi les divers domaines sociaux et dépassent le cadre des compétences et limites régionales, spécifiques à une classe, nationales, politiques et économiques. Dans un cas extrême, tout un chacun sans exception sera touché par les conséquences d'une catastrophe nucléaire. Inversement, cela signifie également que tous ont la possibilité en tant que personnes concernées par cette menace d'agir de manière responsable ».

<sup>969</sup> U. BECK, « De la société industrielle à la société du risque », *op. cit.*

<sup>970</sup> *Ibid.* « Pour toutes les questions et dans tous les organes liés au développement technique qui présentent une importance vitale pour la société, il devrait y avoir systématiquement place pour des opinions divergentes, des contre-experts, une pluridisciplinarité. La reconnaissance sans détour des incertitudes de la science permettrait à la politique, au droit et à l'opinion publique de s'émanciper de la tutelle technocratique. En surplomb d'une controverse pluraliste et publique entre experts et contre-experts, l'opinion publique jouerait un rôle de "chambre haute". En collaboration avec une sorte de "science populaire", elle exercerait un contrôle en deuxième instance sur les résultats des laboratoires ».

<sup>971</sup> C. MOUFFE, « Le politique et la dynamique des passions », in *Rue Descartes*, (2004), n° 45-46, p. 179 et s.

notamment sur un autre de ses livres, *The Reinvention of Politics*<sup>972</sup>, elle souligne l'impact de la notion de « modernisation réflexive »<sup>973</sup> développée par le sociologue allemand sur un changement des modalités de l'action publique<sup>974</sup>. Cette notion constitue effectivement un des marqueurs de la mutation des mentalités relatives à l'organisation décisionnelle. La démocratie réflexive est le symptôme de la nécessité d'un changement, du passage d'une période marquée par « des processus de séparation, de spécialisation et surtout de calculabilité du monde »<sup>975</sup> et caractérisée par le règne de la technocratie et du paternalisme des gouvernants<sup>976</sup>, à une nouvelle ère « faisant davantage de place à la simultanéité, à la multiplicité, à l'incertitude et donc à des enjeux posées en termes de cohésion, d'ambivalence, d'expériences »<sup>977</sup>, qui détermine l'avènement de l'inclusion de la société civile dans le processus décisionnel environnemental<sup>978</sup>. Ce dernier prenant désormais la forme de « table ronde »<sup>979</sup> ou de « forum »<sup>980</sup> constitue le marqueur d'une redistribution des pouvoirs et des responsabilités en matière d'aménagement et de développement durables.

**659.** Les théories d'Ulrich Beck ont également influencés certains juristes dans leur réflexion sur la démocratie environnementale et sur la responsabilisation des citoyens. Par exemple, le juriste allemand Alessandro Baratta, établit le même constat que Beck sur l'existence d'une crise institutionnelle due à un monopole du savoir scientifique et technique et à une unilatéralité de la décision environnementale<sup>981</sup>. En s'appuyant sur cette observation il préconise en 1994 une mutation du droit mettant l'accent sur une réelle capacitation officielle de la société civile dans le processus décisionnel<sup>982</sup>.

---

<sup>972</sup> U. BECK, *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*, Cambridge, Polity Press, 1997.

<sup>973</sup> U. BECK, « D'une théorie critique de la société vers la théorie d'une auto-critique sociale », *op. cit.*

<sup>974</sup> S. RUI, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, coll. « Sociétales », 2004, p. 54.

<sup>975</sup> *Ibid.*

<sup>976</sup> Période caractéristique du XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>977</sup> S. RUI, *La démocratie en débat*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>978</sup> Période caractéristique du XX<sup>e</sup> siècle.

<sup>979</sup> U. BECK, *The reinvention of politics*, *op. cit.*

<sup>980</sup> M. CALLON, P. LASCOUMES, et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain*, *op. cit.*, p. 64.

<sup>981</sup> A. BARATTA, « Société du risque et contrôle social : Risque, sécurité et démocratie », in *Déviance et société*, vol. 18 (1994), n° 3, p. 331 et s.

<sup>982</sup> *Ibid.* « L'arsenal préventif classique du droit, avec son catalogue de mesures basé sur la causalité, est aussi inapte à répondre aux formes de contrôle social requises envers une technologie à risque, que l'appréciation " mathématique " du risque qui lui est complémentaire. Il s'agit plutôt de trouver une nouvelle compréhension de la prévention qui s'appuierait par exemple sur une modification des charges de preuve, sur un contrôle social renforcé de la technique, une reformulation du concept matériel d'État de droit et l'exploitation complète des possibilités de répartition coopérative, collective et individuelle de la responsabilité, et qui correspondrait aux critères de la révisibilité, de l'acceptation de l'erreur et de la démocratie ».

**660.** Bien que les théories d'Ulrick Beck aient également essuyé certaines critiques, elles n'en ont pas moins forgé la pensée de l'administration environnementale.

b) Les réflexions sur l'introduction d'une responsabilité morale en droit de l'environnement

**661.** Au fil des évolutions doctrinales ainsi que des impératifs sociétaux, le droit de l'environnement a, par sa modernité, amorcé une diversification de la notion de responsabilité qui a posé les bases solides de la place du citoyen dans l'éco-démocratie.

Cette diversification s'est faite sur une critique de la responsabilité juridique établie par différents intellectuels<sup>983</sup>. Le terme de responsabilité est initialement purement juridique<sup>984</sup>. En effet, cette acception classique formulée pour la première fois par le juriste hollandais Grotius<sup>985</sup>, est apparue concomitamment à l'émergence de la règle juridique de l'indemnisation du préjudice subi<sup>986</sup>, impliquant que chacun doit répondre de ses actes devant la personne à qui l'on a causé du tort. Dans ce cadre, la responsabilité se traduit en priorité par l'existence d'une contrainte normative coercitive. La responsabilité renvoie ici à l'existence d'une règle de droit, norme pourvue d'un caractère général et impersonnel, ainsi que d'une finalité sociale, mais revêtant également un caractère extérieur (qui ne dépend pas de la volonté de celui qui est soumis) et se caractérisant par la coercition étatique (impliquant le caractère obligatoire ainsi que la sanction de la règle de droit)<sup>987</sup>. Par conséquent, la responsabilité juridique implique qu'une personne juridique, qu'elle soit physique ou morale, soit tenue à des obligations qui sont les conséquences des actes qu'elle a accomplis. Plus exactement, la responsabilité juridique définit l'obligation de répondre du dommage que l'on a causé en le réparant dans le cadre de la responsabilité civile extra-contractuelle de l'article

---

<sup>983</sup> M. BOUTONNET et A. GUÉGAN, « Historique du principe de précaution », annexe 1 in P. KOURILSKY et G. VINEY, *Le principe de précaution : rapport au Premier ministre*, Paris, Ed. O. Jacob/ La documentation française, 2000, p. 31.

<sup>984</sup> E. PRAIRAT, *Sanction et socialisation : Idées, résultats et problèmes*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Éducation et formation », 2002, p. 129.

<sup>985</sup> O. DESCAMPS, « La responsabilité dans le Code civil », in *Histoire de la justice*, (2009), n° 19, p. 291 et s. L'auteur de cet article se réfère notamment à un extrait du livre de Hugo Grotius, *Droit de la guerre et de la paix* : « Nous appelons maléfice toute faute, soit en faisant, soit en ne faisant pas, en opposition avec ce que les hommes doivent faire ou communément, ou à raison d'une qualité déterminée. D'une telle faute, s'il y a eu un dommage causé, naît naturellement une obligation, qui a pour objet de le réparer ».

<sup>986</sup> J. HENRIOT, « Note sur la date et le sens de l'apparition du mot responsabilité », in *Archives de philosophie du droit*, (1977), n° 22, p. 59 et s.

<sup>987</sup> R. CABRILLAC, *Introduction générale au droit*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Cours », 2015, p. 6-15.

1240 du Code civil<sup>988</sup> (ancien article 1382 du Code civil) ou en subissant face à la société une sanction prévue par les textes dans le cadre de la responsabilité pénale<sup>989</sup>.

**662.** Or, dans une réflexion juridique et philosophique relative aux risques environnementaux auxquels la santé et la sécurité des citoyens sont exposés, la responsabilité juridique a perdu un certain monopole dans la mesure où elle ne peut à elle seule apporter des réponses aux problèmes concernant ce domaine. Une certaine partie de la doctrine a effectivement dénoncé les écueils de la responsabilité juridique. Ces scientifiques ont tout d'abord souligné l'effet *a posteriori* de cette dernière, donc une fois que le dommage s'est réalisé. Dans la mesure où le préjudice écologique peut être « grave, irréversible et transformer la nature de la nature »<sup>990</sup>, sa réparation *a posteriori*, bien qu'étant considérée comme nécessaire par la doctrine et prévue par le Code civil depuis 2016<sup>991</sup>, a beaucoup moins d'impact sur la sauvegarde de l'environnement qu'un dispositif mis en œuvre *a priori* permettant d'éviter un dommage qui aurait des conséquences désastreuses sur un écosystème.

**663.** Il n'est bien sûr pas à ignorer que la responsabilité juridique, et plus particulièrement l'action en responsabilité, peut constituer pour le citoyen un moyen d'influencer le sens des décisions ayant un impact sur l'environnement. La responsabilité est notamment une des finalités de l'accès au juge dans le domaine environnemental et peut donc être le résultat effectif de l'action en justice qui incarne elle-même l'une des formes de la participation éco-citoyenne. Cependant, comme l'a souligné Paul Ricoeur, la responsabilité juridique révèle ses limites par son incapacité à l'appréhension du long terme et de l'irréversibilité qui caractérise les questions environnementales<sup>992</sup>. Son rapport au futur, élément incontournable de la durabilité, apparaît restreint. Contrairement à ce que certains auteurs ont pu dire écrire<sup>993</sup>, la responsabilité juridique n'ignore pas la notion de responsabilité vis-à-vis des générations futures qui sont devenues au fil de l'évolution du droit de l'environnement des personnes à

---

<sup>988</sup> L'article 1240 du code civil dispose que « tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

<sup>989</sup> S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, *op. cit.*, p. 992.

<sup>990</sup> M. BOUTONNET et A. GUÉGAN, « Historique du principe de précaution », annexe 1 in P. KOURILSKY et G. VINEY, *Le principe de précaution*, *op. cit.*

<sup>991</sup> J. MALET-VIGNEAUX, « De la loi de 1976 à la loi de 2016. Le préjudice écologique : après les hésitations, la consécration », in *RJE*, (2016), n° 4, p. 617 et s. La loi n° 2026-1087 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 (JO du 9 août 2016) a permis la consécration dans le Code civil de la réparation du préjudice écologique.

<sup>992</sup> P. RICOEUR, « Le concept de responsabilité, Essai d'analyse sémantique », in *Esprit*, (1994), n° 206, p. 28 et s.

<sup>993</sup> M. BOUTONNET et A. GUÉGAN, « Historique du principe de précaution », annexe 1 in P. KOURILSKY et G. VINEY, *Le principe de précaution*, *op. cit.*

considérer et dont les dommages (futurs) sont pris en compte. Malgré cela, la prise en considération du futur par la responsabilité juridique est dominée par la propension considérable de cette dernière pour la faute, le dommage et la causalité, ainsi que pour l'imputation et l'indemnisation. Cette logique laisse donc peu de place à l'anticipation de catastrophes hypothétiques. C'est dans ce sens que repose la critique d'Alain Etchegoyen : « à strictement parler, l'homme responsable n'est pas seulement celui qui peut répondre, c'est celui qui agit en pensant qu'il devra répondre et qui donc veut répondre »<sup>994</sup>.

**664.** C'est donc sur cette critique de la lecture classique de la notion de responsabilité, que d'autres acceptions de cette dernière ont pu être développées. Dans le cadre de la gestion environnementale, l'avènement d'une responsabilité revêtant une coloration moralisatrice a notamment pu se démarquer. Contrairement à la responsabilité juridique, la responsabilité morale dépasse les idées d'imputation et d'indemnisation<sup>995</sup> qui restent majoritairement ancrées sur des éléments du passé, et s'étend à la notion de préservation ce qui permet de se projeter dans le futur. C'est donc une responsabilité *a priori* qui, en matière environnementale, s'explique sous la forme d'un devoir de préservation face à des risques et incertitudes écologiques dans la perspective d'un développement durable. Dans le cas de la responsabilité juridique, la notion de contrainte est omniprésente : le responsable est tenu de répondre de ses actes. En ce qui concerne la responsabilité morale, l'idée de répondre de ses actes et de leurs conséquences devant autrui ressort également mais elle n'implique pas une obligation légale qui serait imposée au responsable. La conséquence de la responsabilité morale ne reflète donc pas une contrainte mais plutôt un engagement personnel, une démarche volontaire. Enfin, dans la responsabilité morale, il n'y a pas de victime contrairement à la responsabilité juridique<sup>996</sup>. Ici le responsable ressent le devoir de devancer les comptes à rendre pour justement éviter qu'il y ait une ou plusieurs victimes. La responsabilité morale est donc « délibérément tournée vers l'avenir, contrairement à la responsabilité juridique qui scrute l'avoir-eu-lieu »<sup>997</sup>. Comme l'a souligné le philosophe Paul Ricœur, cette acception morale issue de réflexions philosophiques doit se concrétiser dans la matière juridique. Sa volonté de l'intégration par le droit de la responsabilité morale n'implique bien évidemment

---

<sup>994</sup> A. ETCHEGOYEN, *Le temps des responsables*, Pocket., Paris, coll. « Pocket Agora », 1996, p. 53.

<sup>995</sup> A. ETCHEGOYEN, *La vraie morale se moque de la morale : être responsable*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « Seuil-essais », 1999, p. 83. « Le concept moral enveloppe la notion de devoir, quand le concept juridique s'occupe des dettes c'est-à-dire de réparation ».

<sup>996</sup> *Ibid.*, p. 61. Si dans tous les cas l'idée de responsabilité renvoie à la réponse de ses actes et de leurs conséquences devant l'autre, Alain Etchegoyen souligne que « l'autre, dans le cas juridique, c'est toujours celui qu'il faut dédommager en fonction d'une décision de justice. L'autre est une victime qui a subi un dommage ».

<sup>997</sup> E. PRAIRAT, *Sanction et socialisation*, *op. cit.*, p. 134.

pas une substitution de cette dernière à la responsabilité juridique, mais une adjonction qui permettrait que « l'idée de prévention des nuisances à venir s'ajouterait à celle de réparation des dommages déjà commis »<sup>998</sup>.

**665.** Ce devoir de préservation a influencé la consécration juridique d'un droit d'anticipation à travers l'émergence du principe de précaution ou du principe de prévention. Mais au-delà de ces principes de gestion concernant avant tout les gouvernants, cette dimension morale de la responsabilité présente un fondement de la participation du public car elle implique plus largement un devoir universel citoyen qui amène à repenser la relation de l'homme avec la nature. Plus précisément, dans cette acception morale, ce devoir de préservation découle du pouvoir que l'homme a pu prendre au fil des siècles sur la nature par le développement de la technologie.

**666.** Selon François Ost, le droit de l'environnement consacre une « responsabilité-participation »<sup>999</sup>. À son sens, la participation du public doit être vue comme une responsabilité partagée qui « implique une collaboration des autorités publiques, des entreprises, des associations et des citoyens ». « Le prolongement le plus riche, en même temps que le plus réaliste, du droit de l'homme à l'environnement consiste donc dans la reconnaissance aux citoyens de droits procéduraux (d'information, de participation et de recours) qui donne corps à leur responsabilité écologique... »<sup>1000</sup>. Par conséquent, cette responsabilité morale consiste à endosser la responsabilité de séries causales découlant de ce pouvoir<sup>1001</sup>. Selon cette logique, les décideurs doivent être responsables de leurs actes et plus généralement, l'homme est engagé à adopter une attitude moralement responsable. Le devoir de préservation est donc universel : ses débiteurs ne sont pas uniquement les gouvernants mais l'ensemble du public. Les décideurs responsables ne répondent pas d'un préjudice déjà réalisé mais d'un préjudice futur qu'il faut éviter.

---

<sup>998</sup> P. RICOEUR, *Le juste*, Paris, Esprit, coll. « Philosophie », 1995, p. 65.

<sup>999</sup> F. OST, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement », in *Droit et société*, (1995), n° 1, p. 281 et s.

<sup>1000</sup> *Ibid.*

<sup>1001</sup> A. ETCHEGOYEN, *Le temps des responsables*, *op. cit.*, p. 65. « Dans la république et dans le meilleur sens de notre démocratie, le pouvoir se paie toujours en responsabilités. Qui désire l'un doit l'autre. C'est pourquoi la responsabilité s'adapte aux circonstances et aux situations ».

2) *La construction de principes juridiques de la responsabilisation éco-citoyenne*

**667** . La mise en œuvre de la responsabilisation du citoyen face au risque environnemental s'effectue autour de la construction de différents principes consacrés par le droit. Parmi ces différents principes nous pouvons notamment en relever quatre : la connexité entre prévention, précaution et participation (a), la diffusion de la culture du risque (b), la précocité du dialogue environnemental (c) et enfin l'acceptation des risques environnementaux (d).

a) La responsabilisation éco-citoyenne par la connexité entre prévention, précaution et participation

**668** . Les polémiques sur les erreurs du passé et le mécontentement des citoyens rendent de plus en plus délicat pour les gouvernants d'être les seuls responsables d'un choix de gestion dans le risque collectif. C'est la raison pour laquelle au même moment où s'est réalisée la reconnaissance des principes de précaution et de prévention, est apparue la nécessité d'inclure la société civile dans le processus décisionnel et de la garantir par la consécration de la transparence de l'action publique à travers les droits d'information et de participation du public et d'accès à la justice, principalement par le biais de la Convention d'Aarhus de 1998<sup>1002</sup>. Guidé par la nécessité d'instaurer une responsabilité morale anticipatrice, le droit de la gouvernance environnementale s'est développé dans le sens d'une connexité particulière entre les principes de participation, de prévention (concernant la gestion d'un risque de dommage certain) et de précaution (concernant la gestion d'un risque de dommage dont l'importance des effets est encore incertaine).

**669** . À ce titre, le Conseil d'État a souligné dans son rapport public de 2005 l'importance de l'information dans la responsabilisation du public dans la prise de décisions portant sur des risques, plus particulièrement dans la mise en œuvre de deux autres grands principes fondamentaux du droit de l'environnement qui sont le principe de prévention et le principe de

---

<sup>1002</sup> M.-A. HERMITTE, « Relire l'ordre juridique à la lumière du principe de précaution », *op. cit.*

précaution<sup>1003</sup>. Dans ce rapport, il définit les différents critères que la diffusion de l'information doit revêtir dans le cadre de la gestion du risque.

**670.** À son sens, l'information détient un rôle incitatif dans la mesure où elle présente la meilleure manière pour encourager le public à réduire les rapports qu'il peut avoir avec les risques. Il insiste particulièrement sur l'importance de la pédagogie avec laquelle cette information doit être diffusée en estimant qu'« une responsabilité est mieux partagée lorsqu'elle est expliquée et que le risque est mieux analysé »<sup>1004</sup>. De fait, on peut considérer qu'une mission de vulgarisation et de pédagogie incombe nécessairement aux scientifiques ainsi qu'aux différentes institutions<sup>1005</sup>. Cette lisibilité de l'information est également assurée par les pouvoirs publics. Le droit consacre un objectif de compréhensibilité de la norme environnementale et des informations scientifiques et techniques qu'elle contient<sup>1006</sup>. À ce titre, le Conseil d'État a accentué cet impératif dans un arrêt *Association des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure* de 2011 en exigeant de ce résumé qu'il soit formulé de manière telle qu'il donne au public une information aussi complète et claire que possible<sup>1007</sup>.

**671.** De plus, la juridiction administrative attache de la valeur à la **précocité de l'information**. Sous peine de responsabilité, les institutions ont en effet tout intérêt à diffuser le plus tôt possible auprès des citoyens des éléments concernant les risques potentiels pouvant menacer leur sécurité afin d'éviter des catastrophes<sup>1008</sup>. Cependant, l'information n'est pas à elle seule suffisante pour donner au citoyen une place prépondérante au sein de la démocratie environnementale. À ce titre, l'information ne peut avoir d'impact positif dans la poursuite de cet objectif que si elle est accompagnée de recommandations utiles. L'information ne revêtira toute sa portée utile que si elle est **assortie de recommandations utiles**. L'exemple de la

---

<sup>1003</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Responsabilité et socialisation du risque rapport public 2005, op. cit.*, p. 334. « Les obligations qui s'imposent de plus en plus aux pouvoirs publics en matière de prévention et de précaution ne font que renforcer l'impératif d'une meilleure information précoce du public ».

<sup>1004</sup> *Ibid.*

<sup>1005</sup> F. MONIER, *Entretien avec Hubert Reeves*, [http://www.lexpress.fr/culture/livre/entretien-avec-hubert-reeves\\_814428.html](http://www.lexpress.fr/culture/livre/entretien-avec-hubert-reeves_814428.html), consulté le 19 janvier 2017. Ce postulat a notamment été avancé par Hubert Reeves, astrophysicien, écrivain et militant qui a déclaré que « pour que la démocratie fonctionne au mieux, il faut que tous les citoyens-électeurs aient accès à l'information. Qu'ils puissent participer au débat politique. C'est pourquoi la science ou plutôt les scientifiques ont une grande responsabilité ».

<sup>1006</sup> L'obligation d'insérer dans le contenu d'une étude d'impact un résumé non technique constitue un des exemples que le droit développe des procédures informatives dédiée à la compréhension par les citoyens des décisions publiques et de leurs effets.

<sup>1007</sup> CE, 28 juillet 2000, *Association des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure*, req. n° 198973 ; CE, 14 novembre 2003, *Association Robin des Bois et autres*, req. n° 228477.

<sup>1008</sup> Les pouvoirs publics peuvent être reconnus responsables par les juges administratifs et civils du fait d'un défaut d'information ou d'une mauvaise information. Dans ce domaine, la situation des élus locaux est particulièrement parlante dans la mesure où, depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ces derniers font l'objet d'un durcissement progressif des exigences en matière d'information environnementale.

prévention des risques météorologiques démontre que l'annonce de perturbations est assortie de consignes de prudence.

**672.** Face à la complexité des risques environnementaux et sanitaires ainsi qu'aux impératifs de prévention et de précaution, le droit apporte en guise de réponse un impératif informationnel qui se caractérise par un ensemble de concepts, de principes, de procédures et d'outils textuels dont le but est d'accorder aux citoyens un rôle central dans la prise de décision<sup>1009</sup>.

**673.** Concernant plus particulièrement la gestion environnementale dans l'incertitude des risques, la connexité entre participation et précaution établie par le droit est flagrante. La juridicisation française du principe de précaution, d'abord par la loi Barnier de 1995, ensuite par l'article 5 de la Charte de l'environnement, révèle la nécessité pour les gouvernants de prendre des décisions en se basant sur de l'hypothétique et non sur des connaissances solides. Ce principe s'appliquant en présence « d'un risque potentiel suffisamment sérieux pour être pris en compte même s'il n'est pas établi scientifiquement »<sup>1010</sup> traduit donc un contexte d'incertitude auxquels les dirigeants sont confrontés dans l'élaboration de solutions durables évitant la réalisation de dégâts potentiellement définitifs. Dans son évolution, le droit de l'environnement a non seulement révélé sa vertu démocratisante mais également une vertu responsabilisante dans la mesure où il conditionne le respect du principe de précaution à la mise en œuvre du principe de participation. Parmi les différentes définitions oscillant entre des conceptions maximalistes et des conceptions minimalistes<sup>1011</sup>, le rapport sur le principe de précaution remis au Premier ministre Lionel Jospin en décembre 2000 par les professeurs Philippe Kourilsky et Geneviève Viney<sup>1012</sup> adopte une vision de juste milieu que les juges et la doctrine ont par la suite réutilisée.

---

<sup>1009</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Responsabilité et socialisation du risque rapport public 2005*, *op. cit.*, p. 335. « Les dispositions particulières concernant les installations « Seveso », l'élaboration de plans de prévention des risques naturels et des plans de prévention des risques technologiques, l'obligation lors de la cession ou de la location de biens immobiliers situés dans une zone couverte par un tel plan d'informer sur l'existence de risques naturels, la possibilité d'instituer des servitudes d'utilité publique sur des terrains présentant des risques d'inondation, sont autant d'exemples des progrès réalisés pour une meilleure information ».

<sup>1010</sup> M. CANEDO-PARIS, « Des nouvelles du principe de précaution », in *RFDA*, (2013), n° 05, p. 1061 et s. Son application présuppose un contexte d'incertitude dû à un risque imposant à l'administration d'appliquer un certain nombre de mesures proportionnées au danger dans le but d'empêcher la réalisation de dommages dont les effets seraient pour partie irrémédiables.

<sup>1011</sup> *Ibid.* L'auteur évoque l'existence d'une divergence de conceptions allant d'une acception préconisant l'abstention totale de toute action dommageable à la confusion entre précaution et prévention.

<sup>1012</sup> P. KOURILSKY et G. VINEY, *Le principe de précaution*, *op. cit.*

**674.** Dans leur définition même du principe, tout d'abord, ils confient aux pouvoirs publics le soin de prendre un certain nombre de mesures face à un risque et notamment « d'en informer les personnes concernées et de recueillir leurs suggestions sur les mesures envisagées pour le traiter »<sup>1013</sup>. De plus, dans ce rapport, les deux scientifiques résument les « principes de procédures susceptibles d'encadrer la réflexion et l'action » en dix commandements dont l'un d'entre eux préconise que « le public doit être informé au mieux et son degré de participation ajusté par le pouvoir politique »<sup>1014</sup>.

**675.** Outre l'aspect purement instructif de la transparence, le rapport insiste sur la responsabilisation des citoyens. En effet, Philippe Kourilsky et Geneviève Viney avancent l'argument selon lequel la transparence peut « contribuer à une meilleure répartition des responsabilités entre la puissance publique et les citoyens »<sup>1015</sup>. Ils se basent sur l'exemple des OGM et sur la politique d'étiquetage pour démontrer que la transparence permet aux « citoyens qui endossent la responsabilité d'assumer ou de ne pas assumer tel ou tel risque potentiel »<sup>1016</sup>. Envisageant l'obligation d'information comme « une version simplifiée de la transparence »<sup>1017</sup>, les auteurs du rapport précisent que cette dernière « se définit surtout comme la qualité d'un système qui rend son fonctionnement déchiffrable et compréhensible pour des individus qui lui sont extérieurs »<sup>1018</sup>. Ce postulat permet donc de resituer le développement du principe de précaution sous l'influence du courant néo-managérial qui a donné le jour à la notion moderne de gouvernance<sup>1019</sup>.

**676.** En abordant l'association du public au processus décisionnel, ce rapport évoque à la fois la contribution des citoyens aux débats et leur intervention directe dans la prise de

---

<sup>1013</sup> *Ibid.*, p. 215. La définition complète est la suivante : « Le principe de précaution définit l'attitude que doit observer toute personne qui prend une décision concernant une activité dont on peut raisonnablement supposer qu'elle comporte un danger grave pour la santé ou la sécurité des générations actuelles ou futures, ou pour l'environnement. Il s'impose spécialement aux pouvoirs publics qui doivent faire prévaloir les impératifs de santé et de sécurité sur la liberté des échanges entre particuliers et entre États. Il commande de prendre toutes les dispositions permettant, pour un coût économiquement et socialement supportable, de détecter et d'évaluer le risque, de le réduire à un niveau acceptable et, si possible, de l'éliminer, d'en informer les personnes concernées et de recueillir leurs suggestions sur les mesures envisagées pour le traiter. Ce dispositif de précaution doit être proportionné à l'ampleur du risque et peut être à tout moment révisé ».

<sup>1014</sup> *Ibid.*, p. 56. Voir également p. 107 : En soulignant le fait que « l'information du public est encore insuffisante », ils prônent l'application de la transparence. À leur sens, cette dernière incarne « un certain style de politique ... dominé par la volonté affichée de dire le vrai, même si le vrai est l'expression d'une incertitude ».

<sup>1015</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>1016</sup> *Ibid.*

<sup>1017</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>1018</sup> *Ibid.*

<sup>1019</sup> Comme nous l'abordons plus en détail postérieurement, la gouvernance désigne un mode de décision incluant une diversité d'acteurs et détient les trois objectifs principaux que sont la légitimité, l'efficacité et la durabilité.

décision<sup>1020</sup>. En ce qui concerne la première modalité, les auteurs estiment qu'elle est perfectible. À ce titre, dans la perspective d'une participation éclairée du public aux débats ou à tout processus décisionnel environnemental, la nécessité du développement de la culture du risque chez les citoyens est abordée<sup>1021</sup>. Concernant la seconde modalité faisant du public un véritable co-constructeur de la norme environnementale, ils émettent quelques doutes sur la compatibilité entre la représentation nationale et le fait d'associer de manière effective les citoyens davantage en amont de la prise de décision, donc au moment où le processus décisionnel n'a pris aucune orientation définitive. Ce dernier point paraît désormais contestable dans la mesure où différentes consécutions juridiques, et notamment en premier lieu la Convention d'Aarhus de 1998, ainsi que nombres de développements doctrinaux démontrent que les démocraties participative et représentative ne sont pas concurrentes mais complémentaires.

**677.** Cette définition du principe de précaution dans une dimension démocratique qui est proposée par le rapport de 2000 n'est pas sans rappeler la conception qu'ont pu développer Michel Callon, Pierre Lascombes et Yannick Barthes dans leur livre *Agir dans un monde incertain*. Cette dernière donne au citoyen une place centrale dans la gestion de l'incertain par le recours aux procédures participatives tout en bravant les distinctions classiquement opérées entre experts et profanes<sup>1022</sup>. Cette conception du principe de précaution suggère donc l'ancrage d'un nouveau paradigme, basé sur une redistribution des rôles et des responsabilités. L'incertitude qui plane autour de l'irréversibilité de phénomènes implique une prise de décision collective pour fixer des limites à l'activité humaine<sup>1023</sup>.

**678.** Cette définition médiane du principe de précaution a fait l'objet de différentes consécutions par le droit français, tant par la jurisprudence que par l'adoption d'actes législatifs et réglementaires. Dans toutes ces applications, le public apparaît comme détenant un rôle, plus ou moins effectif, dans la gestion du risque potentiel. L'un des exemples les plus intéressants d'application est la décision du Conseil d'État de 2013 *Association coordination*

---

<sup>1020</sup> P. KOURILSKY et G. VINEY, *Le principe de précaution*, op. cit., p. 53.

<sup>1021</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>1022</sup> G. AZAM, « Développement durable-Principe de précaution ? Un nécessaire changement de paradigme », p. 191-207 in E. BERR et J.-M. HARRIBEY (dir.), *Le développement en question(s)*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, coll. « Économie », 2006. Cela rend donc indispensable de repenser les rapports entre expertise scientifique et expertise du vécu « par la mise en œuvre de débats publics et la mise en place de modèles de coproduction des savoirs. La controverse est féconde et enrichit la démocratie. Cette approche fait justement apparaître le principe de précaution comme le signe et la possibilité d'une réappropriation par les citoyens d'activités instrumentales devenues autonomes »

<sup>1023</sup> *Ibid.*

*interrégionale stop THT et autres*<sup>1024</sup>. Contrairement à ce qu'il en est pour l'article 7 la Charte de l'environnement consacrant principe de participation, la jurisprudence du Conseil d'État a reconnu avec moins de retenue l'effet direct<sup>1025</sup> de l'article 5 de ce même texte constitutionnel sur le principe de précaution<sup>1026</sup>. Dans cette reconnaissance, l'arrêt de 2013 marque une étape importante dans la mesure où, tout en réitérant l'affirmation de l'effet direct de l'article 5, le Conseil d'État offre une grille de lecture de l'application du principe de précaution à destination des autorités publiques susceptibles de déclarer l'utilité publique d'un projet. Cet arrêt démontre qu'en cas de contentieux impliquant un acte déclaratif d'utilité publique, le juge administratif va tout d'abord examiner le respect de ce principe pour ensuite contrôler la légalité, et donc l'utilité publique du projet par le bilan coût/avantage<sup>1027</sup>. Cependant, ce qui nous intéresse plus particulièrement dans cette décision réside dans le fait que le Conseil d'État, à l'instar du rapport de 2000 des professeurs Kourilsky et Viney, inclut, de manière plus ou moins directe selon les aspects de son analyse, des dispositifs de démocratie environnementale dans les mesures d'application du principe de précaution à adopter contre un risque potentiel.

**679** . Dans cet arrêt, le juge administratif propose un raisonnement en différentes étapes pour l'appréciation du respect du principe de précaution<sup>1028</sup>. À la lecture de la décision, le Premier ministre, le ministre ou le préfet en charge de déclarer une opération d'utilité publique doit d'abord vérifier si le principe de précaution est applicable dans le projet qui lui est soumis en recherchant des éléments qui seraient à même de confirmer la possibilité d'un

---

<sup>1024</sup> CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409, n° 342569, n° 342689, n° 342740, n° 342748 et n° 342821.

<sup>1025</sup> Cette difficulté dans la reconnaissance de l'effet direct de l'article 7 sur le principe de précaution réside avant tout dans la rédaction de cet article qui renvoie à la loi le soin d'appliquer ce principe.

<sup>1026</sup> Si le Conseil d'État n'a pas initialement appliqué ce principe en droit de l'urbanisme (CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Télécoms*, n°248233, rec. p. 1139, conclusion Aguila ; *AJDA* 2005, 1191), il a par la suite pris en compte sa constitutionnalisation et l'a déclaré comme étant d'effet direct. Voir à ce sujet J. BÉTAILLE, « Le décroissement du principe de précaution, un effet de sa constitutionnalisation », in *Droit de l'env.*, (2010), n° 182, p. 278 et s. En matière d'invocabilité directe, le Conseil d'État a amorcé en 2006 la reconnaissance en estimant que « le principe de précaution, tel qu'énoncé à l'article 5 ... paraît pouvoir être directement invoqué » (CE, 6 avril 2006, *Ligue de protection des oiseaux et autres*, n° 283103 : *JurisData* n° 2006-070107) pour le confirmer dans l'arrêt *Commune d'Annecy* de 2008 (CE, ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931 : *JurisData* n° 2008-074233 ; *GAJA* 2011, n° 116 ; Voir à ce sujet A. ROBLLOT-TROIZIER et T. RAMBAUD, « Chronique de jurisprudence », in *RFDA*, (2008), n° 06, p. 1233 et s.). Par la suite, en 2010, le juge administratif a affirmé l'applicabilité directe de l'article 5 de la Charte de l'environnement dans les recours de plein contentieux et pour excès de pouvoir : (CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier des Hauts de Choiseul*, n° 328687 : *JurisData* n° 2010-012229).

<sup>1027</sup> Cette décision entend conditionner la légalité d'une déclaration d'utilité publique au contrôle rigoureux réalisé par l'État du respect du principe de précaution par le maître d'ouvrage. Par conséquent, au sens de cette décision, la méconnaissance du principe de précaution rend impossible une déclaration d'utilité publique.

<sup>1028</sup> M. CANEDO-PARIS, « Des nouvelles du principe de précaution », *op. cit.*

risque contre l'environnement ou la santé et la sécurité des personnes<sup>1029</sup>. Dans cette affaire, il était question d'un arrêté de 2010 par lequel le ministre chargé de l'Écologie a déclaré d'utilité publique les travaux pour la réalisation d'une ligne électrique aérienne à très haute tension de 400 000 volts entre les communes de Raids et Saint-Sébastien-de-Raids et la commune de Beaulieu-sur-Oudon. Or en fonction de différentes études allant dans le sens d'un danger potentiel mais ne permettant pas d'avoir un raisonnement scientifique définitif, ce type de projet révèle une situation d'incertitude autour d'un risque pour la santé des personnes vivant à proximité de ce genre d'ouvrage émettant des ondes électromagnétiques<sup>1030</sup>.

**680.** Dans un deuxième temps, si cette condition est remplie, l'autorité administrative doit veiller, conformément aux exigences de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques. Or, comme nous l'étudions en détail plus loin, ce type de procédure qui le plus souvent se caractérise par des études d'impact peut, selon les cas, être soumis à un contrôle plus ou moins important du public. Dans ce cadre, ce contrôle porte sur un dispositif consistant en l'étude scientifique et technique des effets d'un projet (concernant des travaux, ouvrages ou aménagements publics et privés) ou d'un document d'urbanisme susceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement. L'étude d'impact est synonyme de démocratisation décisionnelle dans la mesure où c'est une « procédure administrative révolutionnaire »<sup>1031</sup> devenue un élément notable du droit public. Influencés par la Convention d'Aarhus<sup>1032</sup>, le droit de l'environnement et de l'urbanisme en ont fait une étape de procédure administrative non contentieuse soumise au regard du public et donnant à ce dernier un rôle certes aléatoire mais incontournable dans la décision environnementale.

---

<sup>1029</sup> CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, § 37. Plus exactement, selon le juge, l'autorité compétente doit systématiquement avant toute chose « rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution ».

<sup>1030</sup> *Ibid* §38 : « Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que si aucun lien de cause à effet entre l'exposition résidentielle à des champs électromagnétiques de très basse fréquence et un risque accru de survenance de leucémie chez l'enfant n'a été démontré, plusieurs études concordantes ont, malgré leurs limites, mis en évidence une corrélation statistique significative entre le facteur de risque invoqué par les requérants et l'occurrence d'une telle pathologie supérieure à la moyenne, à partir d'une intensité supérieure à un seuil compris selon les études entre 0,3 et 0,4 microtesla, correspondant à un éloignement égal ou inférieur à une centaine de mètres d'une ligne à très haute tension de 400 000 volts ; que, dans ces conditions, l'existence d'un tel risque doit être regardée comme une hypothèse suffisamment plausible en l'état des connaissances scientifiques pour justifier l'application du principe de précaution ».

<sup>1031</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>1032</sup> T. GARANCHER, *Études d'impact environnemental: principes, acteurs, champs d'application, procédure*, Paris, Le Moniteur, coll. « Pratique du droit », 2013, p. 137.

**681.** Enfin, dans un troisième temps, l'autorité vérifie que les mesures de précaution adéquates assorties à l'opération ne sont ni insuffisantes, ni excessives. Parmi ces mesures diverses, figure notamment l'information des personnes concernées et le recueil de leurs suggestions<sup>1033</sup>.

**682.** Ce n'est que si ces conditions de respect du principe de précaution sont remplies, qu'un contrôle du bilan coût /avantage peut être réalisé. Dans deux de ces trois étapes, l'information et la participation du public constituent un élément incontournable. (constituent des éléments indispensables)

b) La responsabilisation éco-citoyenne par la transmission de la culture du risque

**683.** La thématique de la « culture du risque », courante dans le domaine de l'éducation environnementale, est de plus en plus au centre des questions de gestion des catastrophes naturelles et technologiques<sup>1034</sup>. Cette expression, devenue notion acquise dans la doctrine du droit de l'environnement rejoint l'idée de gouvernance dans la mesure où elle se caractérise par une diversité d'acteurs. Plus exactement, elle désigne l'importance d'une prise de conscience du risque chez les acteurs de l'environnement qu'ils soient citoyens, élus ou encore techniciens, ce qui implique de leur part la nécessité d'être au fait des comportements à adopter en période critique<sup>1035</sup>.

**684.** Pour mettre en œuvre cet objectif, l'information dès la jeunesse du citoyen est considérée comme constituant l'un des outils privilégiés. Dans le cadre théorique de cette notion, l'information permet d'acquérir cette culture du risque dans la mesure où elle comprend les règles de conduite à adopter en cas de danger mais elle fournit également à chaque personne qui en bénéficie les moyens de débattre avec l'ensemble des acteurs de l'environnement sur les pratiques, les enjeux et les choix à adopter dans la gestion publique

---

<sup>1033</sup> Ces mesures se manifestent également par la vigilance sur le choix du tracé du projet de manière à minimiser le nombre d'habitations situées à proximité et éviter tout établissement accueillant des personnes vulnérables particulièrement exposées à ce risque potentiel ou encore par le rachat des terrains exposés de manière importante à ces ondes.

<sup>1034</sup> J.-C. BLESIOUS, « Discours sur la culture du risque, entre approches négative et positive. Vers une éducation aux risques ? », in *Géographie et cultures*, (2013), n° 88, p. 249 et s.

<sup>1035</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, *Glossaire, Culture du risque / Géorisques*, <http://www.georisques.gouv.fr/glossaire/culture-du-risque-1>, consulté le 3 février 2017.

d'un risque naturel ou technologique. Le précepte que représente la culture du risque est aussi bien applicable dans le domaine de la prévention que dans celui de la précaution<sup>1036</sup>.

**685** . La culture du risque est une notion qui tend à être progressivement intégrée par les institutions françaises. La sensibilisation / responsabilisation des citoyens dans le domaine de la santé et de la sécurité environnementale a par exemple fait l'objet d'une étude du Sénat après la catastrophe de la Faute sur Mer. Ce rapport, réalisé par les sénateurs François Calvet et Christian Manable, réalise une évaluation de l'évolution des consciences des différents acteurs dans la prévention et la lutte contre les risques liés aux inondations et aux submersions marines cinq ans après le passage de la tempête Xynthia sur les côtes littorales française<sup>1037</sup>. Ce document d'information suggère un constat en demi-teinte : bien que les deux élus constatent une amélioration des dispositifs encadrant la chaîne de gestion du risque, ils soulignent la nécessité d'un renforcement du triptyque « prévision/prévention/protection ».

**686** . À ce titre, ce rapport de 2015 émet dix recommandations tout en précisant que « les actions mises en œuvre depuis le passage de Xynthia n'ont toujours pas permis de développer une véritable " culture du risque " sur le territoire français »<sup>1038</sup>. Au sens de ce rapport, « la culture du risque ne signifie plus seulement qu'il faut avoir « conscience des risques », mais elle doit permettre de réaliser des " projets de territoire " »<sup>1039</sup>. Dans l'optique d'une mise en œuvre efficace de ce précepte dans la gestion de tout risque naturel, les deux sénateurs misent sur les vertus de la démocratie environnementale et plus particulièrement sur l'incidence de cette dernière sur un partage des responsabilités entre tous les acteurs qu'ils soient gouvernants ou citoyens.

---

<sup>1036</sup> PORTAIL SANTÉ ENVIRONNEMENT TRAVAIL, *Évaluation et gestion des risques : références et pratiques*, [http://www.sante-environnement-travail.fr/minisite.php3?id\\_rubrique=889&id\\_article=2749](http://www.sante-environnement-travail.fr/minisite.php3?id_rubrique=889&id_article=2749), consulté le 19 février 2017. « En France, et dans le prolongement des réflexions initiées par le Comité de la prévention et de la précaution, on identifie schématiquement trois catégories de risque justifiant des réponses différentes selon leur degré de gravité et de réversibilité, et leur niveau d'incertitude scientifique :

- le risque identifié dont la preuve est établie de manière convaincante : sa gestion relève de la prévention (exemples du saturnisme et de l'amiante) ;
- le risque controversé pour lequel le développement du débat scientifique n'a pas débouché sur un consensus (effets de certains produits chimiques et pesticides) mais dont la gestion nécessite une précaution forte en relation avec sa gravité et son irréversibilité ;
- le risque émergent pour lequel le débat scientifique en est à ses prémices et dont la gestion nécessiterait une précaution faible dans la mesure où gravité et irréversibilité demeurent largement inconnues ».

<sup>1037</sup> F. CALVET et C. MANABLE, *Rapport d'information n° 536 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales. Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, Paris, Sénat, 2015.

<sup>1038</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>1039</sup> *Ibid.*

**687.** Les deux sénateurs préconisent tout d'abord la mise en œuvre d'une information du public à travers la sensibilisation des citoyens par les pouvoirs publics au sujet des comportements à adopter en cas de catastrophe naturelle<sup>1040</sup> et l'information d'alerte en urgence par l'utilisation des nouvelles technologies<sup>1041</sup>. La démocratie du risque que prône ce rapport de 2015 inclue également des objectifs de légistique<sup>1042</sup> dans le domaine de la planification urbaine<sup>1043</sup>.

**688.** De plus, cet impératif de clarté et d'accès à la norme environnementale a incité les deux sénateurs à proposer la consécration d'une obligation pour les communes « de réviser leurs documents d'urbanisme en cas d'approbation, de mise en application anticipée ou de modification d'un plan de prévention des risques (PPR) »<sup>1044</sup>. Ce conseil se justifie par le fait que les PPR sont des documents qui favorisent l'assimilation de la culture du risque tant chez les élus que chez les citoyens. Cet outil règlementaire constitue en effet l'un des meilleurs

---

<sup>1040</sup> *Ibid.*, recommandation n°3, p. 69. Ce type d'information touche toutes les personnes exposées aux risques mais également en particulier les jeunes publics (enfants, adolescents et étudiants) afin de leur inculquer le sens d'une responsabilité citoyenne et qu'ils soient acteurs des décisions relatives à leur propre sécurité. Cette recommandation va donc dans le sens d'une incitation à la promotion de la citoyenneté active auprès des différents membres de la société.

<sup>1041</sup> *Ibid.*, recommandation n° 10, p. 78-79. Le rapport définit plus exactement ce nouveau système d'alerte de cette manière : Il est question de « la possibilité d'envoyer un SMS d'alerte à l'ensemble d'une population située sur un territoire menacé par un risque, du seul fait de sa géolocalisation. Il s'agirait de ne pas transiter par le canal traditionnel d'envoi des SMS et des communications, mais par le réseau " technique ", permettant en temps normal au téléphone portable de communiquer avec l'antenne relais pour se connecter et se déconnecter en passant à l'antenne suivante. Ce système, appelé *selfbroadcasting* existe déjà dans certains pays, comme les Pays-Bas ou Israël, et présente un triple avantage :

- il n'y a pas de problèmes de saturation ;
- ce canal ne peut pas être désactivé par l'utilisateur ;
- le téléphone éteint est automatiquement rallumé pour transmettre le message ».

<sup>1042</sup> Issue de la mise en application du concept de gouvernance, cette science de la rationalisation du droit a pour but la clarté et la facilité d'accès de la norme tant pour les praticiens que pour les citoyens. Par cet objectif, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue en 1999 par les sages de la rue Montpensier, le public se voit attribuer un rôle prépondérant dans le fonctionnement de la démocratie dans la mesure où l'intelligibilité et l'accessibilité de la norme constitue une des modalités permettant aux individus d'accéder à l'exercice de leur citoyenneté.

<sup>1043</sup> F. CALVET et C. MANABLE, *Rapport d'information n° 536 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales. Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, op. cit, recommandation n°6, p. 72-73. Ainsi, François Calvet et Christian Manable conseillent d'« en finir avec la fragmentation du droit et des outils relatifs aux risques naturels » par la réalisation d'« un travail de simplification associant les services de l'État et les associations d'élus afin de rendre plus lisible l'articulation des outils relatifs aux risques ».

<sup>1044</sup> *Ibid.*, recommandation n°7, p. 73-74.

exemples de dispositif à vocation pédagogique dans la gestion des risques naturels<sup>1045</sup> et technologiques<sup>1046</sup>.

**689.** Dans tous les cas, l'existence de ces documents d'urbanisme<sup>1047</sup> peut être rattachée à la bonne information du public pour deux raisons principales. Premièrement, ils font l'objet de procédures de concertation et d'enquête publique dans les conditions prévues par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Deuxièmement, ces plans sont des servitudes d'utilité publique qui doivent être annexées au PLU<sup>1048</sup> ce qui va dans le sens d'une bonne cohérence et d'une lisibilité des normes environnementales et urbanistiques<sup>1049</sup>.

**690.** Ainsi, bien que l'élaboration des PPR ne soit pas soumise à certaines procédures d'évaluation environnementale pouvant impliquer une information et une participation du public<sup>1050</sup>, le citoyen reste dans ce domaine globalement inséré au cœur du dispositif dans la

---

<sup>1045</sup> P. SOLER-COUTEAUX et É. CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 497. Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), institués par la loi Barnier du 2 février 1995, ont pour but « de délimiter des zones exposées aux risques dans lesquelles il peut, en fonction de la nature et de l'intensité du risque, soumettre à des conditions particulières, voire interdire les constructions, travaux installations et aménagements, ou encore définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques ou les particuliers ».

<sup>1046</sup> S. DEFIX, « La procédure et les finalités du plan de prévention des risques technologiques », in *AJDA*, (2013), n° 11, p. 635 et s. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), consacrés par la loi Bachelot du 30 juillet 2003 (Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. JO 31 juillet 2003, p. 1302), ont quant à eux pour objet d'opérer une délimitation des effets d'accidents pouvant survenir au sein des installations dites Seveso seuils hauts ou de stockages souterrains. À ce titre, ces outils « délimitent ainsi des périmètres autour des installations à hauts risques afin de limiter les conséquences d'un éventuel accident sur la population voisine ». « Ainsi, à l'intérieur du périmètre d'exposition aux risques, le PPRT peut imposer une réglementation pour toute construction nouvelle, toute extension de construction existante, toute réalisation d'aménagements ou ouvrages ou tout changement de destination, pour chacune des zones délimitées, en fonction du type et du niveau de risque. Le PPRT peut également prescrire des mesures sur le bâti existant ou futur et ses usages destinées à protéger les populations afin de ne pas aggraver le risque existant, voire de le diminuer ».

<sup>1047</sup> CE, avis, 3 décembre 2001, *SCI rue de la Poissonnerie*, rec. p. 628, note H. Jacquot, *AJDA* 2002. 177 ; CE, avis, 12 juin 2002, *Préfet de Charente Maritime*, note J.P. Lebreton, *AJDA* 2002. 1081. Au sein de ces décisions, le Conseil d'État a qualifié les PPR de documents d'urbanisme.

<sup>1048</sup> Voir les articles L. 562-3 et 4 du code de l'environnement.

<sup>1049</sup> En outre, en matière de contentieux il y a une certaine garantie de l'accès au juge dans la mesure où selon l'article L. 152-7 du code de l'urbanisme, ces servitudes annexées sont opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Cet article L. 152-7 du code de l'urbanisme (ancien L. 126-1, alinéa 3) dispose précisément qu'« après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan local d'urbanisme soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article L. 151-43, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol ». Comme le démontre la décision du Conseil d'État de 1982 (CE, 3 novembre 1982, n° 34034), ce principe est appliqué rigoureusement par le juge administratif. Plus récemment, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 6 juillet 2004 (n°01LY00120) confirme également ce constat.

<sup>1050</sup> Voir P. TROUILLY, « Plans de prévention des risques naturels prévisibles - Inapplicabilité à ces plans de la procédure d'évaluation environnementale prévue par la directive du 27 juin 2001 », in *Environnement*, (2014), n° 4, p. 32 et s. Dans la décision CE, 29 janvier 2014, *M. A*, n° 356085 : JurisData n° 2014-001091, le Conseil d'État estime que les dispositions de l'article 3 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (PE et Cons. CE, dir. 2001/42/CE, 27 juin 2001 : JOCE n° L 197, 21 juill. 2001, p. 30) prévoyant une procédure d'évaluation

mesure où ces documents ont pour vocation de l'informer, de l'alerter ainsi que de l'associer à la gestion des risques naturels et technologiques qui doivent faire l'objet d'une prévention. Par souci de lisibilité des documents d'urbanisme, les deux sénateurs ont envisagé une obligation de révision en cas d'une modification dans l'ordre juridique en matière de PPR ainsi qu'une assistance envers les communes désireuses d'une aide de la part des services de l'État dans la mise en œuvre de cette révision. Cette recommandation a d'ailleurs fait l'objet d'une consécration dans le système normatif puisque désormais, en vertu de l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme (ancien L. 126-1 alinéa 2) le préfet doit non seulement notifier au maire ou au président de l'établissement public les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol mentionnée à l'article L. 151-43 (ancien L. 126-1 alinéa 1<sup>er</sup>) mais également d'exiger d'eux une mise en conformité du PLU comme pour toutes les servitudes d'utilité publique.

**691.** Enfin, ce rapport de 2015 prônant « une véritable culture du risque dans les territoires » s'inscrit partiellement dans le troisième pilier de la Convention d'Aarhus, à savoir l'accès au juge, puisque la recommandation n° 9 propose de « désigner dans les services du parquet des substituts du procureur de la République spécialisés dans le contentieux des actes d'urbanisme, compétents en particulier en matière de construction illégale » dans un but de simplification, de facilitation et d'accélération des procédures<sup>1051</sup>.

**692.** Ainsi ce rapport présente un exemple reflétant ce en quoi la notion de culture du risque attribue un rôle à chaque citoyen dans la prise de décisions environnementales. Effectivement, l'ensemble de ces recommandations visent l'amélioration de la gestion des risques naturels et technologiques par les élus locaux étant soumis à un régime de responsabilité croissant en la matière. Néanmoins, ces recommandations démontrent que la culture du risque concerne tant les élus que les citoyens et qu'elle se trouve au cœur des problématiques juridiques de démocratie environnementale. À ce titre, le droit de l'urbanisme et de l'environnement témoignent de l'assimilation progressive de l'esprit de ce concept et démontre que son acquisition passe par la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs démocratiques dont le but est d'éduquer, d'informer et d'alerter le public, de le faire participer

---

environnementale ne concernent pas les plans ou programmes dont la finalité est d'assurer la protection des populations contre les risques naturels alors même qu'ils seraient par ailleurs susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Or les articles 6 et 7 de cette directive envisagent l'organisation par les États membres de procédure d'information et de consultation du public dans le cadre de cette évaluation.

<sup>1051</sup> F. CALVET et C. MANABLE, *Rapport d'information n° 536 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales. Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, op. cit., p. 76-77.

aux décisions relatives à des risques pouvant avoir des effets irréversibles sur sa vie et son environnement ou de faciliter le fonctionnement de la justice dans ce domaine.

c) La responsabilisation éco-citoyenne par la précocité du dialogue environnemental

**693.** Dans certains cas, la participation est en situation d'échec vis-à-vis de son but de responsabilisation citoyenne. Cet échec est principalement dû à une mauvaise mise en œuvre de la gouvernance environnementale. C'est par exemple le cas en ce qui concerne le très controversé domaine des nanotechnologies et le fiasco qu'a pu représenter pour certaines associations environnementales la tenue d'un débat public sur ce sujet entre 2009 et 2010. Le but du débat public étant en principe d'éclairer par la voix de la société civile la prise d'une décision publique empreinte généralement d'incertitude ou de complexité, ce dispositif suscite en pratique de nombreuses interrogations. Ces questionnements portent principalement sur l'efficacité de ce mécanisme ainsi que sur l'importance de la prise en compte par les gouvernants de l'avis du public manifesté à l'occasion de la tenue de ce type d'évènement. Dans le cas d'une prise en compte inexistante ou trop peu importante, on peut effectivement se poser la question de l'effectivité de la responsabilité morale de la société civile. Certes, cette responsabilité est mobilisée au moment de la prise de parole du public. Cependant quelle est l'utilité réelle de la mise en œuvre de ce dispositif lorsque les idées et recommandations qui en ressortent sont ignorées ?

**694.** Ce genre de questionnement est particulièrement opportun dans le cas où le projet de décision est arrêté avant même la fin de la tenue de tels débats. À ces interrogations, le juge a pu apporter une réponse allant dans le sens d'une valorisation du débat public ainsi que de la mobilisation citoyenne précoce que ce type de dispositifs participatif implique. Par exemple, en ce qui concernait la prise d'une décision ministérielle au sujet du contournement autoroutier de Bordeaux sans attendre l'issue d'un débat public organisé pour l'occasion par la Commission nationale du débat public, le Tribunal administratif de Bordeaux s'est exprimé en faveur du respect, sinon substantiel au moins formel, de ce type de procédure<sup>1052</sup>. Dans sa décision du 1<sup>er</sup> mars 2007<sup>1053</sup>, le juge a annulé pour vice procédural cette décision ministérielle. Il s'appuie plus exactement sur une déclaration du Comité interministériel

---

<sup>1052</sup> M.-A. HERMITTE, « Relire l'ordre juridique à la lumière du principe de précaution », *op. cit.*

<sup>1053</sup> TA Bordeaux, 1<sup>er</sup> mars 2007, *Association Aquitaine Alternatives*, n° 0603435.

d'aménagement du territoire et estime qu'elle « proclame ainsi comme prise ... une décision dont le principe même est au cœur du débat public qu'elle vient prématurément interrompre, a restreint la liberté d'appréciation du ministre ... et vidé de son sens une procédure de concertation supposée permettre à cette autorité de se prononcer en connaissance de l'opportunité du projet, de ses enjeux et de son accueil par le public ».

d) La responsabilisation éco-citoyenne par une acceptation des risques environnementaux

**695.** La complexité environnementale peut amener à prendre des décisions sans jamais être sûr de ses retombées. C'est donc dans un contexte d'incertitude que le gouvernant doit préférer certaines solutions plutôt que d'autres. Il se trouve constamment confronté à « la permanence du "plus ou moins probable" » car intrinsèquement, l'écologie est marquée par « des discontinuités, des seuils, des surprises »<sup>1054</sup>. Ce contexte de flou a poussé les gouvernants, tant à l'international qu'au national, à reconfigurer le système juridique décisionnel en y incluant les principes d'actions qui sont les grands principes du droit de l'environnement : la prévention, le principe pollueur-payeur, la précaution et la participation<sup>1055</sup>. À travers la consécration du principe de participation dans cette situation de complexité, on retrouve une fois de plus la volonté des gouvernants de légitimer leurs prises de décision.

**696.** Bien que ce parallèle paraisse un peu audacieux, nous pouvons établir un lien entre cette optique du partage des responsabilités face aux dangers environnementaux potentiels et la théorie privatiste de l'acceptation des risques. En matière de responsabilité, cette théorie est celle selon laquelle « celui qui cause un dommage à autrui lors de la pratique d'une activité dangereuse peut néanmoins s'exonérer de sa responsabilité si la victime a participé librement à cette activité »<sup>1056</sup>. Si l'on s'attarde sur chaque élément de cette définition, on décèle des passerelles importantes entre cette théorie et la participation du citoyen en matière environnementale. En effet, à partir du moment où l'éco-citoyen participe à la prise d'une décision qui aura à coup sûr un impact sur sa santé et/ou sa sécurité, dans le cas où cette

---

<sup>1054</sup> F. DI CASTRI, « L'écologie en temps réel », p.78-86, in J. THEYS et B. KALAORA (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels!*, Paris, Autrement, coll. « Mutations », 1992.

<sup>1055</sup> V. LABROT, « Droit et complexité- Regard sur le droit de l'environnement », p.17-37, in M. DOAT, J. LE GOFF, et P. PÉDROT (dir.), *Droit et complexité*, op. cit.

<sup>1056</sup> « Acceptation des risques » in S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, op. cit., p. 8.

procédure de négociation entre citoyens et gouvernants est correctement menée, la population accepte les risques que la décision peut entraîner sur l'environnement. Dans ce cas-là, au vu des risques qu'elle implique, la participation à la prise de décision peut, en soi, constituer une activité dangereuse. En d'autres termes, compte tenu de l'incertitude des effets qu'une décision peut avoir sur l'environnement, la participation du citoyen à cette même décision donne au gouvernant la garantie de ne pas être l'unique fautif dans le cas d'un mauvais choix. Les représentants du peuple n'ont plus une totale légitimité du fait de leur élection ils sont désormais avant tout jugés sur leurs actes. En outre, force est de constater qu'ils ne sont pas aptes à se prononcer sur tout sujet de manière catégorique. C'est pour cela que les questions portant notamment sur des thèmes extrêmement complexes doivent être connues et débattues par le public car la prise de décision implique un choix qui pourra avoir des effets irréversibles.

**697.** La notion d'acceptation des risques prend tout son sens avec l'exemple de la participation des citoyens aux décisions relatives à l'énergie nucléaire. Ce type d'énergie suscite légitimement chez la population de nombreuses craintes tant les incertitudes et les risques sont nombreux à ce sujet. De plus, la confusion est d'envergure car il n'est pas certain que les autres types de production d'énergie soient moins nocifs<sup>1057</sup>. En septembre 2005 et en janvier 2006, la Commission Nationale du débat public (CNDP) a nommé une Commission particulière du débat public (CPDP) qui a organisé un débat public sur la gestion des déchets radioactifs à vie longue. À l'issue de ce débat, la majorité des participants s'est prononcée en faveur d'un entreposage à faible profondeur. Ce qui est intéressant, c'est que cette option n'avait pas été présentée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques<sup>1058</sup>. Le public-participant a donc choisi sa propre voie, selon ce qui lui paraissait le moins dommageable pour la santé des générations actuelles et futures<sup>1059</sup>. Le caractère irréversible d'un enfouissement trop profond a dissuadé le public qui s'est davantage tourné vers un stockage à faible profondeur qui permet de traiter ultérieurement les déchets en fonction des nouvelles avancées scientifiques.

---

<sup>1057</sup> SFEN, SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'ÉNERGIE NUCLÉAIRE, *Débat public sur la gestion des déchets radioactifs à vie longue (2005-2006)*, <http://www.sfen.org/-Debat-public-sur-la-gestion-des->, consulté le 25 décembre 2013 Alors que l'industrie nucléaire récupère et confine ses déchets, ce qui en réduit l'impact environnemental à court terme, les centrales électriques à combustibles fossiles déversent leurs déchets dans la nature : CO2 (gaz carbonique responsable de l'aggravation de l'effet de serre), oxydes de soufre et d'azote, poussières.

<sup>1058</sup> Les options présentées par l'Office étaient au nombre de trois: le stockage géologique à grande profondeur, la séparation-transmutation et l'entreposage en surface.

<sup>1059</sup> *Déchets nucléaires : l'entreposage à faible profondeur préféré par les participants aux débats publics - Réseau Sortir du nucléaire*, <http://groupes.sortirdunucleaire.org/Dechets-nucleaires-l-entreposage-a>, consulté le 20 décembre 2013.

Ainsi, les procédures participatives donnent l'occasion au public de se prononcer sur un sujet complexe mais important qui le concerne. Ce type de dispositif permet d'amener le citoyen à se forger une opinion sur un thème qui n'est pas anodin. En effet l'incertitude devant les risques encourus par l'enfouissement des déchets nucléaires est conséquente. La dégradation des réceptacles recueillant les déchets entraînerait de graves dommages<sup>1060</sup>.

**698.** Dans un autre registre, la gestion des espèces est tout aussi problématique. La régulation ou l'introduction d'un animal sur un territoire illustre particulièrement les dilemmes auquel le gouvernant peut être confronté. La décision de tels actes implique un choix cornélien car il arrive que de nombreuses questions quant à aux effets obtenus restent en suspens. C'est la raison pour laquelle ce dernier a de plus en plus recours à la participation citoyenne afin que le public soit conscient de la difficulté de la décision et qu'il partage et assume le choix qui doit être pris.

**699.** La régulation d'une espèce animale en raison des dommages qu'elle peut causer est une décision complexe à prendre. Certes les dommages causés par l'espèce en question seront limités mais il est important de respecter certains quotas de manière à ne pas éliminer la totalité d'une espèce ce qui créerait un déséquilibre et aurait également des conséquences néfastes pour l'écosystème. Depuis l'adoption de la loi 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, l'administration met en œuvre des procédures de consultation électronique notamment à ce sujet. Par exemple, la préfecture des Pyrénées Atlantiques a soumis à consultation électronique un arrêté portant régulation du grand cormoran durant la campagne de chasse 2013-2014. Le but de cet arrêté est de détruire une partie des grands cormorans sur les secteurs d'eaux libres et de pisciculture afin de répondre à la prédation de ces oiseaux qui présente des risques pour les populations de poissons qu'ils soient des espèces protégées ou d'élevages<sup>1061</sup>. Cette opération de destruction est délicate et doit être encadrée étroitement dans

---

<sup>1060</sup> SFEN, SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'ÉNERGIE NUCLÉAIRE, « Débat public sur la gestion des déchets radioactifs à vie longue (2005-2006) », *op. cit.*

<sup>1061</sup> *Régulation du grand cormoran / Consultation du public / Environnement, risques naturels et technologiques / Politiques publiques / Accueil - Les services de l'État dans les Pyrénées-Atlantiques*, <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Consultation-du-public/Regulation-du-grand-cormoran>, consulté le 25 décembre 2013 Cet acte se base notamment sur l'arrêté ministériel du 26 novembre 2010 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans. Par cet arrêté, le préfet a cependant limité la destruction d'oiseaux à un nombre maximal de 250, répartis selon le quota suivant : piscicultures 50, eaux libres 200.

la mesure où le grand cormoran est une espèce figurant dans l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire<sup>1062</sup>.

**700 .** La réintroduction ou l'introduction d'une espèce dans un milieu est, encore une fois, une question tout aussi complexe. Cet acte est *a priori* louable si l'on se place du côté de la sauvegarde de la biodiversité. Cependant, selon l'espèce qui va être insérée, cela peut également avoir des conséquences néfastes pour le développement durable. Dans ce cas-là cette initiative serait contre-productive et empirerait les choses. Cette complexité a conduit certaines normes comme la directive « Habitats » du 21 mai 1992<sup>1063</sup>, à imposer aux administrations de procéder à la consultation du public en cas de mesures de réintroduction d'animaux et de ne pas porter aux autres intérêts en présence une atteinte excessive. C'est par exemple à ce titre qu'en 2006, suite à une large concertation des populations concernées ainsi que des élus, la ministre de l'écologie et du développement durable a pris la décision d'introduire cinq ours slovènes dans les Pyrénées afin de préserver la biodiversité locale. Cette décision n'a pas fait l'unanimité car les éleveurs agricoles de la région, opposés à cette décision en raison du danger que les ours représentent pour le bétail, ont introduit un recours devant le juge<sup>1064</sup>. Certes cette décision d'introduction n'était pas exempte de risques et c'est ce qui caractérise la complexité du choix<sup>1065</sup>. Cependant, le Conseil d'État s'est avant tout fié à la stricte application qui a été faite de la directive « Habitats » pour la prise de la décision ministérielle. En l'espèce, l'importance de la consultation du public ainsi que l'adoption de mesures de précaution visant à prévenir et réparer les conséquences dommageables d'une telle introduction ont donné du crédit à cette décision aux yeux du juge<sup>1066</sup>.

**701 .** Ces exemples montrent que la responsabilité des citoyens est au cœur de ces pratiques participatives car elles les amènent à faire des choix complexes. Du fait des risques écologiques réels qu'impliquent certaines décisions, la participation de la population place cette dernière face à des choix non évidents, face à leur responsabilité vis à vis de

---

<sup>1062</sup> Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, JORF n°0282 du 5 décembre 2009 page 21056 texte n° 3

<sup>1063</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO L 206 du 22.7.1992, p. 7.

<sup>1064</sup> CE, ord. réf., 9 mai 2006, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne et a., n° 292398.

<sup>1065</sup> La production économique est une des composantes du développement durable. Lorsque du bétail est tué par des animaux sauvages, les éleveurs subissent d'importants dommages matériels et économique. Ce préjudice peut donc constituer une nuisance pour l'équilibre qui caractérise le développement durable d'une région. L'introduction d'animaux sauvages à proximité de lieux d'activités économiques agricoles n'est donc pas un choix simple.

<sup>1066</sup> P. TROUILLY, « La demande de suspension de la décision de réintroduction des ours dans les Pyrénées rejetée », in *Environnement*, (2006), n° 6.

l'environnement. Cela mène à constater l' « essoufflement d'une pensée de l'autonomie, de la liberté individuelle qui viendra se heurter à la nécessité d'une organisation collective nécessaire pour assumer la responsabilité humaine vis-à-vis de la planète, et pour assurer la solidarité de tous envers tous. <sup>1067</sup> ».

**702.** La complexité environnementale présente un des fondements techniques de la participation du citoyen aux processus décisionnels. Cependant l'individu peut, quoi qu'il en soit, se familiariser avec la complexité du milieu dans lequel il vit. L'expérience du vécu lui confère une certaine expertise de terrain dont la mise en œuvre des processus participatifs tire profit.

### C) La mise en valeur d'une expertise citoyenne

#### 1) *Le caractère élitiste de la conception traditionnelle de la notion d'expertise*

**703.** Le critère par excellence de la définition classique de l'expertise repose sur la notion de compétence. Ainsi, dans ce cas-là, un individu est qualifié d'expert en raison de son savoir et de son savoir-faire dans un domaine précis. Ici, l'expert détient et exploite des connaissances particulières qu'il a acquises lors d'une formation. Son niveau de compétence est en général reconnu par un diplôme délivré à la fin de cette formation. Si on étudie l'étymologie du mot « expert », *expertus*, fait référence à une personne « maître en son art » ou « rendu habile par l'expérience »<sup>1068</sup>. Cette acception renvoie clairement à la notion de savoir et donc de science. Cette dernière a, jusqu'à présent, été opposée à la notion d'expérience humaine<sup>1069</sup>.

**704.** La conception classique du droit ne fait que confirmer cette vision sélective de la notion d'expert. En effet, en ce qui concerne la désignation d'experts dont la tâche est d'aiguiller le juge dans sa mission, on constate que le droit a toujours retenu une définition extrêmement stricte de l'expertise. Force est de constater que l'expertise judiciaire est reconnue seulement aux personnes qui ont acquis des compétences par la pratique d'un

---

<sup>1067</sup> E. SAS, *Philosophie de l'écologie politique: de 68 à nos jours*, Paris, Les petits matins, 2010, p. 28.

<sup>1068</sup> O. LECLERC, *Expert / Démocratie & Participation*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1324>, consulté le 26 janvier 2014.

<sup>1069</sup> J.-J. GOUGUET, « Le principe de précaution face à l'économie », p. 17-27, in INSTITUT FÉDÉRATIF « ENVIRONNEMENT ET EAU » (dir.), *Incertitude juridique, incertitude scientifique, op. cit.*

métier. Ainsi, traditionnellement, le caractère professionnel de l'expertise signifie que l'expert maîtrise parfaitement, plus que quiconque, le savoir qui lui a été inculqué<sup>1070</sup>. Le droit a progressivement subordonné la désignation d'experts judiciaires à des conditions axées sur une formation, un diplôme et une expérience professionnelle<sup>1071</sup>. Plus spécifiquement, le droit français n'a pas été le dernier à utiliser cette stricte définition de l'expertise judiciaire puisqu'il l'a diffusée dès le 16<sup>e</sup> siècle dans l'encadrement de la pratique<sup>1072</sup>.

**705** . De plus, tant dans le domaine de la gestion environnementale qu'en matière sanitaire, les modalités d'appui que constitue l'expertise dans la prise de décision des gouvernants sont juridiquement délimitées autour de cette conception stricte basée sur les compétences. De fait, ce critère de compétence, interprété classiquement, exclut toute personne ne disposant pas de compétence particulière dans un domaine donné. Par conséquent, cela exclut le citoyen qualifié de profane, *profanum*, « celui qui est devant le temple » des sciences et techniques<sup>1073</sup>. Cette exclusion du citoyen du processus décisionnel par la professionnalisation de l'expertise tend à admettre que le public est incapable de répondre à ses propres besoins car il ne possède pas les compétences requises. Cette attitude traduit indubitablement un paternalisme qui perdure encore aujourd'hui dans la gouvernance française.

## 2) *La redéfinition de la notion d'expertise par le droit post-moderne*

**706** . Le caractère élitiste de la notion d'expertise vue dans son acception traditionnelle se trouve de plus en plus pointé du doigt dans la mesure où la science, bien que nécessaire à la compréhension de certains éléments, ne permet pas de résoudre l'intégralité des problèmes environnementaux. À ce titre, des auteurs, comme notamment Paul Feyerabend, ont relativisé l'importance que l'on donne à la science dans notre société en estimant qu'il ne faut pas lui accorder une toute puissance et qu'il est nécessaire de ne pas exclure d'autres sources de jugement<sup>1074</sup>. Comme nous l'avons constaté, l'application du principe de précaution, l'un des

---

<sup>1070</sup> C. RABIER (dir.), *Fields of expertise: A comparative history of expert procedures in Paris and London, 1600 to present*, Newcastle, Cambridge scholars publishing, 2007.

<sup>1071</sup> L. DUMOULIN, *L'expert dans la justice: de la genèse d'une figure à ses usages*, Paris, Economica, 2007 ; O. LECLERC, *Le juge et l'expert: contribution à l'étude des rapports entre le droit et la science*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de Droit privé », 2005.

<sup>1072</sup> M.-O. BERTELLA-GEFFROY, « L'expertise dans le rapport Lepage : le point de vue du juge », *op. cit.*

<sup>1073</sup> C. DELMAS, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011, p. 38.

<sup>1074</sup> P. FEYERABEND, *Contre la méthode. Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, Paris, Seuil, 1988. De manière exagérée mais significative de la volonté de ne pas concentrer toute attention sur la science pour effectuer un jugement, Paul Feyerabend critique la science en la décrivant comme « la plus récente, la plus agressive et la plus dogmatique des institutions religieuses ».

grands principes du droit de l'environnement, ne peut résulter uniquement de la décision de quelques scientifiques<sup>1075</sup>. Ce nouvel état d'esprit explique en partie l'avènement du droit post-moderne. L'apparition progressive de cette conception renouvelée du droit entraîne notamment une réorientation de l'idée d'expertise au service de la gouvernance. En effet, la post-modernité du droit tend à intégrer le savoir profane dans le processus décisionnel (a) ce qui implique une redéfinition des contours de la notion d'expertise (b). De fait, cette nouvelle inflexion accorde au citoyen une place renouvelée dans le processus décisionnel.

a) Droit post-moderne et expertise citoyenne : l'intégration du savoir profane dans le processus décisionnel

i) L'atténuation de la définition de l'expert selon sa compétence

*Le désordre de l'incertain, traits communs à la science et au droit, oblige le politique et la société à une autre pratique sociale du droit et de la science.*

Michel Prieur<sup>1076</sup>.

**707.** Comme Michel Prieur l'a fait remarquer, le droit et la science sont, selon une conception de droit post-moderne, deux notions qui se rejoignent face à l'incertitude générée par les questions environnementales. Ainsi, la science est souvent confrontée à des aléas et des doutes. Le droit post-moderne, quant à lui, se caractérise également par un certain flou<sup>1077</sup>. En effet, ce droit est le résultat d'un ensemble complexe de réseaux d'acteurs divers en interrelation et représentant différents ordres juridiques. C'est la raison pour laquelle le droit de l'environnement, bien qu'imprégné de science, est profondément ancré sur les besoins de la société. Le droit de l'environnement a su quelque peu s'éloigner de la science compte tenu de

---

<sup>1075</sup> J.-J. GOUGUET, « Le principe de précaution face à l'économie », p. 17-27, in INSTITUT FÉDÉRATIF « ENVIRONNEMENT ET EAU » (dir.), *Incertitude juridique, incertitude scientifique, op. cit.* D'ailleurs, certains estiment que « la précaution relève plus d'une question morale que scientifique. On peut même dire que le principe de précaution renvoie à une épistémologie de la relativité de la connaissance scientifique, et que les experts ne sont pas plus aptes à trancher que les citoyens ».

<sup>1076</sup> M. PRIEUR, « Incertitude juridique, incertitude scientifique et protection de l'environnement », p 9-15 in *Ibid.*

<sup>1077</sup> M. DELMAS-MARTY, *Le flou du droit, op. cit.*

l'incertitude qui caractérise parfois cette dernière. Désormais, le scientifique n'est plus une référence exclusive dans la conception du droit de l'environnement<sup>1078</sup>.

**708 .** L'avènement des théories post-modernes combiné à la demande croissante, faite dès les années 1960, d'une plus grande prise en compte de la parole citoyenne dans les processus décisionnels ont eu pour résultat d'élargir, voire de réécrire, la définition de l'expertise. En effet, si l'on se base sur le critère de la compétence de l'expert, il est possible de l'étendre de manière à inclure le profane dans la notion d'expertise. Si ce dernier n'a pas acquis, par une quelconque formation, une compétence précise dans un domaine donné, il peut néanmoins être détenteur d'un « savoir amateur »<sup>1079</sup>. Ce savoir est avant tout basé sur l'expérience humaine, la connaissance de son propre territoire et de l'impact de problèmes précis sur ses conditions de vie. Selon cette conception renouvelée, « nous sommes tous experts de notre propre vie »<sup>1080</sup>. Ce savoir peut également correspondre à un ensemble de connaissances acquises en raison d'un intérêt de nature culturelle ou idéologique, en raison d'une sympathie pour une cause précise<sup>1081</sup>. Le principe de participation du citoyen en aménagement et développement durable favorise en grande partie l'atténuation de la définition classique, c'est-à-dire du monopole de l'expertise purement étatique et savante.

**709 .** Cette demande de participation émanant de la Société Civile s'est accompagnée d'une certaine contestation de la légitimité de scientifiques adoubés par certains pouvoirs publics. Un des nombreux exemples que l'on pourrait prendre pour illustrer ce désaveu de la science repose sur le mécontentement des éleveurs de moutons qui géraient leurs exploitations à proximité de l'usine nucléaire de Sellafield, au Royaume-Uni. À la suite d'un accident survenu dans la centrale en 1957, les autorités administratives ont dépêché des experts afin d'évaluer l'ampleur et les conséquences des retombées radioactives à la suite de l'accident. Il s'est avéré que l'étude réalisée par les scientifiques n'a en aucun cas tenu compte des compétences des éleveurs d'ovins pourtant basées sur des savoirs ancestraux sur les lieux, les techniques d'élevage et les espèces en question<sup>1082</sup>. C'est donc la remise en cause de la

---

<sup>1078</sup> M. PRIEUR, « Incertitude juridique, incertitude scientifique et protection de l'environnement », p 9-15, in INSTITUT FÉDÉRATIF « ENVIRONNEMENT ET EAU » (dir.), *Incertitude juridique, incertitude scientifique, op. cit.*

<sup>1079</sup> D. BOY, « L'expert citoyen, le citoyen expert », in *Cahiers français, dossier « Les nouvelles dimensions de la citoyenneté »*, (2003), n° 316, p. 20-24.

<sup>1080</sup> J.-M. LORACH et É. de QUATREBARBES, *Guide du territoire durable: l'agenda 21 territorial pour les collectivités locales et leurs partenaires*, Paris, Village mondial, 2003, p. 85.

<sup>1081</sup> D. BOY, « L'expert citoyen, le citoyen expert », *op. cit.*

<sup>1082</sup> A. IRWIN et B. WYNNE, *Misunderstanding Science?: The Public Reconstruction of Science and Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

légitimité scientifique qui a permis de prendre plus sérieusement en compte le savoir basé sur le vécu<sup>1083</sup>.

**710.** En outre, l'environnement est le cœur de cible de l'émergence des sciences participatives ou citoyennes en Europe<sup>1084</sup>. Si l'on peut estimer que l'émergence des sciences participatives a eu lieu il y a 5 siècles, leur véritable essor date des années 2000<sup>1085</sup>. Bien qu'elles se caractérisent par une diversité d'implications citoyennes au service de la connaissance (**Figure n°6**), François Houllier et Jean-Baptiste Merilhou-Goudard, dans leur rapport rendu en 2016 au Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, définissent les sciences participatives comme « des formes de production de connaissances scientifiques auxquelles des acteurs non-scientifiques-professionnels - qu'il s'agisse d'individus ou de groupes - participent de façon active et délibérée »<sup>1086</sup>.

---

<sup>1083</sup> H. COLLINS et R. EVANS, *Rethinking Expertise*, Chicago, University of Chicago Press, 2008.

<sup>1084</sup> F. HOULLIER, « La place de l'environnement dans la Stratégie nationale de recherche », in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, (2016), n° 83, p. 55 et s.

<sup>1085</sup> F. HOULLIER et J.-B. MERILHOU-GOUDARD, *Les Sciences participatives en France. États des lieux, bonnes pratiques et recommandations*, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2016, p. 6.

<sup>1086</sup> *Ibid.*

**Figure n°6 : Typologie des sciences participatives<sup>1087</sup>.**

	Les sciences citoyennes	La <i>community based research</i>	Les recherches participatives
<b>Objet</b>	Contribution des <b>citoyens-amateurs à la collecte et à l'analyse de données</b> (scientifiques, amateurs)	Collaboration entre chercheurs et <b>groupes concernés</b> pour diagnostiquer et résoudre des problèmes qui les affectent (communautés, minorités, familles, chercheurs)	Collaboration entre chercheurs et <b>groupes de citoyens ou de professionnels</b> pour résoudre des problèmes (professionnels, utilisateurs, associations, coopératives, chercheurs, médiateurs)
<b>Histoire</b>	Très longue tradition de la participation des amateurs à la production des sciences naturalistes et aujourd'hui développement d'une forme de « curiosité équipée »	Tradition longue aux États-Unis, en santé publique, au Canada, en relation avec les communautés indigènes	Tradition longue dans le domaine de la recherche pour le développement. Différentes approches influencées par des traditions intellectuelles différentes (Kurt Lewin, Paolo Freire, Chambers, etc.)
<b>Moteur</b>	<b>Curiosité et volonté d'impact</b> aujourd'hui amplifiées par les TIC et le <i>crowdsourcing</i>	<b>Amélioration des conditions d'existence</b> ou d'exercice particulières de la communauté	<b>Contribution à relever des défis sociaux ou scientifiques</b> , soutenus parfois par de grandes organisations internationales (ex. Banque Mondiale)
<b>Objectifs</b>	Produire des <b>connaissances et indicateurs</b> , éduquer les citoyens aux méthodes scientifiques	Produire des <b>connaissances actionnables</b> , favoriser <b>l'empowerment</b> (capacitation)	Produire des connaissances actionnables dans une perspective d' <b>innovation et de transformation sociale</b>
<b>Domaines principaux</b>	Environnement, astrophysique, biodiversité	Santé publique, éducation, travail social	Agriculture, gestion des ressources naturelles, questions urbaines
<b>Exemples français</b>	Vigie Nature (biodiversité) <sup>(18)</sup> L'observatoire des saisons <sup>(19)</sup> (environnement) Observations solaires <sup>(20)</sup> (astronomie)	Le Groupe de réflexion avec les Associations de malades de l'Insem - GRAM <sup>(21)</sup> Les projets de l'ANRS en collaboration avec les associations de patients (santé)	Sélection participative <sup>(22)</sup> (agriculture) COMEPOS <sup>(23)</sup> (énergie)

**711.** Pour la plupart, les experts scientifiques vantent les mérites du développement des sciences participatives et notamment en matière de sciences environnementales. Par exemple, les chercheurs du Museum national d'histoire naturelle (MNHN) ont souligné que le développement de cette pratique complète le travail des professionnels et permet d'affiner le suivi de l'évolution de la biodiversité<sup>1088</sup>. Pour illustrer l'action du MNHN en faveur du développement des sciences participatives, on peut préciser que dès 1989, il a développé un programme de suivi temporel des oiseaux communs (STOC)<sup>1089</sup> consistant à réaliser un réseau d'ornithologues amateurs contribuant à l'évaluation des variations spatiales et temporelles de l'abondance des populations nicheuses d'oiseaux communs ainsi qu'à l'étude des variations

<sup>1087</sup> Source : *Ibid.*, p. 14.

<sup>1088</sup> D. COUVET, F. JIGUET, R. JULLIARD, H. LEVREL, et A. TEYSSÉDRE, « Enhancing citizen contribution to biodiversity science and public policy », in *Interdisciplinary Science Reviews*, (2008), n° 33, p. 95 et s.

<sup>1089</sup> M. GOSSELIN, F. GOSSELIN, et R. JULLIARD, « L'essor des sciences participatives pour le suivi de la biodiversité : intérêts et limites », in *Sciences Eaux & Territoires*, (2010), n° 3, p. 76 et s.

de deux des plus importants paramètres démographiques (survie des adultes et succès de la reproduction)<sup>1090</sup>.

**712.** En outre, l'essor des nouvelles technologies a favorisé le développement des sciences participatives. La pratique de l'*Open data* de plus en plus encadrée et incitée par le droit permet notamment la collecte massive de données environnementales<sup>1091</sup>. D'une manière générale, le numérique constitue, pour les citoyens impliqué dans les causes environnementales, un outil de collecte, d'exploration et de représentation des données utile à la prise de décisions dans le cadre de la prévention des risques naturels et technologiques<sup>1092</sup>.

**713.** Bien évidemment, la prise en compte de l'expertise citoyenne n'exclut pas pour autant du champ de la décision l'expertise professionnelle. Le droit de l'environnement dépend en partie de la connaissance scientifique. C'est un droit technique qui se fonde inévitablement sur des études scientifiques et techniques dont les progrès constituent une des bases de la prise de décision. Par exemple, l'expert savant garde une place primordiale dans la gestion du changement climatique en raison de ses connaissances sur les dispositifs techniques à mettre en place pour réfréner les maux qui rongent la planète. Cependant le scientifique n'est que l'un des types d'experts auxquels peuvent avoir recours les gouvernants pour prendre leurs décisions.

ii) La redéfinition de l'expertise au regard du droit post-moderne

**714.** Le modèle procédural de la post-modernité « appelle un approfondissement du projet démocratique notamment par le moyen d'une participation élargie des citoyens aux procédures publiques de discussions et de décision. »<sup>1093</sup>. Dans ce nouveau schéma pluraliste, l'expert qui apporte un éclairage au gouvernant dans la prise de décision n'a plus systématiquement le même visage. Le savant fait toujours partie des acteurs du processus décisionnel, cependant le « profane » est également considéré comme un expert qui participe à l'élaboration de la règle de droit en raison de ce savoir ancré sur l'expérience humaine.

---

<sup>1090</sup> *Suivi Temporel des Oiseaux Communs (STOC) | Vigie Nature*, <http://vigienature.mnhn.fr/page/suivi-temporel-des-oiseaux-communs-stoc>, consulté le 2 octobre 2017.

<sup>1091</sup> F. JACQ et B. FAUCONNEAU, « Numérique et recherche environnementale : quelles évolutions ? », in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, (2017), n° 87, p. 76 et s.

<sup>1092</sup> F. HOULLIER et J.-B. MERILHOU-GOUDARD, *Les Sciences participatives en France. États des lieux, bonnes pratiques et recommandations*, op. cit., p. 11.

<sup>1093</sup> B. FRYDMAN, *Les transformations du droit moderne*, Bruxelles, Kluwer, 1999, p. 5.

Comme Éric Naim-Gesbert l'a souligné dans sa thèse, l'expertise scientifique détient un statut pluraliste. En effet, la science se caractérise par une diversité des méthodes qui implique une certaine pluridisciplinarité<sup>1094</sup>, caractère que l'on retrouve également dans la post-modernité. C'est ainsi que Karl Popper a avancé l'idée selon laquelle, une proposition ne peut être scientifiquement considérée comme vraie que lorsqu'elle peut être contredite<sup>1095</sup>. C'est donc un « pluralisme des vérités »<sup>1096</sup> qui se dégage de l'activité scientifique, impliquant indécisions et incertitudes avec lesquelles le droit est contraint de composer.

**715.** Face à ce constat, différents auteurs soutiennent que cette complexité scientifique peut être en partie maîtrisée par le rôle que les citoyens ont à jouer dans une démocratie du savoir. À ce titre Edgar Morin estime qu'« une formidable dialogique réursive est à l'œuvre, contradictoire et ambivalente, entre science et société. Issue de la société, enracinée dans la société, la science s'impose de plus en plus dans et sur la société, qui s'impose de plus en plus dans et sur elle. Elle détermine la réalité, la vérité et la certitude au sein des civilisations techniciennes, tout en subissant par ailleurs les réalités, vérités et certitudes de cette civilisation »<sup>1097</sup>. Jürgen Habermas évoque également la question de la nécessité d'une démocratisation du savoir scientifique<sup>1098</sup>. François Ost évoque quant à lui l'impératif pour le droit d'instaurer une « responsabilité-participation »<sup>1099</sup>.

**716.** Le droit incarne un pouvoir dont le but est d'élaborer des normes en vue de garantir une certaine stabilité sociale. Dès lors, face à la complexité environnementale, seul le droit peut réellement consacrer des dispositifs participatifs afin d'assurer cette stabilité : « c'est en ce sens que le droit de l'environnement peut réaliser l'union sacrée du savoir et du pouvoir, source d'un droit objectif et admissible »<sup>1100</sup>. Ainsi, la consécration juridique de la démocratie participative environnementale permet d'affirmer que le droit donne au citoyen un statut d'expert. Le droit poursuit son but de réalisation de la norme en amenant le citoyen à se

---

<sup>1094</sup> E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement: contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 31.

<sup>1095</sup> K.R. POPPER, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, coll. « Bibliothèque scientifique », n° 12, 1973 ; K.R. POPPER, *L'univers irrésolu: plaidoyer pour l'indéterminisme*, Paris, Hermann, éditeur des sciences et des arts, 1984.

<sup>1096</sup> S. GUTWIRTH, *Waarheidsaanspraken in recht en wetenschap*, Vrije Universiteit Brussel, 1992 ; S. GUTWIRTH et E. NAIM-GESBERT, « Science et droit de l'environnement: réflexion pour le cadre conceptuel du pluralisme des vérités », in *RIEJ*, (1995), n° 34, p. 33 et s.

<sup>1097</sup> E. MORIN, *La méthode. IV, Les idées: leur habitat, leur vie, leurs moeurs, leur organisation*, Paris, Éditions du Seuil, 1991, p. 57.

<sup>1098</sup> J. HABERMAS, *La technologie et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1973, p. 12-13.

<sup>1099</sup> F. OST, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement », *op. cit.*

<sup>1100</sup> E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, op. cit.*, p. 638.

prononcer sur des questions empreintes de scientificité et de technicité de sorte qu'une décision émerge d'un débat dont le compromis et la conciliation sont les mots d'ordre<sup>1101</sup>.

**717.** De fait, nous constatons que l'évolution des critères la notion d'expertise se caractérise par un phénomène d'amplification. En effet, cette expansion permet d'englober dans la définition d'expert des individus de différentes natures agissant autant dans la sphère publique que dans la sphère privée<sup>1102</sup>. L'éco-citoyen a toute sa place dans cette nouvelle définition de l'expertise. Cette redéfinition s'organise autour de deux critères principaux. Ces critères sont généraux et sont applicables à tout type d'expertise.

**718.** D'une part, l'expert effectue sa mission dans le cadre d'une procédure mise en œuvre dans l'optique d'une prise de décision. Cette procédure implique nécessairement des règles afin de garantir la qualité de l'expertise. Par exemple, si l'on se base sur les règles de la procédure de l'expertise judiciaire, on constate que l'objectivité, l'impartialité et le respect du contradictoire doivent être respectés sous peine d'invalidation de l'expertise<sup>1103</sup>. Autre exemple, ce type de règles a également été adopté dans le cadre des procédures mises en œuvre par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>1104</sup>. Ce genre de règle doit impérativement être présent dans tout type de procédure impliquant des experts. En outre, la procédure mise en œuvre à laquelle participe l'expert doit déboucher sur une décision. Le fait que la décision ne soit pas prise au final n'a aucun impact sur la qualité de l'expertise. Les compétences scientifiques sont peu opérantes dans la définition de l'expert, ce qui compte réside dans l'éclairage qu'apporte l'avis de l'expert dans la prise de la décision. Ainsi, comme l'expertise technocrate, l'expertise envisagée largement, doit avoir pour but d'avoir une influence sur la décision prise par la personne qui l'a désignée.

---

<sup>1101</sup> J. MORAND-DEVILLER, « Le droit français de l'environnement: progrès, carences », in *RFAP*, (1990), n° 53, p. 23 et s.

<sup>1102</sup> R. ENCINAS DE MUNAGORRI et O. LECLERC, « Théorie du droit et expertise: conclusion prospective sur les apports de l'analyse juridique », p. 199-229, in R. ENCINAS DE MUNAGORRI, *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LGDJ, 2009. Rafael Encinas de Munagorri et Olivier Leclerc évoquent ce qu'ils appellent l'« expertise de clientèle » qui concerne la désignation d'un ou plusieurs experts par une structure privée, comme une entreprise dans le but de prendre une décision privative. Par exemple, les compagnies d'assurances ont fréquemment recours à des experts afin d'évaluer le montant d'une indemnisation en cas de dommages aux biens et aux personnes réalisés par l'impact direct de l'activité humaine ou par les catastrophes naturelles engendrées notamment par les ravages du changement climatique.

<sup>1103</sup> O. LECLERC, « Expert | Démocratie & Participation », *op. cit.*

<sup>1104</sup> Leclerc, O., « Les règles de production des énoncés au sein du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat », p. 59-92 in R. ENCINAS DE MUNAGORRI (dir.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, *op. cit.*

**719 .** La mise en œuvre du principe de participation en droit de l'environnement correspond parfaitement à ce premier critère. Par exemple, le code de l'environnement et le code de l'urbanisme consacrent bel et bien des procédures de participation du public telles que le débat public ou l'enquête publique en vue de la prise d'une décision ayant un impact sur la santé ou la sécurité des personnes. Quel que soit leur degré d'intégration du public dans le processus décisionnel, l'ensemble de ces dispositifs témoigne d'une sollicitation croissante de l'expertise citoyenne pour l'adoption de projets durables<sup>1105</sup>. La multiplication des procédures participatives en droit de l'environnement répond au besoin d'instaurer une « démocratie experte participative »<sup>1106</sup> visant une stabilité sociale par un « processus de réappropriation du droit par les citoyens au détriment du droit bureaucratique dominant jusqu'à présent »<sup>1107</sup>. La participation de l'éco-citoyen implique que le choix quant à une décision définitive n'est pas arrêté et que son expertise accompagne cette prise de décision<sup>1108</sup>. La participation de l'éco-citoyen s'insère bien dans un processus décisionnel dont l'issue ne devrait pas être jouée d'avance. C'est ce qui ressort de la Convention d'Aarhus qui dispose dans son article 6-4 que « 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 ». Il s'agit pour l'éco-citoyen de produire un avis de spécialiste en amont de la décision publique. Ainsi, les processus participatifs, tout en servant d'« explorations et apprentissages, participent d'une remise en cause, au moins partielle, des deux grands partages qui caractérisent nos sociétés occidentales : celui qui sépare les spécialistes des profanes, celui qui met à distance les citoyens ordinaires de leurs représentants institutionnels »<sup>1109</sup>.

**720 .** D'autre part, deuxième critère, l'expert effectue sa mission dans le cadre d'un mandat qui lui a été donné par un commanditaire public ou privé. D'une manière générale, ce critère permet de définir l'expertise (profane ou scientifique) comme un savoir demandé et non un

---

<sup>1105</sup> C. GRELOIS, « Citoyenneté, démocratie participative et développement durable », p. 41-67, in N.D. NGUYEN (dir.), *Écriture du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1, 2014.

<sup>1106</sup> E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, op. cit., p. 666.

<sup>1107</sup> S. CHARBONNEAU, *La gestion de l'impossible : la protection contre les risques techniques majeurs*, Paris, Economica, coll. « Patrimoine », 1992, p. 59.

<sup>1108</sup> M. BOUTELET et J. OLIVIER, « La contribution des acteurs locaux: la participation à l'épreuve du terrain », p. 127-138, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, op. cit. Certains auteurs vont même jusqu'à affirmer que participer n'est pas décider. Cette affirmation, bien qu'en partie avérée, doit être atténuée en cas de référendum. Bien que ce type d'instrument, et cela notamment en France, ne soit pas toujours répandu en matière d'environnement, on peut le classer dans les outils de la participation lorsque celle-ci est envisagée de manière large. Dans les cas où le résultat de la procédure lie les gouvernants, il est indéniable que c'est le peuple qui prend une décision et non les responsables politiques.

<sup>1109</sup> M. CALLON, P. LASCOUMES, et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain*, op. cit.

savoir prétendu. En d'autres termes, un individu ou groupe d'individus sont qualifiés d'experts parce qu'un commanditaire leur a demandé d'émettre un avis en s'appuyant sur leurs connaissances. De fait, cela exclut toute personne qui s'autoproclame expert<sup>1110</sup>. Dans ce cas-là, le public est un expert usager. Il donne son avis en tant qu'usager de l'environnement<sup>1111</sup>. C'est notamment dans ce contexte que prend forme l'information ascendante ou de type *bottom-up* dans la mesure où, en tant qu'expert usager, l'éco-citoyen fait profiter le gouvernant de son savoir. Il lui apporte une information utile pour l'aiguiller quant à l'attitude à adopter dans la prise de décision.

**721** . Deux remarques peuvent être avancées au sujet de ce deuxième critère. Tout d'abord, le mandat donné à l'expert par le commanditaire ne signifie en aucun cas un désengagement de ce dernier ou une décision de l'expert en lieu et place de ce commanditaire. L'expertise peut aller jusqu'à une coproduction de la norme mais en aucun cas jusqu'à une substitution de l'expertise à la décision politique. En droit de l'environnement, c'est bien dans cet esprit que doit être mis en œuvre le principe de participation. Le gouvernant mandant, qui est un élu, donc issu de la démocratie représentative, et le citoyen expert dont le rôle est mis en valeur par la démocratie participative ont tous deux des fonctions complémentaires.

**722** . Ensuite, il est à noter que, selon les différents contextes, il y a une certaine variabilité tant dans les règles de désignation de l'expert par son mandant que dans le lien de droit qui lie ces deux personnes<sup>1112</sup>. D'un contexte à un autre, les règles de désignation de l'expert ne sont pas aussi contraignantes : dans certains cas, les conditions sont énoncées par la loi ou par contrat (dans le cadre de la sphère privée) et dans d'autres cas, le choix de l'expert par son mandant est pleinement libre. Le lien de droit entre l'expert et le commanditaire est également variable : il détermine les modalités de l'expertise, les droits de l'expert comme par exemple sa rémunération ou la communication de pièces et ses devoirs comme sa responsabilité, ou encore les délais dans lesquels il doit effectuer cette mission. Ne serait-ce que dans le cadre du principe de participation, les notions de « public », « public concerné » ou encore d'« associations agréées » permettent d'apprécier cette oscillation dans la désignation du citoyen expert. De plus, le lien de droit entre le gouvernant et l'éco-citoyen est avant tout

---

<sup>1110</sup> R. ENCINAS DE MUNAGORRI et O. LECLERC, « Théorie du droit et expertise: conclusion prospective sur les apports de l'analyse juridique », p. 199-229, in R. ENCINAS DE MUNAGORRI, *Expertise et gouvernance du changement climatique*, *op. cit.*

<sup>1111</sup> BOUTELET, M. et OLIVIER, J., « La contribution des acteurs locaux: la participation à l'épreuve du terrain », p. 127-138, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

<sup>1112</sup> O. LECLERC, « Expert | Démocratie & Participation », *op. cit.*

caractérisé par l'obligation du premier de fournir des informations relatives aux menaces pesant sur la santé ou la sécurité du second.

**723 .** D'une manière générale, il devient de plus en plus courant de constater auprès de la doctrine la qualification l'expertise comme source normative. Ainsi, dans une acception large, tout type d'expert effectue la mission qui lui a été donnée par son mandant : il participe à l'élaboration de la norme en réalisant des qualifications et en se prononçant sur des faits. Bien que l'expert (qu'il soit savant ou profane) ne soit pas spécialiste du droit, ses qualifications et ses analyses des faits sont essentielles et appropriables par le monde juridique<sup>1113</sup>. Cependant, l'élargissement de la notion d'expert par la post-modernité n'est pas le seul phénomène que l'on peut constater. Effectivement, une deuxième manifestation du droit post-moderne peut être relevée et se caractérise par l'adaptabilité de la notion d'expertise.

#### b) Droit post-moderne et fluctuation de la notion d'éco-citoyen expert

**724 .** Par principe, le droit post-moderne implique nécessairement une ambiguïté des rôles et une complexité des systèmes. Ce nouveau schéma n'impose pas systématiquement des fonctions prédéterminées à chaque individu. Il n'astreint pas non plus les procédures à des conditions immuables. Cette conception renouvelée du droit impacte inévitablement la notion d'expertise. Effectivement, outre une définition élargie de cette notion, il semblerait que le droit post-moderne implique parfois une certaine adaptabilité du concept de citoyen expert.

**725 .** Cette souplesse se retrouve notamment dans la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte<sup>1114</sup>. Dans son article 1, cette loi dispose que « toute personne physique ou morale a le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement. L'information qu'elle rend publique ou diffuse doit s'abstenir de toute imputation diffamatoire ou injurieuse ».

---

<sup>1113</sup> O. ENCINAS DE MUNAGORRI, R. et LECLERC, « Théorie du droit et expertise: conclusion prospective sur les apports de l'analyse juridique », p. 199-229 in R. ENCINAS DE MUNAGORRI (dir.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, op. cit.

<sup>1114</sup> Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, JORF n°0090 du 17 avril 2013 page 6465, texte n° 1.

**726 .** Cette protection des lanceurs d’alerte se justifie du fait des mesures d’intimidation qui peuvent être engagées à leur rencontre et qui prennent la forme de poursuites devant le juge ou de mesures internes de rétorsion dans le cas des employés dénonçant l’effet nocif pour l’environnement ou la santé de l’activité de leur entreprise. Le cas est assez répandu et connu des juges français. On peut prendre l’exemple de l’arrêt de la Chambre sociale de la Cour de Cassation du 11 octobre 2000<sup>1115</sup> où le juge a rejeté le pourvoi formé par l’Institut national de recherche et de sécurité, à propos du licenciement d’André Cicoella, un chimiste engagé par cette structure qui avait dénoncé les risques que peuvent comporter les éthers de glycol<sup>1116</sup>. La Cour a estimé que « l’employeur devait exercer son pouvoir hiérarchique dans le respect des responsabilités confiées à l’intéressé et de l’indépendance due aux chercheurs ».

**727 .** La loi du 16 avril 2013 définit le lanceur d’alerte de manière très générale puisqu’il peut s’agir d’individus ou d’une personne morale de droit privée ou publique. Cela regroupe ainsi les associations et l’ensemble des personnes morales mais également l’ensemble des citoyens tous statuts confondus qu’ils soient de simples particuliers ou des scientifiques. De plus, cette loi prévoit dans son titre III des dispositions spécifiques de protection du lanceur d’alerte dénonçant un risque sur la santé publique ou sur l’environnement du fait de l’activité de son entreprise. Par conséquent, cette loi, en plus d’encadrer la création d’une Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d’environnement, institue un droit général de lancer des alertes. La liberté d’expression est un des principaux instruments de mise en œuvre de cette protection. Bien que cette liberté soit tempérée par l’interdiction de diffamation et d’injure par l’article 1 de la loi et par le rappel par l’article 12 de l’illégalité de la dénonciation calomnieuse, il faut tout de même constater que la liberté d’expression l’emporte généralement. Si l’on se réfère uniquement à l’exemple des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme l’importance de la protection de cette liberté est particulièrement flagrante<sup>1117</sup>. Cette clémence du juge de Strasbourg se constate aussi bien vis-

---

<sup>1115</sup> Cass. soc., 11 octobre 2000 n° 98-45.276 : JurisData n° 2000-006451.

<sup>1116</sup> MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L’EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL, *Dangers et Risques - Ethers de glycol - Travailler Mieux*, <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/Ethers-de-glycol.html>, consulté le 29 janvier 2014. « La famille des éthers de glycol se compose de plusieurs dizaines de substances chimiques que l’on retrouve dans de nombreux produits en raison de leur solubilité dans l’eau et dans les solvants organiques ».

<sup>1117</sup> CEDH, 25 août 1998, n° 59/1997/843/1049, *Hertel c/ Suisse*. En effet, le juge international européen, qui a, d’une manière générale, pratiquement hissé la liberté d’expression au rang de principe sacro-saint, est extrêmement protecteur des lanceurs bien que leurs alertes soient parfois infondées. Cet arrêt est l’une des plus fameuses décisions de la cour de Strasbourg en la matière. Dans cette affaire, bien que l’alerte en question était *a priori* infondée, le juge a estimé que la liberté d’expression « vaut non seulement pour les " informations " ou " idées " accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais

à-vis des scientifiques que des associations<sup>1118</sup>. De plus, le fait que les sujets abordés par les lanceurs d'alertes présentent un caractère d'intérêt public explique également que la Cour fasse preuve de mansuétude envers ces individus<sup>1119</sup>.

**728.** Le texte français ne présente pas une originalité législative<sup>1120</sup>. Tout d'abord, elle répond aux exigences d'un des objectifs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>1121</sup>. Ensuite, elle fait suite à certains précédents législatifs français en matière de protection des lanceurs d'alertes en matière de corruption<sup>1122</sup>, de discrimination<sup>1123</sup> et de harcèlement moral ou sexuel<sup>1124</sup>. Enfin, la protection du lanceur d'alerte a connu des consécutions législatives dans d'autres pays comme le *Whistleblower Protection Act* de 1989 aux États-Unis ou encore le *Public Interest Disclosure Act* du 2 juillet 1998 au Royaume-Uni<sup>1125</sup>.

**729.** Cependant, à travers cette loi de 2013, transparaissent les grands principes du droit de l'environnement figurant dans la Charte de 2004. En effet si la protection du lanceur d'alerte est motivée par la protection des principes de précaution et de prévention, le législateur a également permis le renforcement du principe de participation<sup>1126</sup>. En effet, cette législation permet de développer une nouvelle consécration de l'expertise élargie. Cette expertise justifie pleinement l'intégration des citoyens au processus décisionnel que ces derniers soient des professionnels ou de simples particuliers. Ainsi, pour lancer une alerte, l'individu peut très bien se baser sur certaines études scientifiques et techniques qu'il a réalisées ou qu'il connaît, mais il peut également s'appuyer sur ce qu'il ressent puisque le texte donne l'occasion à des individus de communiquer des faits, des données ou des actions, qui sans certitude, lui paraissent faire peser un risque grave sur la santé publique ou l'environnement. Dans ce cas-là, l'individu se fonde bien sur son expérience humaine.

---

aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de " société démocratique " ».

<sup>1118</sup> F.G. TRÉBULLE, « Alertes et expertise en matière de santé et d'environnement, les enjeux de la loi du 16 avril 2013 », in *Environnement*, (2013), n° 8, p. 17 et s.

<sup>1119</sup> CEDH, 3e sect., 19 juin 2012, *Tanasoica c/ Roumanie*, n° 3490/03.

<sup>1120</sup> M. BACACHE, « Risque grave pour la santé - Protection du lanceur d'alerte - Déontologie de l'expertise - Commission », in *RTD Civ.*, (2013), n° 3, p. 689.

<sup>1121</sup> Résolution n° 1729 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 29 avril 2010 ; recommandation n° 1916 sur la protection des donneurs d'alerte (*whistleblowers*).

<sup>1122</sup> Article L. 1161-1 du Code du Travail.

<sup>1123</sup> Articles L. 1132-1 et suivants du Code du Travail.

<sup>1124</sup> Articles L. 1152-1 et suivants et L. 1153-1 et suivants du Code du Travail.

<sup>1125</sup> LAUDE, A., « Science et démocratie : garantir un juste équilibre. - À propos de la loi du 16 avril 2013 », in *JCPG*, (10 juin 2013), n° 24.

<sup>1126</sup> F.G. TRÉBULLE, « Alertes et expertise en matière de santé et d'environnement, les enjeux de la loi du 16 avril 2013 », *op. cit.*

**730** . Malgré certaines critiques à l'encontre de cette loi, notamment sur le fait qu'elle ait consacré un droit et non un devoir d'alerte<sup>1127</sup>, ce texte envisage la conception élargie de l'expertise mais également une certaine adaptabilité de la notion d'éco-citoyen expert. Cette élasticité évoque inévitablement une conception pragmatique de la démocratie participative en matière d'environnement. Incontestablement, l'information que contient l'alerte du lanceur constitue en elle-même une manifestation de l'information de type *bottom-up* et, de fait, incarne un des modes de participation aux processus démocratiques. Concrètement, cette adaptabilité de la notion post-moderne de citoyen expert se caractérise principalement de deux manières au sein de la démocratie participative environnementale.

**731** . Premièrement, il y a parfois un rapprochement voire une confusion des notions d'expert et de citoyen. Cette ambiguïté qui s'installe progressivement est due au caractère ténu de la frontière qui sépare les notions de citoyen expert et d'expert citoyen<sup>1128</sup>. Cette situation concerne explicitement le cas des lanceurs d'alertes et notamment ceux qui agissent en réalisant des contre-expertises face aux expertises officielles. En effet, si, comme nous l'avons vu, de simples citoyens peuvent être considérés comme des experts, il est également possible que les experts professionnels utilisent leurs savoirs afin de défendre une cause en laquelle ils croient ce qui met en valeur leur qualité de citoyen. Certaines associations composées de scientifiques réalisent des études spécialisées afin d'alerter la population sur un risque pouvant menacer la santé et la sécurité des personnes. Par exemple, le Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique (CRIIGEN) agit dans ce sens-là. Cette association a notamment voulu dénoncer par plusieurs études scientifiques les risques que pouvaient comporter les OGM sur la santé des personnes<sup>1129</sup>. Ce genre d'association, bien que composée de scientifique, est avant tout un groupe de citoyens qui, par le lancement d'alerte permettent un certain pluralisme des idées afin qu'il y ait un vrai débat démocratique.

---

<sup>1127</sup> M. BACACHE, « Risque grave pour la santé - Protection du lanceur d'alerte - Déontologie de l'expertise - Commission », *op. cit.*

<sup>1128</sup> D. BOY, « L'expert citoyen, le citoyen expert », *op. cit.*

<sup>1129</sup> CRIIGEN, *Étude unique, la plus longue et la plus détaillée sur la toxicité d'un OGM et du principal pesticide*, [http://www.criigen.org/SiteFr//index.php?option=com\\_content&task=view&id=402&Itemid=128](http://www.criigen.org/SiteFr//index.php?option=com_content&task=view&id=402&Itemid=128), consulté le 30 janvier 2014. Cette association de chercheurs a notamment réalisée une étude nommée In Vivo dirigée par Gilles-Eric Séralini, professeur de biologie moléculaire à l'université de Caen. Cette étude a montré que des rats nourris avec un maïs transgénique produit par la firme Monsanto, développaient rapidement et massivement des tumeurs cancéreuses.

**732.** Deuxièmement, l’adaptabilité de la notion de citoyen expert se constate également dans le fait que les lanceurs d’alertes ne font pas l’objet d’un mandat particulier. Cette remarque permet donc de conclure que bien qu’il se vérifie dans la grande majorité des cas, le critère du mandat pour définir l’expertise n’est pas systématique. En effet, si l’on suit la logique du droit post-moderne, les sources de la norme sont multiples. Il est donc possible qu’un individu mette en avant son expertise dans un but d’intérêt général sans qu’on le lui ait demandé. En ce qui concerne le cas du lanceur d’alerte, il utilise son expérience humaine ou ses compétences scientifiques pour alerter la population. Il agit donc bien avant le commencement d’un quelconque processus décisionnel en alimentant des débats d’intérêt général. Il semblerait donc que la notion d’expert soit encore plus large et désignerait « celui dont l’objet de recherches est conditionné par les impératifs de l’action et de la réforme »<sup>1130</sup>.

**733.** Faisant récemment l’objet d’un élargissement du périmètre de l’alerte aux situations de conflits d’intérêts par la loi « Sapin 2 »<sup>1131</sup>, la protection du lanceur d’alerte ne cesse d’évoluer<sup>1132</sup>. Ainsi, le droit post-moderne implique une gouvernance pragmatique basée sur une expertise regroupant l’ensemble des savoirs mobilisés par les nécessités de l’action. Appliquée à la démocratie participative environnementale, la notion d’expert désigne un citoyen tantôt profane tantôt professionnel, qui agit spontanément ou parce qu’un gouvernant lui en a donné mandat. Quoi qu’il en soit, ce qui justifie la place de l’éco-citoyen dans le processus décisionnel réside dans le fait qu’il fait profiter de son savoir à la société afin de protéger l’environnement. Cette expertise est émise pour que les gouvernants en tiennent compte. Peu importe si, au final, ces derniers sont indifférents ou réceptifs à l’extériorisation de ces savoirs.

#### D) Le citoyen, co-rédacteur de la norme environnementale

**734.** Aristote disait qu’un citoyen, « c’est celui qui participe à la fois aux statuts de gouvernant et de gouverné »<sup>1133</sup>. Dans l’esprit de cette maxime, on peut dire que les procédures de démocratie participative permettent de plus en plus au citoyen de peser dans les processus décisionnels environnementaux. Que ce soit de manière formelle ou informelle, la

---

<sup>1130</sup> C. DELMAS, *Sociologie politique de l’expertise*, op. cit., p. 16.

<sup>1131</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, JORF n°0094 du 21 avril 2016 texte n° 2.

<sup>1132</sup> S. DYENS, « Le lanceur d’alerte dans la loi « Déontologie », un traitement toujours insuffisant », in *AJCT*, (2016), n° 06, p. 301 et s.

<sup>1133</sup> ARISTOTE, *Les Politiques*, Paris, Flammarion, coll. « G.F. », n° 490, 1990, p. 252. Livre III, Chapitre 13, 1283 b

mise en œuvre de procédés de participation ne fait qu'accentuer ce constat de sorte que le citoyen voit augmenter sa capacité d'agir dans l'élaboration de choix durables.

**735.** Par le développement de pratiques innovantes, les institutions concèdent progressivement au citoyen la fonction de co-rédacteur de la norme environnementale. Cette avancée se caractérise par le recours au numérique et plus particulièrement par l'e-législation. Caractéristique de la méthode du *crowdsourcing*<sup>1134</sup>, les processus d'e-législation ont été définis en 2009 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe comme « l'utilisation des TIC<sup>1135</sup> pour élaborer, commenter, consulter, structurer, mettre en forme, soumettre, amender, voter et publier les lois adoptées par les assemblées élues »<sup>1136</sup>.

**736.** Ainsi, la pratique tend peu à peu à intégrer le citoyen internaute dans le processus constituant. En France, dans le cadre de l'élaboration de la Charte de l'environnement de 2004, un site internet dédié à la Charte a permis à environ 1500 internautes de faire part de leur avis en répondant à un questionnaire<sup>1137</sup>. Ce chiffre paraît relativement faible mais cela constitue tout de même une petite révolution pour notre pays à cette époque. Cette révolution n'est, bien entendu, pas comparable au processus constitutionnel amorcé en Islande. Bien que la réécriture n'ait pas abouti en raison d'un changement de gouvernement, le processus constituant a été ouvert à l'ensemble des citoyens afin de recueillir des commentaires sur les 12 projets successifs. Ainsi tout citoyen avait la possibilité de commenter le texte en utilisant les réseaux sociaux comme *Facebook* et *Twitter*, ou en ayant recours au courrier électronique. Ainsi le public a apporté des contributions importantes. Parmi celles-ci se trouvait la proposition d'établir un droit constitutionnel à Internet, qui a abouti à l'article 14 de la proposition finale<sup>1138</sup>.

**737.** En dehors de la rédaction des normes constitutionnelles, la France a eu à plusieurs occasions recours à l'e-législation pour l'élaboration de normes environnementales. La loi 27

---

<sup>1134</sup> Comme nous l'étudions en détail plus loin, le *crowdsourcing* consiste littéralement à externaliser (*to outsource*) une activité vers la foule (*crowd*) c'est-à-dire vers un grand nombre d'acteurs anonymes.

<sup>1135</sup> TIC (technologies de l'information et de la communication).

<sup>1136</sup> Council of Europe Committee of Ministers (2009): "Recommendation CM/Rec (2009)1 on electronic democracy (e-democracy)".

<sup>1137</sup> B. DEFLESSELLES, *La Charte de l'environnement: une valeur commune européenne - Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la Charte de l'environnement et le droit européen*, Paris, Assemblée nationale, coll. « Les documents d'information de l'Assemblée nationale », 2004, p. 30.

<sup>1138</sup> J. CATANESE et LEXISNEXIS, *Le crowdsourcing peut-il gagner le monde du droit et de l'entreprise ?*, <http://www.tendancedroit.fr/le-crowdsourcing-peut-il-gagner-le-monde-du-droit-et-de-lentreprise/>, consulté le 29 août 2017.

du décembre 2012<sup>1139</sup> incarne la première expérience française de co-rédaction en ligne avec les citoyens. Le projet de loi a été mis à disposition sur Internet afin de faire l'objet des commentaires du public sans qu'aucun texte ne l'exige<sup>1140</sup>. Le ministère de l'Écologie a lancé par le biais d'Internet une consultation des citoyens afin qu'ils donnent leur avis sur le projet de loi jusqu'au 24 septembre 2012.

**738 .** En outre, la nouvelle Charte de la participation et l'ordonnance du 3 août 2016<sup>1141</sup> ont également fait l'objet de cette procédure. À l'instar de la technique utilisée pour l'élaboration de la Loi n° 2016-1321 pour une République numérique<sup>1142</sup>, le ministère de l'environnement a utilisé une plateforme collaborative permettant au public de participer en ligne à l'élaboration de ces deux textes. La Charte de la Participation a fait l'objet d'une consultation en ligne du 23 mai au 26 juin 2016. Cette charte vient en complément de l'ordonnance. C'est un document sans valeur juridique, d'application volontaire, un outil pratique d'incitation à la mise en œuvre exemplaire de la participation. L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a également fait l'objet d'une consultation en ligne du 27 juin au 21 juillet 2016. Lors de ces consultations il était possible pour les citoyens via la plateforme de voter pour les propositions, de soumettre des modifications, d'apporter des arguments, et de déposer des liens. À l'issue de ces consultations, l'ordonnance a été rédigée et un tableau présentant les articles avant et après participation du public a été publié pour rendre compte des prises en compte des observations du public. Plusieurs observations du public ont ainsi été prises en compte dans la rédaction de l'ordonnance comme la mise en cohérence de l'emploi des termes « évaluation environnementale », « étude d'impact » et « rapport sur les incidences environnementales », la clarification des champs d'application concernant les procédures de débat public et de concertation préalable par l'introduction d'articles liminaires au début des chapitres 1<sup>er</sup> et 3, la nouvelle rédaction de l'article L. 121-9 du code de l'environnement en matière de dérogation pour les projets « d'infrastructure linéaire énergétique » qui maintient

---

<sup>1139</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. JORF n°0302 du 28 décembre 2012 page 20578.

<sup>1140</sup> M. PRIEUR, « Un nouvel instrument de démocratie participative », *op. cit.*

<sup>1141</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

<sup>1142</sup> Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF n°0235 du 8 octobre 2016, texte n° 1.

leur non-soumission à débat public en les soumettant à une procédure de concertation préalable et enfin la précision de la notion de « subvention publique » à l'article L. 121-17.



## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

**739 .** Malgré le constat d'une co-construction de la place de l'éco-citoyen dans la démocratie environnementale, le droit de la participation n'a pas achevé la consécration du statut de ce dernier. Plus précisément, le droit de l'environnement se caractérise encore par une indétermination de ce statut en raison de la diversité des termes employés par le législateur pour désigner le citoyen-participant. Selon les procédures de participation le citoyen peut être usager, public, électeur, habitant... Cette diversité implique une certaine confusion dans l'identification de l'éco-citoyen et révèle parfois des inégalités entre individus dans leur droit à participation. Ainsi certaines procédures comme la consultation ou le référendum n'incluent dans le processus décisionnel que les électeurs de la collectivité territoriale organisatrice de la participation. Cette modalité exclut de fait des personnes qui, bien que ne figurant pas sur les listes électorales de la collectivité à l'origine de la procédure, habitent sur le territoire de cette collectivité et voient leur cadre de vie impacté par le projet sur lequel ils ne peuvent s'exprimer. Telle qu'elle est consacrée par le droit, l'éco-citoyenneté est également collective puisque l'association environnementale se voit conférer un rôle spécifique dans la démocratie. Si, au vu des droits spécifiques qui lui sont dédiés, la structure associative présente de nombreux atouts pour le développement de la participation citoyenne elle comporte également des risques de dérives. La monopolisation du débat et la radicalisation de certaines associations débouchent dans certaines situations sur un manque de lisibilité du pluralisme d'opinions qui caractérise la démocratie environnementale.

**740 .** De plus, malgré des avancées importantes telles que la valorisation de l'expertise citoyenne, l'émergence d'une citoyenneté administrative, la responsabilisation des individus dans la prise de décision ou encore l'émergence de la notion de citoyen co-rédacteur de la norme environnementale, la délimitation de la fonction de l'éco-citoyen est encore soumise à la survivance de limites constitutives de défis de la démocratie environnementale. Telle qu'elle est conçue par le droit, cette dernière est encore souvent synonyme d'inégalités entre les citoyens et d'un encadrement restrictif des procédures par les élus.



## CHAPITRE 2: L'EFFACEMENT DE CATÉGORIES ESSENTIELLES POUR LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

741 . La notion de justice environnementale dont le droit de la participation se saisit progressivement nécessite la participation spécifique de certaines catégories de la population comme les peuples premiers (Section 1) ou encore la jeunesse (Section 2). Cependant ces catégories manquent encore de visibilité dans la démocratie environnementale.

### SECTION I : LE RÔLE DES PEUPLES PREMIERS DANS L'ÉLABORATION DE LA NORME EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLES

*Men and nature must work hand in hand. The throwing out of balance of the resources of nature throws out of balance also the lives of men.*

Franklin Delano Roosevelt<sup>1143</sup>

742 . L'auteur de ces quelques mots aurait très bien pu être issu d'un peuple indien d'Amazonie ou encore du peuple Saami vivant sur les terres de Laponie tant cet aphorisme est proche de la philosophie écocentrée des autochtones. Contre toute attente, cet extrait est tiré d'un discours du chef d'un des États les plus puissants du monde, membre du G5 et du G7, groupes restreints qui détiennent l'essentiel du pouvoir effectif de décision. Les grands décideurs politiques, malgré leurs nombreuses et récurrentes divisions partagent un socle culturel commun qui se répercute sur les modèles économiques. Cependant, il existe bien d'autres cultures qui ne partagent pas les mêmes conceptions avec cette « élite dirigeante ». Les représentants de ces autres cultures n'ont toutefois que peu de poids face à la toute-puissance du monde moderne. Pourtant les cultures traditionnelles, et plus particulièrement les cultures autochtones, entretiennent une vision bien plus réaliste du lien qui unit l'humain et son environnement puisqu'elles l'envisagent comme un rapport de réciprocité.

---

<sup>1143</sup> F. D.ROOSEVELT, *Message to Congress on the Use of Our National Resources*, 24 janvier 1935. En français, cette citation peut se traduire de la manière suivante: « les hommes et la nature doivent travailler main dans la main. Le gaspillage des ressources naturelles est aussi un gaspillage de nos vies ».

**743 .** De manière préliminaire, il est important d'éclaircir un point qui peut souvent prêter à confusion. Cette difficulté réside dans la différence entre la notion de peuple autochtone et celle de minorité.

Cette distinction n'est pas toujours évidente d'autant plus que si certaines populations autochtones tiennent rigoureusement à ne pas être assimilées à des minorités<sup>1144</sup>, il est déjà arrivé que certains peuples premiers aient recours à des dispositions juridiques visant spécifiquement la protection des minorités<sup>1145</sup>.

**744 .** Il faut, avant toute chose, constater que les peuples autochtones ne font pas l'objet de définition officielle en droit international. Cependant, en examinant les dispositions de textes comme la Convention n° 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) de 1989 ou la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007, on peut en retirer des éléments de définition : « les peuples autochtones sont les descendants des peuples qui habitaient la terre ou le territoire avant la colonisation ou l'établissement des frontières de l'État; ils ont leurs propres systèmes sociaux, économiques et politiques, leurs propres langues, cultures et croyances, et ils sont déterminés à préserver et à renforcer cette identité particulière; ils manifestent un fort attachement à leurs terres ancestrales et aux ressources naturelles qui s'y trouvent; ils appartiennent aux groupes non dominants de la société et s'identifient eux-mêmes comme des peuples autochtones »<sup>1146</sup>.

**745 .** Cette définition nous permet alors de différencier cette notion de celle de minorité et cela en nous basant sur plusieurs observations.

Premièrement, l'antériorité historique est un premier argument qui différencie ces deux notions<sup>1147</sup>. Contrairement aux minorités, la définition des peuples autochtones inclut l'idée de colonisation d'un territoire par des tiers.

Un deuxième élément de distinction repose sur le fait que les minorités demandent à ce que leur pluralisme culturel, religieux et linguistique soit sauvegardé et ils aspirent à ce que leur

---

<sup>1144</sup> N. ROULAND, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Presses universitaires de France, 1996, p. 20.

<sup>1145</sup> P. KARPE, *Le droit des collectivités autochtones*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2008, p. 231. Par exemple, certaines populations autochtones ont déjà invoqué l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 qui dispose que « dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

<sup>1146</sup> NATIONS UNIES. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Droits des minorités: normes internationales et indications pour leur mise en œuvre*, Nations Unies, 2010, p. 3-4.

<sup>1147</sup> A. GUIGNIER, *Le rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans le développement durable figurants ou acteurs?: le droit international de l'environnement, entre respect des droits de l'homme et nécessité du développement*, Limoges, Pulim, coll. « Les cahiers du CRIDEAU », 2004, p. 12.

existence en tant que groupe soit préservée. Les autochtones se réclament également de ces droits mais à cela s'ajoute la revendication du maintien de leurs droits sur la terre et les ressources naturelles qui en découlent et, à ce titre, ils exigent de pouvoir participer à la prise de décisions qui les concernent<sup>1148</sup>.

Troisièmement, les peuples autochtones entretiennent un lien spécifique avec leurs terres. Ce lien ancestral est à la fois culturel et spirituel<sup>1149</sup>. *A contrario*, en ce qui concerne les minorités, on ne rencontre que très rarement cette spécificité.

Enfin, le critère de l'infériorité numérique est souvent avancé pour définir les minorités, ce qui est bien moins évident en ce qui concerne les autochtones. Si l'on prend l'exemple des populations autochtones de Bolivie, certaines d'entre elles constituent majoritairement la population du pays<sup>1150</sup>.

**746 .** L'ensemble de ces critères n'est pas clairement repris par des textes. Cependant, une partie de la doctrine et la jurisprudence s'accordent à séparer les deux notions. De plus, force est de constater que les textes internationaux qui traitent de ces types de population prennent constamment le soin d'y faire référence de manière séparée<sup>1151</sup>. Enfin, une des différences clés qui séparent ces deux notions repose sur le type de consécration des droits de ces populations. Effectivement, si la protection des minorités se manifeste uniquement par la consécration de droits individuels des membres de cette population, la protection des droits des autochtones se caractérise majoritairement par la reconnaissance de droits collectifs<sup>1152</sup>.

**747 .** Peu nombreuses sont les parties de la planète qui sont encore vierges de l'activité humaine outrancière. Les peuples autochtones sont aux premières loges des effets destructeurs de la surexploitation sur l'environnement. Ils sont souvent impuissants face aux désastres écologiques perpétrés par le monde moderne. Leur culture n'est que très peu prise en compte dans les modes de décisions alors qu'elle est utile à la mise en œuvre d'une gestion raisonnée des ressources naturelles. Il est en effet important de les associer tout spécialement aux processus décisionnels portant sur l'aménagement et le développement durables. Certains

---

<sup>1148</sup> NATIONS UNIES. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Droits des minorités*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>1149</sup> A. GUIGNIER, *Le rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans le développement durable figurants ou acteurs?*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>1150</sup> P. KARPE, *Le droit des collectivités autochtones*, *op. cit.*, p. 253.

<sup>1151</sup> *Ibid.*, p. 234.

<sup>1152</sup> *Ibid.*, p. 258.

parlent de « dette écologique » lorsqu'il s'agit de justifier la participation de ceux qui ont subi une dépossession et une utilisation destructive de la nature<sup>1153</sup>.

**748.** Si l'on étudie la place que les peuples premiers occupent dans la démocratie environnementale, le bilan est mitigé à tous points de vue. Le droit positif international a procuré aux indigènes un rôle important dans la poursuite de l'objectif mondial de préservation de l'environnement ce qui constitue des signes positifs de reconnaissance (§1) même si cette consécration ne présente, en réalité, pas encore suffisamment de garanties pour la participation autochtone. En ce qui concerne la position de la France, pays dont plus d'un territoire est occupé par diverses populations autochtones, le contexte est encore plus ambigu. Cet État est déchiré entre la nécessité de donner du poids aux cultures autochtones essentielles à la gestion de l'outre-mer et le devoir de respecter le principe jacobin d'une nation une et indivisible qui n'implique aucun traitement particulier d'un groupe de citoyens (§2). C'est la raison pour laquelle il est intéressant d'étudier les pistes qui permettraient à la France, ainsi qu'à d'autres pays concernés, d'amorcer une évolution favorable à une participation autochtone effective en matière environnementale (§3).

### **Paragraphe 1 : Les signes positifs de reconnaissance internationale de la participation autochtone**

**749.** Le rôle de la communauté internationale dans la promotion de l'intégration des autochtones dans les processus décisionnels environnementaux est à relativiser. Bien que les institutions internationales aient souligné la pertinence de la cosmovision autochtones dans la résolution de question de gestion environnementale (I), la consécration du rôle qu'il convient de donner à ces personnes reste néanmoins tempérée (II).

#### **I. La prise en compte de la cosmovision autochtone par la communauté internationale**

**750.** Sans céder à la théorie manichéenne et surannée du bon sauvage, il faut admettre que les modes de vie des autochtones sont en symbiose avec leur environnement. Nous l'avons dit, la gestion de l'environnement apparaît plus appropriée avec une vision écocentrée et force

---

<sup>1153</sup> D. SHELTON, « Using Law and Equity for the Poor and the Environment », p. 11-52, in Y. LE BOUTHILLIER (dir.), *Poverty Alleviation and Environmental Law*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Pub, 2012.

est de constater que les peuples premiers, du fait de leur culture, ont maintenu cette relation singulière avec leur terre : c'est ce que l'on appelle la cosmovision.

**751 .** Selon cet état d'esprit, la terre est considérée comme un ensemble indivisible composé de tous les éléments de l'environnement<sup>1154</sup>. Cet ensemble correspond à ce que les écologistes nomment la biosphère. Considérée comme tel, le respect de la Terre est non seulement une condition de bonne subsistance mais également une condition de vie. De fait, on peut réellement considérer que la cosmovision est productrice de normes juridiques environnementales autochtones<sup>1155</sup>. Cette philosophie traduit une grande connaissance de tous les éléments qui composent les territoires sur lesquels ils vivent. D'ailleurs, les indigènes se sont appuyés sur cette expérience du vécu pour faire valoir leurs diverses revendications à travers le monde.

**752 .** Cet état d'esprit issu des cultures autochtones, est beaucoup plus adapté aux problématiques de sauvegarde de l'environnement. C'est la raison pour laquelle, la communauté internationale a pris progressivement en compte la parole autochtone différente des considérations du monde moderne, afin de mieux gérer les ressources naturelles.

**753 .** Le Rapport de 1986 réalisé pour l'ONU par José R. Martinez Cobo au sujet du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones prend en compte la cosmovision de ces derniers<sup>1156</sup>. En effet, dans le volume 5 de ce document, le rapporteur déclare qu' « il est essentiel de connaître et de comprendre la relation particulière, profondément spirituelle, que les population autochtones ont avec la terre, élément fondamental de leur existence et substrat de toutes leurs croyances, leur coutumes, leur traditions et leur culture. Pour les autochtones, la terre n'est pas simplement un objet de possession et de production. La relation fusionnelle des populations autochtones avec la Terre Mère, avec leurs terres, qui imprègne toute leur vie spirituelle, a beaucoup d'incidences profondes ».

---

<sup>1154</sup> N. BELAÏDI, « Le modèle des conceptions cosmiques : apport de la vision du monde des peuples autochtones à la question environnementale sous l'angle juridique », p 401-423, in J.-C. FRITZ (dir.), *La nouvelle question indigène: peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, 2005.

<sup>1155</sup> *Ibid.*

<sup>1156</sup> N. BELAÏDI, « Le modèle des conceptions cosmiques : apport de la vision du monde des peuples autochtones à la question environnementale sous l'angle juridique », p 401-423, in J.-C. FRITZ (dir.), *La nouvelle question indigène, op. cit.*

**754.** Par la suite, le célèbre Rapport Brundtland de 1987 a également tenu compte du potentiel que présentent les savoirs autochtones et il a insisté sur la nécessité de veiller à la préservation de ces connaissances écologiques traditionnelles. Ainsi, ce document précise que « les peuples qui vivent en tribus et les populations autochtones devront être l'objet d'une attention particulière à mesure que les forces du développement économique viendront perturber leurs modes de vie traditionnels, des modes de vie qui d'ailleurs pourraient donner d'utiles leçons aux sociétés modernes en ce qui concerne la gestion des ressources présentes dans les écosystèmes complexes des forêts, des montagnes et des terres arides ».

Dans ce rapport, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, présidée par Gro Harlem Brundtland insiste aussi sur le fait que « le point de départ d'une politique juste et humaine à l'égard de ces groupes consiste à reconnaître et à protéger leurs droits traditionnels sur leurs terres et les autres ressources qui assurent leur mode de vie, droits qu'ils sont susceptibles de définir en des termes qui n'ont rien à voir avec les systèmes juridiques ordinaires. Les institutions de ces groupes, qui réglementent les droits et les obligations, jouent un rôle capital dans le maintien de l'harmonie avec la nature et de la conscience de l'environnement, caractéristiques du mode de vie traditionnel. Par conséquent, la reconnaissance des droits traditionnels doit aller de pair avec des mesures tendant à protéger les institutions locales qui inculquent la responsabilité de l'utilisation des ressources. Cette reconnaissance doit aussi donner aux communautés locales la possibilité d'intervenir dans les décisions prises au sujet de l'utilisation des ressources dans leur région ».

**755.** Le Rapport Brundtland montre que la communauté internationale considère la culture autochtone comme une source du droit indigène de l'environnement. Il s'agit donc d'une source juridique à prendre en compte et qui peut tout à fait intégrer les normes nationales et internationales environnementales ce qui ne fait que confirmer le phénomène grandissant d'interpénétration des droits. C'est pour cela que la participation des autochtones est capitale car elle permet d'éclairer la société moderne qui tente souvent de renouer avec cette vision traditionnelle de la gestion environnementale et qu'elle la consacre de plus en plus en droit positif en veillant à la préservation des savoirs autochtones<sup>1157</sup>.

---

<sup>1157</sup> *Ibid.*

## **II. La consécration progressive de la participation autochtone aux processus décisionnels environnementaux**

**756.** Le droit positif international prévoit explicitement la participation des peuples autochtones aux décisions qui ont un impact sur l'environnement. Cependant, cette consécration qui s'inscrit sur une période relativement longue reste encore inachevée dans la mesure où les populations autochtones ne bénéficient pas encore de réelles garanties de participation lors de la réalisation des grands projets de travaux, d'aménagements ou d'exploitations de ressources naturelles sur leurs territoires.

A) La Convention n° 169 de l'OIT ou le rôle des autochtones conditionné par la volonté des États

**757.** Deux ans après la publication du Rapport Brundtland, en 1989, l'OIT (Organisation internationale du travail) a adopté la Convention n° 169 sur les peuples indigènes et tribaux. L'article 6§1 a) de la Convention évoque la consultation des peuples autochtones à travers leur institutions représentatives lorsque des mesures législatives ou administratives ont un impact sur leurs conditions de vie. Le deuxième paragraphe de cet article 6 dispose que cette consultation doit être menée de « bonne foi » et « sous une forme appropriée ».

**758.** Certains auteurs interprètent cette double condition comme une obligation pour les gouvernants d'assurer une information de qualité et compréhensible et aussi de s'assurer que les institutions coutumières soient réellement représentatives de l'ensemble des populations<sup>1158</sup>. D'autres auteurs ont également affirmé que la Convention n° 169 instaure un mécanisme à mi-chemin entre le droit de veto et la consultation classique. Il s'agirait de mettre en place un « véritable dialogue » entre gouvernants et autochtones<sup>1159</sup>. En revanche, ce même paragraphe 2 évoque implicitement le fait que le consentement des populations n'est pas une condition obligatoire mais plutôt un idéal à atteindre.

**759.** À la lecture de ce texte international, on constate qu'il n'envisage pas qu'une simple consultation des autochtones puisqu'il évoque une réelle participation de ces populations dans

---

<sup>1158</sup> G. FILOCHE, *Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 204.

<sup>1159</sup> L. SWEPSTON, « The ILO indigenous and tribal peoples convention (n° 169): eight years after adoption », p. 24 in C.P. COHEN (dir.), *The Human Rights of Indigenous Peoples*, New York, Transnational Publishers, 1998.

l'élaboration de décisions. Cependant, c'est une consécration bien timide qui n'engage les signataires de ce texte qu'à la hauteur de leur volonté. Effectivement, l'article 6§1 b) de la Convention n° 169 dispose que les gouvernements doivent mettre en œuvre des moyens afin que les autochtones puissent être à égalité avec les autres membres de la population de leur pays et qu'ils aient la possibilité de participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions qui les concernent.

**760.** L'article 7 §1 dispose également que « les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leur propres priorités en ce qui concerne le processus de développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leur croyances, leurs institutions et leur bien être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement ». Si l'on se réfère à l'expression équivoque « doivent avoir le droit de », on ne peut pas considérer que la Convention n°169 instaure expressément un véritable droit à la participation. Malgré tout, ce même article 7 peut également être interprété comme faisant des populations autochtones les détentrices d'un « droit collectif à décider de leur options de développement »<sup>1160</sup>.

**761.** Cependant, cette convention, comme d'autres textes, ne donne aucune indication quant aux modalités concrètes de participation des populations autochtones. Bien que la référence à la « bonne foi » des gouvernements apparaisse dans l'article 6 du texte<sup>1161</sup>, le risque est que la participation des autochtones en matière de décisions relatives aux activités de développement apparaisse plus comme un vœu pieux que comme un véritable objectif contraignant.

**762.** Si l'on étudie la Convention sous l'angle plus spécifique de la prise de décisions en matière d'aménagement et de développement durables, il apparaît que le rôle qui est donné aux peuples premiers reste potentiel, en ce qu'il dépend de sa mise en œuvre effective par les autorités nationales ou locales.

---

<sup>1160</sup> G. FILOCHE, *Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie*, op. cit., p. 206.

<sup>1161</sup> Article 6, 2. de la Convention n°169 de l'OIT : « Les consultations effectuées en application de la présente convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées ».

L'article 15 §1 de la Convention proclame que « les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources ». En outre, le deuxième paragraphe de ce même article précise que dans les cas où un État conserve la propriété des minéraux ou des droits à d'autres ressources du sous-sol présentes sur les terres des autochtones, le gouvernement de cet État doit « établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés » avant d'entreprendre ou d'autoriser toute activité d'exploitation. Ce même paragraphe énonce aussi que « les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités ».

**763.** L'ensemble des dispositions de la Convention n°169 ne représente cependant que bien peu de garanties aux autochtones et n'a pas empêché le développement du *landgrabbing*<sup>1162</sup>. Les activités industrielles d'exploitation des ressources naturelles occasionnent de nombreuses atteintes à la qualité de vie de ces populations<sup>1163</sup>. Cette Convention sert davantage de feuille de route aux gouvernants mais elle n'oppose pas à ces derniers de réelles contraintes dans la conduite des activités industrielles. Les États n'ont pas souhaité s'engager au delà ce qui explique la souplesse qui caractérise le texte. En effet, afin d'obtenir la plus large adhésion de leur part et qu'ils ne considèrent pas ce texte comme instituant un droit de veto consenti aux populations autochtones cette convention leur laisse volontairement une importante marge de manœuvre<sup>1164</sup>.

Par la suite, d'autres textes internationaux ont évoqué la participation des autochtones aux processus décisionnels environnementaux.

---

<sup>1162</sup> Rappelons qu'il s'agit d'un phénomène de plus en plus courant qui se caractérise par des opérations qui consistent pour des gouvernements ou des grandes sociétés de s'approprier des terres afin de les cultiver, d'y extraire des matières premières, ou d'y exécuter de grands travaux de construction.

<sup>1163</sup> Voir notamment M. AGUINDA, *Un brin d'herbe contre le goudron. Quand une Indienne fait triompher la défense de la forêt amazonienne face à un géant pétrolier.*, Neuilly-sur-Seine, M. Lafon, 2012 ; GROUPE INTERNATIONAL DE TRAVAIL POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Les impacts de l'exploitation du gaz et du pétrole sur les peuples autochtones de l'Arctique*, Paris, L'Harmattan, 2008.

<sup>1164</sup> F. DEROCHÉ, *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre: Un questionnement pour l'ordre mondial*, L'Harmattan, 2008, p. 323.

B) La consolidation d'un droit à la participation autochtone par la communauté internationale

**764.** La période suivant la consécration mitigée de la Convention n°169 de l'OIT n'a pas amorcé de révolution majeure en ce qui concerne l'intégration des autochtones dans les processus décisionnels et plus particulièrement en matière d'environnement. Bien que certains puissent, à raison, rester perplexes devant la multiplication des textes internationaux, on peut cependant noter quelques avancées non négligeables.

**765.** Certes la communauté internationale continue d'attribuer aux nations premières un rôle d'acteur du développement durable sans pour autant donner de précisions quant aux modalités d'une participation effective. Mais malgré cela, la multiplication des accords apportent un faisceau d'éléments convergents et conforte les populations indigènes dans la revendication de leur place dans le processus décisionnel. Le défaut de manifestation concrète de la volonté des gouvernants d'accorder un plus grand rôle aux peuples indigènes, engendre une multiplication d'actions sur le registre de la démocratie agonistique<sup>1165</sup> de la part de ces derniers. Ils acquièrent en effet un rôle d'acteur du développement durable en multipliant les apparitions sur la scène internationale et en dénonçant les préjudices occasionnés par les activités industrielles. Les différentes populations traditionnelles militent en faveur d'une plus grande participation dans le processus décisionnel en ce qui concerne leurs propres droits, mais également en ce qui concerne l'avenir de la planète toute entière. Progressivement les autochtones ont acquis une position d'interlocuteur direct avec les ONG, mais aussi avec les gouvernants<sup>1166</sup>. Raoni Metuktire, l'un des grands chefs du peuple *Kayapo*, au Brésil, fournit une illustration de ces personnes qui militent de longue date pour la sauvegarde de leur culture ainsi que du milieu dans lequel ils vivent<sup>1167</sup>.

**766.** La Déclaration de Rio de 1992, bien que présentant des réserves sur le sujet, fait partie de ces textes qui confortent la revendication autochtone. Ainsi, selon son principe 22, « les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances

---

<sup>1165</sup> Le concept de démocratie agonistique renvoie directement à la notion de conflit organisé et implique des phénomènes de luttes entre acteurs.

<sup>1166</sup> F. DEROCHÉ, « Émergence d'un système de protection du rapport à la terre et aux ressources naturelles des peuples autochtones », p. 511-531, in C. CURNIL et C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

<sup>1167</sup> *Raoni.com* : le site officiel du grand chef *Kayapo* Raoni Metuktire, <http://raoni.com/>, consulté le 8 avril 2014.

du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable ». Bien que l'emploi du conditionnel par ces dispositions donne au texte un caractère avant tout incitatif vis à vis des États, cette déclaration constitue une forme de reconnaissance du rôle des peuples premiers dans la gestion de l'environnement. Elle ouvre un espace de progrès à des rythmes variables, dans lequel les avancées réalisés par un certain nombre d'États renforcent la légitimité de leur reconnaissance et favorisent leur prise en compte à terme par les autres ordres juridiques internes.

**767.** En 1992, a également été élaborée la Convention sur la Diversité Biologique. Son article 8 j) dispose que « chaque Partie contractante ... sous réserve des dispositions de sa législation nationale, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques ». Bien que ce texte présente les dispositions des législations nationales comme des limites à sa propre application, il place au même rang que les connaissances scientifiques les savoirs autochtones en leur reconnaissant un intérêt capital pour la préservation de la planète<sup>1168</sup>. De plus, l'adoption de ce texte a généré, par la suite, un accroissement du rôle des autochtones dans le cadre de la mise en œuvre de cet article 8 j). Cette évolution se caractérise par la création, en 1998, par la quatrième Conférence des Parties de la Convention, d'un groupe de travail qui a obtenu un statut consultatif à la Convention sur la diversité biologique<sup>1169</sup>. Ce groupe, ouvert à tous les États et représentants des peuples autochtones, participe à l'élaboration à l'ensemble des travaux engagés sur les thématiques de la Convention. En l'an 2000, la Conférence a adopté un programme de travail afin de mettre en œuvre les engagements de l'article 8 j) et a renforcé le rôle et l'implication des communautés autochtones et locales dans la réalisation des objectifs de la Convention. Ce programme, qui a été élaboré sur les conseils du groupe de travail, a pour principal objectif de « de promouvoir,

---

<sup>1168</sup> F. MAURO et P.D. HARDISON, « Traditional Knowledge of indigenous and local communities: international debate and policy », in *Ecological Applications*, vol. 10 (2000), n° 5, p. 1263–1269.

<sup>1169</sup> Groupe de travail chargé d'examiner l'application de l'article 8 j), <http://www.cbd.int/convention/wg8j.shtml>, consulté le 14 avril 2014.

dans le cadre de la Convention, une application juste et équitable de l'article 8 j) et des dispositions connexes aux niveaux local, national, régional et international et d'assurer la participation pleine et effective des communautés autochtones et locales à tous les stades et à tous les niveaux de sa mise en œuvre »<sup>1170</sup>.

**768 .** À la lecture de ce programme, on constate que sa tâche n°12 consiste en ce que « le groupe de travail préparera des directives destinées à aider les Parties et les gouvernements à élaborer des lois ou, le cas échéant, d'autres mécanismes pour mettre en œuvre l'article 8 j) et les dispositions connexes (qui pourront inclure des systèmes *sui generis*), ainsi que des définitions des principaux termes et concepts de l'article 8 j) et des dispositions connexes aux niveaux international, régional et national, qui reconnaissent, sauvegardent et garantissent pleinement les droits des communautés autochtones et locales sur leurs savoirs, leurs innovations et leurs pratiques traditionnels, dans le cadre de la Convention »<sup>1171</sup>.

**769 .** À côté de la mise en place de ce dispositif, les peuples premiers multiplient les sommets et les forums internationaux afin de sensibiliser les gouvernants et l'ensemble de la société à la nécessité de veiller à la sauvegarde de la planète et de tous les éléments qui la composent. Ces différents évènements leur permettent de rappeler à chaque fois que leur action n'est pas uniquement motivée par leur propre bien être mais également par celui de l'humanité toute entière<sup>1172</sup>.

**770 .** La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007 dispose dans son article 18 que ces derniers « ont le droit de participer à la prise des décisions qui peuvent avoir des incidences sur leur droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles ». Cette même Déclaration apporte des précisions supplémentaires en matière de développement durable. Elle dispose dans l'alinéa 1<sup>er</sup> de son article 32 que « les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources ». L'alinéa 2 de l'article 32 précise que « les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres

---

<sup>1170</sup> Programme de travail, <http://www.cbd.int/traditional/pow.shtml>, consulté le 14 avril 2014.

<sup>1171</sup> *Ibid.*

<sup>1172</sup> F. DEROCHÉ, « Émergence d'un système de protection du rapport à la terre et aux ressources naturelles des peuples autochtones », p. 511-531, in C. CURNIL et C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme, op. cit.*

institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres ».

**771** . Initialement, le projet de la Déclaration ne présentait pas cet alinéa 2 de telle manière. Il était plutôt question d'un droit, pour les autochtones, d'exiger que les États obtiennent leur consentement avant l'approbation de tout projet ayant un impact environnemental sur leurs terres et ressources naturelles. Il s'agit d'un recul significatif par rapport aux premières intentions dans la mesure où il n'est plus désormais question que de consultation. Cette modalité présente beaucoup moins de contraintes vis-à-vis des États signataires.

**772** . Néanmoins, cette Déclaration présente également une avancée considérable dans la mesure où son article 29 consacre spécifiquement le respect du droit à l'environnement à destination des peuples autochtones. En effet, cet article dispose que « les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources ». La mise en valeur de ce droit dans le cadre de la participation des nations premières est particulièrement originale. Elle permet, comme nous l'avons vu dans le cadre de la participation en général, de justifier l'intégration des individus dans les processus décisionnels environnementaux. En outre, la plus-value que représente ce texte réside dans le fait qu'il consacre le droit des autochtones à un environnement sain comme un droit collectif qui se cumule au droit individuel accordé par les Déclarations de Stockholm et de Rio.

**773** . Dans la lignée de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) de 1992, le protocole de Nagoya a été adopté en 2010 à l'occasion de la dixième Conférence des parties<sup>1173</sup>. C'est un document contraignant de mise en œuvre de la CDB codifiant à l'échelle internationale les éléments d'un régime d'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages découlant de leur utilisation (APA). Ce protocole évoque le rôle des populations autochtones et conditionne l'accès aux ressources génétiques<sup>1174</sup> et aux savoirs traditionnels<sup>1175</sup>

---

<sup>1173</sup> T. BURELLI, « Faut-il se réjouir de la conclusion du protocole de Nagoya ? », in *RJE*, (2012), n° 1, p. 45 et s.

<sup>1174</sup> Dans son article 6§2, le Protocole dispose que les Parties doivent prendre « les mesures nécessaires pour s'assurer que le consentement préalable donné en connaissance de cause ou l'accord et la participation des communautés autochtones et locales sont obtenus pour l'accès aux ressources génétiques, dès lors que leur droit d'accorder l'accès à ces ressources est établi ».

à leur consentement préalable donné en connaissance de cause ou à leur l'accord et à leur participation en laissant aux États parties le choix des formes *ad hoc* de participation en fonction de leurs législations internes. Le texte impose également à ses signataires par son article 12§1 une prise en compte du « droit coutumier des communautés autochtones et locales ainsi que de leurs protocoles et procédures, pour tout ce qui concerne les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétique ». Enfin, le Protocole de Nagoya concède aux peuples premiers un véritable rôle d'information pour une utilisation durable des savoirs traditionnels associés aux savoirs traditionnels<sup>1176</sup>.

**774 .** Dans l'article 49 du document final intitulé *L'avenir que nous voulons*, adopté en 2012 à l'issue de la Conférence de Rio +20 insiste sur « l'importance de la participation des peuples autochtones à la réalisation du développement durable » et reconnaît également « l'importance de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le contexte de la mise en œuvre des stratégies de développement durable aux niveaux mondial, régional, national et sous-national ». Bien que ce texte puisse être considéré comme étant en retrait par rapport à la Déclaration de 1992<sup>1177</sup>, il vient consolider dans le temps la nécessité de la prise en compte des avis et connaissances des peuples premiers dans la gestion du patrimoine environnemental.

**775 .** De leur côté, les ONG soulignent également l'importance du droit pour les autochtones de participer aux décisions environnementales notamment dans la Déclaration de principes sur les peuples autochtones et la conservation adoptée en 1996 et révisé en 2008<sup>1178</sup>. Plus récemment, le Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE), ONG internationale créé par le professeur de droit Michel Prieur, a élaboré un projet de Pacte international « consacré à la reconnaissance internationale d'un droit de l'homme à

---

<sup>1175</sup> Article 7 du Protocole : « Conformément à son droit interne, chaque Partie prend, selon qu'il convient, les mesures appropriées pour faire en sorte que l'accès aux connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques détenues par les communautés autochtones et locales soit soumis au consentement préalable donné en connaissance de cause ou à l'accord et à la participation de ces communautés autochtones et locales, et que des conditions convenues d'un commun accord soient établies ».

<sup>1176</sup> Article 12§2 : « Avec la participation active des communautés autochtones et locales concernées, les Parties établissent des mécanismes pour informer les utilisateurs potentiels de connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques de leurs obligations, y compris les mesures diffusées par le biais du Centre d'échange sur l'accès et le partage des avantages en matière d'accès à ces connaissances et de partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ».

<sup>1177</sup> J. MAKOWIAK, « La participation de la société civile au développement durable », *op. cit.*

<sup>1178</sup> WWF INTERNATIONAL, *Les Peuples Autochtones et la Conservation: Déclaration de Principes du WWF*, Gland, Suisse, WWF International, 2008.

l'environnement »<sup>1179</sup>. Le texte consacre une partie de ses dispositions aux communautés autochtones et locales. Tout en soulignant qu'elles sont, plus que le reste de la population, victimes des atteintes à l'environnement « en raison de leurs relations de dépendance étroites avec la nature », le projet préconise de consacrer un article 14 aux droits de ces communautés. L'article envisage notamment la prise en compte de l' « ordre juridique endogène » de ces dernières.

**776.** Ces différentes avancées révèlent donc une dynamique des droits des peuples autochtones leur accordant progressivement un rôle important dans la gestion de l'aménagement et du développement durables. Malgré cet apport, l'intensité du respect de ces textes internationaux dépend avant tout des dispositions prises par chaque État vis à vis des membres de leur population issus des communautés autochtones. Or l'on constate que d'un État à un autre, les situations en la matière sont très différentes. L'ordre juridique français est dans ce domaine exposé à de nombreuses difficultés.

## **Paragraphe 2 : Les droits des peuples autochtones dans l'ordre juridique français : les difficultés d'une participation spécifique**

**777.** La notion de justice environnementale est intégrée peu à peu dans les normes de manière à ce que l'ensemble des membres des générations actuelles et futures puissent jouir d'un environnement sain<sup>1180</sup>. Cependant les différentes idées que cette notion véhicule sont variablement consacrées par les ordres juridiques. Afin de tenir compte tant de la dette écologique<sup>1181</sup> des Nations vis-à-vis des peuples premiers que de l'utilité des connaissances de ces derniers en matière de gestion environnementale, certains pays ont consacré l'idée d'une participation spécifique des autochtones dans l'élaboration de normes durables. Si certains États, à l'instar du Canada et de l'Australie ou encore des États-Unis et de la Nouvelle Zélande<sup>1182</sup>, présentent des exemples de consécration juridique de la participation autochtones, la tradition républicaine française est difficilement conciliable avec le recours à ces dispositifs

---

<sup>1179</sup> M. PRIEUR, « Projet de Pacte international du CIDCE », in *RJE*, (2017), n° 2, p. 380 et s. Ce projet qui a été soumis à consultation auprès de juristes spécialisés en droit de l'environnement et droits de l'homme a été transmis au Conseil des droits de l'homme à Genève en 2017.

<sup>1180</sup> *Supra* § 283-331.

<sup>1181</sup> J.-C. FRITZ, « Participation et justice environnementale », p. 203-230, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale, op. cit.* L'idée de dette écologique sous-jacente à la justice environnementale renvoie au fait que les populations les plus vulnérables subissent en premier les effets de la dégradation de l'environnement. La forte exploitation des ressources naturelles a spécifiquement rendu vulnérable les populations autochtones.

<sup>1182</sup> J.-C. FRITZ, « Participation et justice environnementale », p. 203-230, in *Ibid.*

spécifiques (II). La population française d’Outre-mer est cependant composée de personnes issues de cultures autochtones dont les coutumes et connaissances sont précieuses pour la préservation de l’environnement du territoire de la République (II).

### **I. La richesse des sources coutumières pour la norme environnementale française**

*Nous sommes l'environnement. Il n'y a pas l'homme d'un côté, l'environnement de l'autre.  
Nous faisons partie de l'environnement comme l'environnement fait partie de nous.*

Georges Mandaoué, sénateur coutumier de la Nouvelle-Calédonie<sup>1183</sup>.

**778** . C’est en ces termes qu’il est possible de résumer la philosophie environnementale de l’ensemble des peuples autochtones du territoire français. Au gré des colonisations et des décolonisations, l’histoire a profondément bigarré le visage de la population française. En effet, l’Outre-mer française se caractérise par sa grande diversité culturelle du fait du caractère épars de ses territoires.

**779** . Si la France s’est approprié des territoires vides de populations comme les Terres australes et antarctiques françaises, Saint-Pierre-et-Miquelon ou encore la Réunion, elle a pris également possession de contrées habitées. Certaines îles de l’actuelle Outre-mer française comme la Guadeloupe ou la Martinique étaient initialement peuplées au moment de la colonisation. Cependant ces peuples premiers ont totalement été absorbés par les nouveaux arrivants ce qui a fait perdre toute trace de leur culture. À l’inverse, il est des territoires où les populations originelles ont subsisté et auxquelles les colons, puis descendants de colons se sont additionnés<sup>1184</sup>. Par conséquent, encore aujourd’hui, les populations d’Outre-mer françaises sont en partie composées de ces autochtones. C’est le cas en ce qui concerne la Guyane, l’île de Mayotte, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie ou encore Wallis et Futuna. De tout temps, la France s’est trouvée en conflit avec les peuples indigènes du temps des colonies comme encore de nos jours au sein de certaines des collectivités territoriales d’Outre-mer françaises.

---

<sup>1183</sup> G. MANDAOUÉ, « Coutume et environnement : de l’appréhension à la participation », in *RJE*, (2007), n° spécial, p. 45 et s.

<sup>1184</sup> F. GARDE, « Les autochtones et la République », in *RFDA*, (1999), n° 1, p. 1.

**780.** Pourtant la survivance de ces populations et de leur culture constitue un atout important pour une gestion durable des ressources naturelles du territoire français. Le cas de la France ne fait pas exception à la règle dans la mesure où l'on constate que les modes de vie des autochtones français sont en symbiose avec leur environnement. Leur culture leur permet d'avoir une vision éco-centrée ce qui est favorable à une gestion raisonnée de l'environnement. Ainsi leur savoir est précieux et de ce fait, la participation des peuples premiers constitue un potentiel inestimable dans l'élaboration d'une norme environnementale adéquate. Malgré la diversité culturelle qui caractérise l'ensemble des populations françaises autochtones, les connaissances de ces dernières convergent toutes dans un même sens, celui de la cosmovision.

**781.** En Polynésie française, les savoirs autochtones constituent un important potentiel d'information pour la gestion durable des territoires. L'*ôpū* représente la cellule de base des sociétés autochtones polynésiennes<sup>1185</sup>. Il s'agit d'une conception élargie de la famille. C'est au sein de chaque *ôpū* que les savoirs relatifs aux connaissances des toponymies terrestres et marines, aux mythologies polynésiennes ainsi qu'aux usages et connaissances sur la biodiversité sont transmis de génération en génération. Par exemple, dans la culture autochtone polynésienne, il existe un calendrier lunaire qui distingue les diverses phases appropriées pour l'agriculture, la pêche, ou encore le ramassage des plantes médicinales ce qui a permis, jusqu'à présent, d'effectuer une gestion et un usage raisonné des ressources naturelles et donc de préserver les écosystèmes<sup>1186</sup>. De plus, la notion de *rāhui*, que l'on retrouve dans la culture traditionnelle de l'ensemble du périmètre polynésien, renvoie à « la prohibition ou la restriction posée à la consommation d'un bien : fruits, animaux ou tout produit d'une terre en particulier »<sup>1187</sup>. Elle se caractérise par la compétence du *arii* (chef d'un territoire et d'une population) de restreindre les activités de pêche, de cueillette ou d'agriculture<sup>1188</sup>. Certaines institutions locales utilisent encore cette notion coutumière qui avait perdu de l'importance depuis l'évangélisation<sup>1189</sup>. Elles l'incorporent dans la gestion des ressources naturelles de manière à ce que les polynésiens en tiennent compte en matière

---

<sup>1185</sup> T. BRAMBRIDGE, « Le réseau comme principe d'ordonnement de l'ordre juridique non-étatique. L'exemple de Moorea (Polynésie française) dans le champ de l'environnement », p. 117-136, in N. MEYER et C. DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale: éléments d'ici et d'ailleurs...*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

<sup>1186</sup> *Ibid.*

<sup>1187</sup> B. RIGO, « Le rahui traditionnel peut-il être mis au service d'une politique de développement durable en Polynésie ? », p. 423-433 in *Ibid.*

<sup>1188</sup> C. GASPARD et T. BRAMBRIDGE, « Territorialités et aires marines protégées à Moorea (Polynésie française) », in *Le Journal de la Société des Océanistes*, (2008), n° 126-127, p. 231 et s.

<sup>1189</sup> R. BESSARD, « Les transformations du politique : leaderships et question environnementale en Polynésie

d'aménagement et de développement durables. La sanction du *rāhui* se pratique en marge du droit pénal général par les autorités territoriales qui peuvent notamment délimiter de façon saisonnière des espaces où la pêche est interdite afin de permettre la régénérescence des ressources halieutiques<sup>1190</sup>.

**782.** Autre exemple développé en détail plus loin, la Guyane française présente cette même richesse de règles coutumières environnementales. Les populations autochtones guyanaises composées d'Amérindiens et de « Noirs marrons »<sup>1191</sup> ont élaboré un droit tribal relatif à la gestion des ressources naturelles<sup>1192</sup>.

**783.** Enfin, en dernier exemple, on constate que la société canaque de Nouvelle-Calédonie s'organise pleinement autour du concept de terre-mère. D'ailleurs, le premier paragraphe des Accords de Nouméa du 5 mai 1998 dispose que « l'identité canaque est fondée sur un lien particulier à la terre »<sup>1193</sup>. Cela implique que l'homme canaque a un profond respect pour la terre qu'il considère comme sa mère nourricière. Il ne puise pas outre mesure dans les richesses naturelles et il ne prend que ce dont il a besoin pour subsister<sup>1194</sup>.

**784.** L'ensemble de ces exemples nous montre que les territoires français ont le privilège d'abriter des spécialistes d'une gestion environnementale raisonnée. Leur culture basée sur des savoirs ancestraux leur confère effectivement cette qualité d'expert de leur propre territoire. Le principe de participation implique la diffusion d'expertises diverses, et pas seulement scientifiques, la vision autochtone en fait partie et elle est indispensable à l'élaboration de la norme environnementale. Or les pouvoirs publics français ont conscience de la valeur de ces spécificités culturelles. Bien que ce soit de manière lacunaire, le droit français les prend en compte. Cependant, on constate que cette prise en compte est difficile à appliquer tant la France reste un État profondément jacobin.

---

<sup>1190</sup> E. GINDRE et B. de LOYNES DE FUMICHON, « La réception du droit pénal français à Tahiti (1842-2000) », in *Archives de politique criminelle*, (2014), n° 36, p. 89 et s.

<sup>1191</sup> M.-P. MALLÉ, « Les maisons des Noirs marrons de Guyane », in *In Situ. Revue des patrimoines*, (1 décembre 2004), n° 5. Les « Noirs marrons » sont les descendants d'esclaves déportés d'Afrique par les Européens et qui ont fui les plantations coloniales pour vivre dans la forêt amazonienne entre le Surinam et la Guyane française. Ils ont établi des communautés fondées sur la base de structures tribales ancrées dans les coutumes des sociétés africaines dont ils étaient originaires mais également dans certaines coutumes amérindiennes empruntées aux tout premiers habitants de Guyane. Aujourd'hui, on peut compter quatre tribus en Guyane française : les *Saramaka*, les *Ndjuka*, les *Aluku* et les *Paramaka*.

<sup>1192</sup> P.-Y. CHICOT, « La place de la coutume des communautés traditionnelles en droit français : conflits ou maillage ? L'exemple de la Guyane française », p. 59-84, in N. MEYER et C. DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale*, *op. cit.*

<sup>1193</sup> Accords de Nouméa signés le 5 mai 1998, JORF n° 121 du 27 mai 1998, p. 8039.

<sup>1194</sup> G. MANDAOUÉ, « Coutume et environnement : de l'appréhension à la participation », *op. cit.*

## II. La participation autochtone au regard de la tradition républicaine française

**785** . Le droit français entretient un paradoxe qui frappe l'esprit. D'un côté, il existe une tradition républicaine française, jacobine, qui veut qu'il n'y ait qu'un seul type de citoyen. Dans le texte de la Constitution, tous les citoyens sont libres et égaux en droit. D'un autre côté, le droit français comporte également des particularismes juridiques en ce qui concerne le droit des citoyens de la forêt guyanaise, des îles du Pacifique ou encore de Mayotte. Ces régimes spéciaux s'expliquent par la survivance des coutumes de ces populations sur leur territoire. La France oscille entre ces deux notions sans réellement atteindre un niveau de résultat pleinement satisfaisant en matière de participation autochtone. L'exercice est périlleux dans cette République une et indivisible : il est important d'inclure spécifiquement les autochtones dans le processus d'élaboration de la norme environnementale afin de bénéficier de leur expertise mais sans pour autant les différencier de manière trop apparente ce qui serait contraire aux principes républicains.

**786** . Malgré le fait que la France soit un pays ancré profondément dans la tradition républicaine française (A), elle accorde certains aménagements de son ordre juridique en faveur d'une plus grande prise en compte de particularismes locaux. Cependant, cette souplesse est très relative et elle permet difficilement la mise en œuvre d'une participation spécifique des peuples premiers du territoire français (B).

A) La participation autochtone environnementale limitée par la tradition républicaine française

**787** . La culture juridique française est, encore aujourd'hui, influencée par le jacobinisme, courant de pensée né au moment de la Révolution Française qui prône une République une et indivisible. La Nuit du 4 août 1789 marque un tournant dans l'histoire du pays dans la mesure où l'Assemblée constituante a mis fin au système féodal ce qui a entraîné l'abolition des privilèges et l'égalité de tous les citoyens<sup>1195</sup>. Aujourd'hui, la France reste rigoureusement attachée à cet héritage. Cette influence est flagrante dans le texte de la Constitution Française, malgré la consécration de certaines particularités ultra-marines. En effet, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que « les hommes

---

<sup>1195</sup> D. GUIGNARD, *La notion d'uniformité en droit public français*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2004, p. 4-5.

naissent et demeurent libres et égaux en droits » fonde le bloc de constitutionnalité français. En outre, le Préambule de la Constitution de 1946, qui fait également partie de cet ensemble de textes fondamentaux, dispose que « le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés... écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, [la France] garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus ». De plus, l'article 1er de la Constitution de 1958 s'inscrit également dans ce cadre puisqu'il proclame que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

**788.** La situation est complexe dans la mesure où le thème de l'égalité des peuples autochtones avec le reste de la population française est un sujet délicat. Il faut savoir que cette égalité est récente, voire très récente, pour certaines populations autochtones française<sup>1196</sup>. En ce qui concerne l'égalité des Canaques il a fallu attendre 1946 avec l'abolition du code de l'indigénat qui prescrivait en toute légalité une discrimination contre ces populations<sup>1197</sup>. Pour ce qui est des Amérindiens de Guyane, ils n'ont obtenus la nationalité française que dans les années 1960<sup>1198</sup>.

**789.** La tradition républicaine française prescrit une stricte égalité entre tous les citoyens français. Bien que la Constitution française ait mis en place certaines organisations statutaires particulières au sujet des collectivités d'outre-mer, les citoyens n'en restent pas moins égaux et régis par les mêmes lois<sup>1199</sup>. Cette logique, bien que vertueuse, est donc à double tranchant car elle ne laisse que très peu de place aux us et coutumes autochtones face à la sacro-sainte égalité devant le droit positif. Si la Constitution proscrie tout écart à l'égard de tout individu elle est encore plus ferme à l'égard des groupes. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises le principe d'unicité du peuple français<sup>1200</sup> en rejetant la notion de

---

<sup>1196</sup> F. GARDE, « Les autochtones et la République », *op. cit.*

<sup>1197</sup> A. DURANTON, *Subsidiarité et collectivités territoriales*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2017, p. 406.

<sup>1198</sup> F. GARDE, « Les autochtones et la République », *op. cit.*

<sup>1199</sup> F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », in *RFDA*, (1997), n° 6, p. 906.

<sup>1200</sup> P. DOLLAT, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'État unitaire à l'État uni ? », in *RFDA*, (2003), n° 4, p. 670.

« peuple corse »<sup>1201</sup> et en déclarant contraire à ce principe fondamental certaines dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires<sup>1202</sup>.

**790 .** En ce qui concerne plus précisément le principe de participation appliqué aux peuples premiers, la position de la France reste constante. Elle entretient une attitude paradoxale en ce qui concerne le droit des autochtones : elle a souvent ratifié les conventions citées mais en émettant des réserves au sujet des dispositions concernant les peuples indigènes et tribaux<sup>1203</sup>. Ainsi, tout en étant consciente de la diversité de la population vivant sur son territoire, la France, sous couvert de l'égalité entre tous ses citoyens, refuse que les peuples autochtones jouissent de droits trop spécifiques et apparaissent comme une catégorie à part. C'est pour cela qu'il n'existe pas à proprement parler de texte français ou de texte international que la France aurait signé qui consacre spécifiquement la participation des autochtones à la gestion des ressources naturelles.

**791 .** De ce fait, la France n'a pas signé la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail de 1989 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants qui consacre la consultation des peuples autochtones. Si l'on s'attarde sur les définitions fournies par cette Convention au sujet de la notion de « peuples indigènes et tribaux » on réalise en effet qu'elles sont totalement incompatibles avec la tradition républicaine française basée sur la primauté de l'État et l'égalité des citoyens<sup>1204</sup>.

**792 .** Un deuxième exemple encore plus parlant sur l'attitude paradoxale de la France, réside dans le fait que, par un décret du 12 septembre 2002<sup>1205</sup> le gouvernement a précisé que la Convention d'Aarhus ne s'applique pas aux territoires de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna. Cette disposition paraît déroutante, surtout aujourd'hui, au

---

<sup>1201</sup> CC, n° 91-290 DC, 9 mai 1991, *Statut de la Corse*.

<sup>1202</sup> CC, n° 99-412 DC, 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.

<sup>1203</sup> Cependant, la France a toujours signé des textes de droit international ou de droit européen interdisant les discriminations raciales ou religieuses.

<sup>1204</sup> Selon la Convention de 1989 les peuples tribaux sont des peuples « qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles, économiques, et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leurs sont propres ou par une législation spéciale ».

De plus, les peuples sont « considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le territoire ou une région géographique à laquelle appartient le pays à l'époque de la conquête ou de la découverte ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques et politiques propres ou certaines d'entre elles ».

La convention dispose aussi que « le sentiment d'appartenance indigène ou tribal doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent la convention ».

<sup>1205</sup> Décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002, portant publication de 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 (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998, publié au JORF n°221 du 21 septembre 2002, p. 15563 texte n° 9.

vu de l'adoption, depuis 2004, de la Charte de l'environnement qui, dans son article 7, consacre directement le droit à l'information et à la participation des citoyens prescrit par la Convention d'Aarhus. On peut réellement s'interroger sur la raison de cette réserve émise par la France, car ici il ne s'agit plus d'une forme de respect de la tradition républicaine mais de discrimination : cette exclusion ne réalise en aucun cas l'égalité des droits entre tous les citoyens du territoire de la République. Depuis l'arrêt *Desnoyez et Chorques* du Conseil d'État, du 10 mai 1974, il est admis qu'une situation différente justifie un traitement différent<sup>1206</sup>. Cependant ce type de raisonnement ne se justifie que par l'intérêt public<sup>1207</sup>. Or dans ce cas précis, on voit mal comment l'intérêt public pourrait justifier qu'une part de la population française soit privée des garanties offertes par l'un des textes les plus aboutis en matière de participation éco-citoyenne.

**793 .** De plus, bien que la France n'ait pas ratifié la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, il est notoire qu'elle en reconnaît le contenu d'autant plus qu'elle a déjà invoqué, à plusieurs reprises, au cours d'arbitrages, des dispositions de ce même texte<sup>1208</sup>. Or, ce dernier, dispose dans son article 29 qu'« à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire ». En outre, le Conseil constitutionnel dans sa décision *Loi autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 159* du 17 janvier 1989<sup>1209</sup>, a estimé que « le champ d'application territoriale d'une convention internationale est déterminé par ses stipulations ou par les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle elle a été conclue, et la détermination de ce champ d'application ne relève donc pas de la loi qui en autorise la ratification ». Il n'est donc pas impossible, qu'un jour cette disposition du décret de 2002 génère un contentieux.

---

<sup>1206</sup> CE, Section, 10 mai 1974, n° 88032 et 88148.

<sup>1207</sup> F. GARDE, « Les autochtones et la République », *op. cit.*

<sup>1208</sup> DECAUX, E. et FROUVILLE, O. DE, *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2012, p. 42.

<sup>1209</sup> CC, n° 88-247 DC, 17 janvier 1989, *Loi autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 159* (concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées), Journal officiel du 18 janvier 1989, p. 753.

B) L'ouverture relative à la participation autochtone environnementale par le particularisme

**794.** Le développement du droit français de l'environnement implique une dynamique progressive d'intégration de la participation autochtone aux processus décisionnels environnementaux dont la mise en œuvre est variable selon les territoires, mais à vocation à se généraliser.

*1) L'adaptation du droit français aux coutumes autochtones*

**795.** Paradoxalement, malgré le fait que la France soit un État profondément unitaire, la Constitution française de 1958 prévoit un aménagement des lois de la République en faveur du maintien de la culture de certaines populations. Il faut noter que cet aménagement ne présente en aucun cas une reconnaissance des minorités en droit français. Il s'agit simplement d'une tolérance de la République envers les coutumes des peuples autochtones français. Comme nous l'avons vu, les notions de minorités et d'autochtones ne sont pas semblables. Cet aménagement du droit français aux coutumes autochtones reste cependant secondaire. Il est consacré par l'article 73 de la Constitution de 1958 qui institue la notion d'adaptation. En effet, cet article dispose que « dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités »<sup>1210</sup>.

**796.** La notion d'adaptation n'a pour but que d'assurer « la pacification sociale »<sup>1211</sup>, ce qui n'est pas sans rappeler le but principal conféré à la démocratie participative par les gouvernants. En outre, cette notion ne fait que confirmer l'évolution d'un droit rigide vers un

---

<sup>1210</sup> Les alinéas 2, 3 et 4 de cet article 73 de la Constitution précisent cette notion d'adaptation de la manière suivante : « Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique ».

<sup>1211</sup> P.-Y. CHICOT, « La place de la coutume des communautés traditionnelles en droit français : conflits ou maillage ? L'exemple de la Guyane française », p 59-84, in N. MEYER et C. DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale*, op. cit.

droit flexible et donc négocié, qui se caractérise par le droit post-moderne. En effet, on s'aperçoit qu'il arrive que le droit positif se retire au profit du droit coutumier, ce qui remet profondément en cause la notion d'unicité. Ainsi cet aménagement du droit français prend des formes diverses comme des adaptations du droit de la famille, du règlement des litiges et aussi en ce qui concerne la question foncière.

**797.** Au sujet précisément des adaptations effectuées sur les modes d'administration des territoires d'outre-mer, il est éclairant de préciser que l'encadrement de leurs modalités se distingue par son caractère hétéroclite. Si dans certains endroits, la configuration administrative classique de la commune est conservée, dans d'autres cas ce sont des institutions coutumières constituées, la plupart du temps, de membres de l'aristocratie autochtone qui assurent la gestion du territoire<sup>1212</sup>.

**798.** En ce qui concerne plus particulièrement l'environnement, il apparaît également que la notion d'adaptation pour les territoires d'outre-mer puisse être appliquée. Par exemple, l'article 1<sup>er</sup> de la loi Grenelle I<sup>1213</sup> dispose que « compte tenu de leurs caractéristiques environnementales et de la richesse de leur biodiversité, l'État fera reposer sa politique sur des choix stratégiques spécifiques qui seront déclinés dans le cadre de mesures propres à ces collectivités. Ces choix porteront notamment un cadre expérimental pour le développement durable, au titre d'une gouvernance locale adaptée, reposant sur les dispositions du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution ».

---

<sup>1212</sup> F. GARDE, « Les autochtones et la République », *op. cit.* Sur certaines terres d'outre-mer, comme la Polynésie ou Mayotte, on retrouve l'institution classique de la commune. En Guyane, il y a, à la tête de certains villages amérindiens, des chefs coutumiers. En Nouvelle-Calédonie, la loi référendaire du 9 novembre 1988 a instauré des conseils d'aire répartis au sein de huit aires coutumières ainsi qu'un conseil consultatif coutumier. Suite à la signature de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, ce conseil a été remplacé par un Sénat coutumier qui est saisi des projets et propositions de loi du pays ou de délibération relatifs à l'identité canaque. Il y a également un gouvernement qui se prononce sur les projets ou propositions de lois du pays. Le périmètre de Wallis et Futuna est également organisé par des institutions autochtones. La communauté d'outre-mer regroupe à elle seule trois royaumes. Le pouvoir exécutif du territoire revient au préfet mais il est assisté par les trois rois et trois Premiers ministres coutumiers désignées par l'administrateur supérieur après accord de l'Assemblée territoriale. Il faut rajouter que dans ces différents territoires d'outre-mer, la justice, qui n'est pas distincte du pouvoir politique est souvent assurée par les institutions coutumières.

<sup>1213</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1).

## 2) Une participation autochtone environnementale relative

**799** . Malgré ce dispositif d'aménagement du droit commun au profit des coutumes locales, la participation des autochtones français en matière d'aménagement et développement durables n'est que peu mise en valeur. C'est sans doute ce qui caractérise en partie le cœur du paradoxe. De plus en plus, les territoires français d'outre-mer présentent des exemples ponctuels de participation des autochtones dans la gestion de milieux naturels. Malgré cela, les résultats de ces expériences démontrent que la place des autochtones dans le processus décisionnel environnemental est encore minime.

**800** . Si l'on s'appuie sur l'exemple de la réglementation relative aux installations classées encadrée par la délibération de l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie du 21 juin 1985<sup>1214</sup>. On constate que le dispositif participatif mis en place n'intègre que très difficilement la population et sa coutume locale dans l'élaboration de la norme environnementale<sup>1215</sup>. Cette réglementation consacre bien la tenue d'enquêtes publiques ainsi que des règles d'information du citoyen. Cependant, les modalités relatives à ces outils de démocratie participative sont allégées par rapport aux règles que l'on applique sur la majeure partie du territoire français.

**801** . Par exemple, bien que la réglementation prévoit la possibilité de réaliser une étude d'impact, la rédaction d'un rapport non technique pour la lisibilité de tous n'est cependant pas exigée. C'est notamment pour cette raison que le Tribunal administratif de Nouméa<sup>1216</sup> a annulé un arrêté provenant du président de l'Assemblée de la Province Sud autorisant l'exploitation d'une usine de minerai de nickel et de cobalt dans le Sud de la Nouvelle-Calédonie. Plus précisément, une étude d'impact a bien été réalisée, mais postérieurement à l'autorisation d'exploitation. De plus, le juge a estimé que cette étude d'impact n'était pas satisfaisante dans la mesure où son contenu entretenait le doute chez les citoyens quant aux effets négatifs ou non de l'activité. Par cet arrêt, le juge a donc considéré que cette pratique

---

<sup>1214</sup> Délibération n° 14 du 21 juin 1985 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement modifiée par délibérations en 1989, 1992, 2001 et 2004, JONC du 16 juillet 1985. p.942 L'article 1<sup>er</sup> définit comme installations classées « les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou 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 et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ».

<sup>1215</sup> S. GAMBARELLA, « La gestion participative comme méthode d'intégration de la coutume locale dans l'élaboration de la norme environnementale ? » p. 216-234, in N. MEYER et C. DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale*, op. cit.

<sup>1216</sup> Tribunal administratif de Nouméa, *Comité Rheebeu Nuuu et Mr Raphaël X*, Affaire n° 0536, jugement du 14 juin 2006.

n'est pas adaptée à la mise en œuvre effective du principe de participation car l'information du public n'est pas satisfaisante.

**802 .** En parallèle, il faut préciser qu'aucune place particulière n'est consacrée à la coutume locale dans le déroulement de l'enquête publique. En effet, le pluralisme culturel n'est pas envisagé, c'est ici la tradition républicaine de la nation une et indivisible qui prime<sup>1217</sup>. Ainsi, non seulement les modalités d'information quant aux impacts d'activités sur l'environnement sont insuffisantes, mais de plus, le regard des membres des différentes tribus n'est pas pris en compte. Dans ce cas, le particularisme dessert donc davantage la participation des autochtones dans la gestion environnementale qu'elle ne la valorise.

**803 .** De fait, quel que soit le territoire d'outre-mer français pris en compte, il y a une dilution du savoir autochtone dans le caractère un et indivisible de la population. La perceptibilité de la coutume locale n'est rendue possible que par les institutions représentatives coutumières. Les sièges de ces institutions traditionnelles sont constitués de personnes issues de l'aristocratie tribale. Ainsi, les chefs et les rois des tribus occupant ces postes clés<sup>1218</sup> ont la possibilité de diffuser les savoirs traditionnels de leur tribu. Cependant, cette transmission de la coutume est bien souvent compromise par le fait que ces institutions ont plus souvent tendance à représenter les partis politiques pro-indépendantistes et anti-indépendantistes plutôt que les traditions des populations autochtones<sup>1219</sup>.

### *3) Le Parc amazonien de Guyane : un exemple de participation autochtone effective*

**804 .** L'exemple de la création et de la gestion du Parc amazonien de Guyane<sup>1220</sup> se distingue des développements qui ont été faits précédemment au sujet du rôle des peuples premiers dans l'élaboration des normes environnementales françaises. Cet évènement récent présente un exemple intéressant de participation effective des autochtones aux décisions environnementales. Les populations autochtones guyanaises composées d'amérindiens et de

---

<sup>1217</sup> S. GAMBARDILLA, « La gestion participative comme méthode d'intégration de la coutume locale dans l'élaboration de la norme environnementale ? » p. 216-234, in N. MEYER et C. DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale*, *op. cit.*

<sup>1218</sup> F. GARDE, « Les autochtones et la République », *op. cit.*

<sup>1219</sup> S. GAMBARDILLA, « La gestion participative comme méthode d'intégration de la coutume locale dans l'élaboration de la norme environnementale ? » p. 216-234, in N. MEYER et C. DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale*, *op. cit.*

<sup>1220</sup> *Parc Amazonien de Guyane*, <http://www.parc-amazonien-guyane.fr/>, consulté le 16 février 2014.

« Noirs marron » sont à l'origine du développement d'un droit tribal traitant de la gestion des ressources naturelles. Cet ensemble de règles a été pris en compte afin de bâtir le projet du Parc et d'en assurer par la suite l'administration. On peut constater que les populations indigènes ont joué un rôle majeur dans la réalisation de ce projet. C'est la raison pour laquelle ce cas mérite d'être cité en exemple dans la mesure où il illustre l'évolution française sur la gestion environnementale des terres autochtones françaises. De plus, cet antécédent, bien qu'encore quelque peu marginal en France, peut nous interpeller sur la possibilité d'un changement général d'attitude des gouvernants français vis-à-vis de ces populations<sup>1221</sup>.

**805 .** La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux<sup>1222</sup> comporte un Chapitre II consacré à l'énoncé de certaines conditions pour la création du Parc national de Guyane. Cette loi, souligne notamment la nécessité de prendre en compte l'existence des populations autochtones vivant sur le territoire.

En effet, dans son article 12, la loi dispose que « l'établissement public du parc national a pour mission de préserver, gérer, mettre en valeur et assurer un rayonnement national et international de la diversité biologique de la Guyane, de contribuer au développement des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, en prenant en compte leur mode de vie traditionnel et de participer à un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel dans le cadre du projet de développement durable défini par la charte du parc national ».

**806 .** C'est donc en toute logique que la création de ce parc a été en partie motivée par la volonté d'une « œuvre dédiée aux générations futures », objectif également fixé par les différentes tribus de la Guyane lors des accords de Twenké du 21 juin 1998<sup>1223</sup>. Pour ce qui est de la gestion du Parc amazonien, il faut savoir que le décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le parc national dénommé « Parc amazonien de Guyane »<sup>1224</sup> prévoit, dans son article 27, la désignation de cinq représentants des autorités coutumières siégeant au conseil d'administration de l'établissement public.

---

<sup>1221</sup> P.-Y. CHICOT, « La place de la coutume des communautés traditionnelles en droit français : conflits ou maillage ? L'exemple de la Guyane française », p. 59-84, in N. MEYER et C. DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale*, op. cit.

<sup>1222</sup> Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006 page 5682, texte n° 1.

<sup>1223</sup> Cet accord n'a aucune valeur dans l'ordre juridique français. Cependant il marque la volonté affichée par l'ensemble des chefs coutumiers lors d'une réunion à Twenké, en Guyane française, de conserver dans l'intérêt des générations futures, « la vie et le bien-être offerts par les terres et territoires ancestraux ».

<sup>1224</sup> Paru au Journal Officiel le 28/02/2007

**807 .** De plus, lors de l'élaboration de la Charte du Parc amazonien de Guyane approuvée par décret n°2013-968 en conseil d'État le 28 octobre 2013<sup>1225</sup>, des consultations ont été réalisées via des conseils d'habitants dans lesquels les populations pouvaient être informées et débattre des solutions à prendre dans le cadre de ce document. Plus précisément, une enquête publique sur le projet de charte du Parc s'est déroulée du 11 janvier 2013 au 11 février 2013<sup>1226</sup>. À la lecture du rapport et des conclusions motivées de la commission d'enquête, on peut incontestablement considérer qu'un grand nombre de mesures prises en faveur d'une participation effective des autochtones guyanais a été mis en œuvre. Outre l'affichage réglementaire, l'utilisation du Web, la réalisation d'une évaluation environnementale du projet ainsi que d'un résumé non technique réalisé sous la forme d'une brochure intitulée « L'essentiel sur la charte », de nombreuses initiatives ont été prises pour faciliter l'information et la participation des publics autochtones. Parmi ces mesures particulières on peut citer la réalisation d'un film doublé dans les cinq langues locales dominantes présentant la portée et le contenu de la Charte. De plus, des spots publicitaires ont été diffusés en langues locales sur différentes radios de la région. En outre, les membres de la commission d'enquête se sont déplacés au cœur des communes concernées par le projet via les seuls moyens utilisés pour y accéder : les voies aériennes ou fluviales. Cette anecdote mérite d'être précisée dans la mesure où ce mode de déplacement est réellement spécifique. Enfin, dernier exemple de ces innombrables mesures, au cours d'une permanence du 11 janvier 2013, il a été organisé une discussion sur la Charte avec tous les chefs de villages, capitaines et chefs coutumiers.

**808 .** Quant au contenu de cette Charte, on constate que la question de la participation autochtone à la gestion du parc est loin d'être occultée puisque de nombreuses références y sont faites<sup>1227</sup>. Sans équivoque, le document fait référence aux « communautés autochtones et locales » et des modes de vie et de gouvernance qu'elles ont développés en interaction avec leur environnement. De plus, la Charte fait preuve d'innovation puisqu'elle prévoit pour la gestion du Parc, le recrutement d'agents issus des communautés autochtones en lieu et place de techniciens et agents techniques issus du ministère chargé de l'environnement. Cette mesure permet, à la différence des autres parcs nationaux de comprendre le mieux possible les territoires concernés grâce aux connaissances ancestrales de ces personnes. Enfin, la Charte

---

<sup>1225</sup> JORF n°0253 du 30 octobre 2013.

<sup>1226</sup> *Enquête publique*, <http://www.parc-amazonien-guyane.fr/le-parc-amazonien-de-guyane/la-charte-des-territoires/enquete-publique/>, consulté le 24 avril 2014.

<sup>1227</sup> F. BONDIL, « Le Parc amazonien de Guyane et l'exploitation des ressources naturelles. Réflexions juridiques à la lumière de la première charte du Parc », in *RJE*, (2014), n° 4, p. 615 et s.

prône une gestion partagée des ressources naturelles. Plus particulièrement, plusieurs procédés donnent aux habitants des villages autochtones un rôle important en les associant au montage et à la réalisation de programmes scientifiques qui influenceront sur les futures décisions. Par exemple il existe des enquêtes de chasse qui permettent de recruter des habitants afin de collecter « auprès de la population de chasseurs des données de description des actions volontaires ou occasionnelles de chasse, permettant d’appréhender leur fréquence, l’effort de chasse, des observations écologiques, d’occupation territoriale et de biologie animale particulièrement importantes pour estimer la place contemporaine de la chasse au sein des communautés, tant au plan alimentaire que culturel et social »<sup>1228</sup>.

**809.** Ainsi, on constate qu’à chaque étape de la vie du Parc amazonien de Guyane, les populations autochtones sont informées et associées aux décisions portant sur la gestion environnementale de ce territoire. Dans le cadre de l’article 8 j) de la Convention sur la diversité biologique, un rôle important est donné à ces personnes dans l’administration de ce site naturel car les connaissances qu’elles tiennent de leur culture sont essentielles au maintien de la biodiversité. De plus, conformément au Protocole de Nagoya de 2010, la charte du Parc pose l’obligation d’un consentement préalable en connaissance de cause des communautés autochtones et locales pour l’accès aux ressources génétiques et aux savoirs traditionnels qui y sont associés en vue de leur utilisation<sup>1229</sup>.

**810.** L’importance du rôle qui leur a été confié par leur participation à l’adoption de la Charte du Parc est particulièrement significative dans la mesure où tout document d’urbanisme couvrant la zone de cœur du Parc doit être compatible avec cette charte. Par conséquent, l’autochtone guyanais dispose d’un réel pouvoir de participation en matière d’aménagement et de développement durables au sein de ce Parc.

### **Paragraphe 3 : Les perspectives d’évolution de la participation autochtone environnementale**

**811.** Une meilleure prise en compte de la parole autochtone dans la gestion des problématiques environnementales peut se réaliser par meilleure une conciliation des ordres

---

<sup>1228</sup> Charte du Parc amazonien de Guyane approuvée par décret n° 2013-968 en conseil d’État le 28 octobre 2013.

<sup>1229</sup> F. BONDIL, « Le Parc amazonien de Guyane et l’exploitation des ressources naturelles. Réflexions juridiques à la lumière de la première charte du Parc », *op. cit.*

juridiques (I). En outre, l'analyse d'exemples étrangers peut contribuer à l'amélioration du droit français pour une meilleure co-gestion environnementale (II).

### **I. L'importance d'une conciliation des ordres juridiques pour une meilleure gestion environnementale**

**812.** L'ignorance des règles coutumières des peuples premiers peut avoir des conséquences extrêmement négatives sur l'environnement. La baisse du nombre de castors au Canada est un exemple emblématique des effets du désintérêt des européens pour les pratiques autochtones. Plusieurs historiens relatent comment les Indiens parvenaient à préserver la population des castors tout en prospérant par le commerce des fourrures<sup>1230</sup>. Les premiers habitants du Canada avaient institué un ensemble de droits informels de propriété sur les barrages de ces animaux. Cette appropriation informelle permettait une exploitation raisonnée des ressources animalières : une fois qu'un Indien s'était approprié l'un des barrages, aucune autre famille ne pouvait chasser. De plus, chaque famille compartimentait son terrain de chasse en différentes zones de manière à ce que l'on en exploite qu'une par an.

**813.** L'arrivée des Anglais sur le territoire a bouleversé cette gestion durable. En effet, ils ont substitué les droits de propriété formels, beaucoup plus familiers aux pratiques britanniques, aux droits de propriété informels issus des coutumes locales. Ainsi, le droit anglais a supplanté le droit coutumier du Nouveau Monde. Cependant l'instauration des droits de propriété formels sur le territoire canadien n'était pas adaptée car les colons anglais ont investi les lieux en tant que résidents permanents et non en tant que marchands nomades. Ainsi, cette nouvelle pratique de l'exploitation continue sur une même zone a très vite engendré une baisse conséquente de la population des castors au Canada. C'est d'ailleurs une des raisons qui a poussé plus récemment ce pays à modifier son attitude en opérant une gestion des ressources naturelles de concert avec les peuples premiers.

**814.** Cet exemple démontre qu'il est important de prendre en compte les règles de vie autochtones en tant que normes d'un ordre juridique à part entière. Selon la cosmovision, l'homme n'est qu'une des nombreuses composantes de la nature ce qui implique que sans les

---

<sup>1230</sup> F. L. SMITH, « La protection de l'environnement par la privatisation écologique : un paradigme pour la réforme environnementale », p. 49-55, in BARBIER, J.M. et MASSENET, M., *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1997.

autres éléments, l'humain ne peut exister<sup>1231</sup>. La cosmovision répond à l'ensemble des critères de la coutume. Cette conception de l'environnement se concrétise par un ensemble de règles non écrites qui abordent les situations d'interrelations entre tous les éléments naturels, la nécessité du respect de l'ensembles de ces éléments, les implications spirituelles, sociales, culturelles, économiques et politiques de la relation des autochtones à leur terre ou encore la nécessité de transmettre ces valeurs de génération en génération pour assurer la durabilité des ressources naturelles<sup>1232</sup>. Cette pensée n'est pas sans rappeler le contenu de la théorie des systèmes fondée par Ludwig von Bertalanffy, biologiste autrichien à l'origine d'une vision holiste de la vie et de la nature<sup>1233</sup>. Ces règles de gestion raisonnée des ressources naturelles comportent d'une part l'élément matériel de la coutume dans la mesure où elles sont appliquées par ceux qui y obéissent régulièrement et cela depuis des temps immémoriaux. D'autre part, l'élément psychologique caractéristique des règles de droit coutumier est également flagrant lorsque l'on étudie ces usages autochtones. De fait, leur caractère obligatoire provient de la sacralité de la Terre.

**815.** Bien que la cosmovision constitue avant une norme provenant d'une source du droit autochtone, elle tend néanmoins à devenir progressivement une source du droit moderne de l'environnement. La pensée autochtone est pleinement centrée sur les liens d'interdépendances qui existent sur la planète et qui caractérisent la complexité de cette dernière. Or, nous l'avons dit, bien que cette complexité soit plus ou moins évoquée par le droit moderne, ce dernier ne prend pas encore pleinement en compte l'ambiguïté générée par l'ensemble des liens étroits unissant chaque élément qui compose l'environnement.

**816.** Cependant, certains ordres juridiques font figure de pionniers dans la mesure où ils ont franchi une étape décisive par l'intégration des normes autochtones. Par exemple, le cas de la Bolivie et de l'Équateur illustre ce constat dans la mesure où les deux pays ont effectué une traduction juridique des cosmovisions autochtones locales au sein de leur Constitution<sup>1234</sup>. Ces deux pays ont hissé au rang fondamental la vision écocentrée de la protection de

---

<sup>1231</sup> N. BELAÏDI, « Le modèle des conceptions cosmiques : apport de la vision du monde des peuples autochtones à la question environnementale sous l'angle juridique », p 401-423, in J.-C. FRITZ (dir.), *La nouvelle question indigène, op. cit.*

<sup>1232</sup> *Ibid.*

<sup>1233</sup> L. VON BERTALANFFY, *Théorie générale des systèmes*, traduit par B. PAULRÉ, Paris, Dunod, 2002.

<sup>1234</sup> J. CANOVAS et J. BARBOSA, « Enjeux et défis de la consécration constitutionnelle des cosmovisions autochtones dans la protection de l'environnement : regards croisés entre Bolivie et Équateur », p 533- 551, in C. COUNIL et C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme, op. cit.* En ce qui concerne la Bolivie, l'accession au pouvoir d'Evo Morales, d'origine *aymara*, comme président de la République en décembre 2005 est également significative de cette évolution. Le peuple *aymara* est l'un des nombreux peuples amérindiens vivant en Bolivie.

l'environnement, vision issue de la culture des populations autochtones vivant sur leur territoire<sup>1235</sup>. Par la suite, cette consécration faisant de la nature une entité juridique a été reprise dans le texte de l'Accord de Paris de décembre 2015<sup>1236</sup>. En effet, ce texte dispose notamment en préambule « qu'il importe de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, et à la protection de la biodiversité, reconnue par certaines cultures comme la Terre nourricière ».

Dans certains pays, c'est le régime juridique de fleuves qui a fait l'objet d'une prise en compte de coutumes autochtones<sup>1237</sup>. Ainsi le Whanganui en Nouvelle-Zélande ainsi que le Gange et la Yamuna en Inde ont été reconnus comme personnalités juridiques dotées de droits propres par le Parlement<sup>1238</sup> dans le premier cas et par le juge dans les deux autres<sup>1239</sup>.

**817.** C'est la raison pour laquelle la France doit, comme ces pays, porter son regard sur ces règles environnementales ancestrales et les inclure dans l'ordre juridique national. À ce titre, les peuples premiers ont un rôle primordial à jouer dans le processus décisionnel car ils constituent le relais vers des usages et savoirs disparus de la société moderne. La prise en compte des coutumes ancestrales par le droit français présente un enjeu important à plusieurs titres. Tout d'abord, la France est sans doute le pays où la tradition républicaine de l'indivisibilité est la plus ancrée ce qui, indirectement, est une véritable entrave à l'application des règles coutumières autochtones environnementales et plus particulièrement à l'affirmation du rôle privilégié que doivent jouer les peuples premiers dans la prise de décision. De plus, l'extrême diversité biologique qui caractérise l'ensemble des territoires de France, place ce pays dans une position unique vis-à-vis des autres États. L'outre-mer française à elle seule, représente un territoire qui est incontestablement le plus riche de la planète en termes de

---

<sup>1235</sup> En ce qui concerne la Constitution de 2008 de l'Équateur, on constate que la Nature est considérée en tant que personne juridique. Ainsi, selon l'article 71, « la Nature ou *Pacha Mama* ... possède le droit à ce que l'on respecte intégralement son existence et au maintien et régénération de ses cycles vitaux, structures, fonctions et processus évolutifs ». L'article 72 dispose qu'elle a également le « droit à la restauration ». De plus, afin de mettre concrètement ces droits en œuvre, ce même article 72 précise que toute personne, communauté, peuple ou nationalité pourra exiger des autorités publiques l'accomplissement des droits de la Nature.

Pour ce qui est de la Constitution de Bolivie de 2009, son article 108-16 dispose que « les devoirs des Boliviennes et des Boliviens sont de ... protéger et défendre un environnement adéquat pour le développement des êtres vivants ». En outre, l'article 189 précise que le Tribunal agro-environnemental a compétence pour les « requêtes sur les actes qui affectent la faune, la flore, l'eau et l'environnement ; et les requêtes sur les pratiques qui mettent en danger le système écologique et la conservation des espèces ou animaux ».

<sup>1236</sup> T. DELEUIL, « La protection de la « Terre nourricière » : un progrès pour la protection de l'environnement ? », in *RJE*, (2017), n° 2, p. 255 et s.

<sup>1237</sup> V. DAVID, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », in *RJE*, (2017), n° 3, p. 409 et s.

<sup>1238</sup> Loi Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Bill, adoptée le 14 mars 2017 par le Parlement de la Nouvelle-Zélande, <http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2016/0129/latest/d56e357.html>.

<sup>1239</sup> *High Court of Uttarakhand at Nainital*, 20 mars 2017, *Mohd. Salim vs. State of Uttarakhand & others*, *Writ Petition (PIL) N° 126 of 2014*, <http://lobis.nic.in/ddir/uhc/RS/orders/22-03-2017/RS20032017WPPIL1262014.pdf>

biodiversité<sup>1240</sup>. De cette double originalité découle une responsabilité peut-être encore plus grande pour la France.

**818.** La France a la chance de compter, parmi sa population d'outre-mer, les descendants des premières nations qui détiennent les savoirs traditionnels transmis de génération en génération. À ce titre, il est important que l'ensemble normatif environnemental intègre ces connaissances traditionnelles qui revêtent un caractère essentiel. Par conséquent, il est particulièrement fondamental que l'ordre juridique interne français prenne en compte cette diversité culturelle à l'instar du « pluralisme ordonné » des cultures juridiques prôné par Mireille Delmas-Marty<sup>1241</sup>. Cette dernière insiste sur la nécessité de « maintenir une séparation, sans imposer la fusion, et pourtant construire quelque chose comme un ordre, ou un espace ordonné : telle pourrait être la réponse à la complexité juridique du monde »<sup>1242</sup>. Cette conception permet de suggérer une juste conciliation entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique local particulier tout en faisant transparaître le pluralisme culturel. Il ne faut donc pas ignorer la coexistence des deux types d'ordres juridiques distincts tout comme il est nécessaire d'opérer des croisements entre les deux dans certains domaines. En ce qui concerne spécialement l'aménagement et le développement durables, il apparaît capital d'élaborer une conciliation raisonnée de ces deux ordres afin de réaliser un encadrement effectif de la norme environnementale.

**819.** Au vu de cette proposition, la lecture du principe 10 de la déclaration de Rio de 1992 prend encore plus de sens et notamment en ce qui concerne la participation des peuples autochtones à l'élaboration de la norme environnementale. En effet, si, comme le précise ce texte, « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient », cela implique un certain pragmatisme facilitant la prise en compte de l'ensemble des opinions pouvant être bénéfiques à une gestion durable. De fait, le pluralisme culturel doit notamment composer l'objet de cette gestion pragmatique.

---

<sup>1240</sup> *L'outre-mer : une biodiversité remarquable* - Ministère du Développement durable, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-outre-mer-une-biodiversite.html>, consulté le 15 avril 2014. Pour ne citer que quelques exemples : La flore et la faune de Nouvelle-Calédonie représentent un endémisme équivalent à celui de toute l'Europe continentale (pour une taille équivalente à la région Picardie). La Guyane française est un des plus grands blocs au monde de forêt humide primaire. Mayotte possède une des rares doubles barrières de corail. La Polynésie française regroupe un cinquième des atolls de la planète.

<sup>1241</sup> M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « La couleur des idées », 2004, p. 26.

<sup>1242</sup> *Ibid.*

**820 .** Contrairement à la France, cette conception pragmatique se retrouve plus aisément dans le système juridique d'autres pays dont elle commence toutefois à s'inspirer. Si quelques évolutions ont pu être constatées notamment avec l'exemple du Parc amazonien de Guyane, la France reste encore loin du système de cogestion environnementale pratiqué au Canada et en Australie qui donne aux autochtones une place de choix dans les processus décisionnels.

## **II. La participation autochtone effective par la cogestion environnementale : les exemples du Canada et de l'Australie**

**821 .** Le cas français est loin d'être unique. De nombreux pays peuvent compter parmi leur population des individus issus des populations indigènes. Des pays comme le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou encore les pays scandinaves connaissent également cette situation et ils ont intégré, parfois de manière très poussée, les droits spécifiques aux populations autochtones dans leur ordre juridique interne<sup>1243</sup>.

**822 .** Le problème récurrent dans certains de ces pays est que, bien que certains accords aient été passés entre autochtones et gouvernants, ces textes ne sont que variablement respectés. C'est notamment le cas des pays scandinaves qui, bien qu'un Conseil de l'Arctique composé des populations autochtones ait été instauré en 1994<sup>1244</sup>, ne respectent pas toujours les droits de ces personnes en matière de ressources naturelles. Cette affirmation est particulièrement flagrante en ce qui concerne l'exemple des Saami qui peuplent la Laponie<sup>1245</sup>. Il faut toutefois noter des améliorations importantes au sein de ces États puisque la Norvège figure parmi les pays qui intègrent le mieux les règles autochtones dans son ordre juridique interne<sup>1246</sup> et que la Finlande poursuit un objectif de durabilité sociale afin d'adopter des politiques environnementales soucieuses de l'ensemble de la population.

---

<sup>1243</sup> F. GARDE, « Les autochtones et la République », *op. cit.*

<sup>1244</sup> *Arcticpeoples*, <http://www.arcticpeoples.org/home>, consulté le 15 avril 2014.

<sup>1245</sup> P. BILLET, « Droit d'accès aux ressources naturelles et nomadisme : identité, propriété et écologie », in *Environnement*, (2011), n° 6, p. 3 et s. Le territoire de Laponie présente des cas de conflits de nature culturelle, économique et juridique en matière d'accès et de gestion des ressources naturelles. Les Saami constituent la population autochtone de Laponie, un territoire commun à la Norvège, la Suède, la Finlande et la Russie. Fidèles à leurs traditions, ils vivent de la chasse, de la pêche ainsi que de l'élevage des rennes. Comme dans d'autres régions du monde, des conflits sont apparus avec la sédentarisation de certains individus et la formalisation des droits de propriétés relatifs aux territoires. Cependant, les droits traditionnels de propriétés sur l'eau et la terre ont été maintenus et consacrés par le Codicille lapon de 1751. Malgré cela, bien qu'exigée par un certain nombre de législations, cette cohabitation entre propriété traditionnelle et propriété moderne s'avère difficile.

<sup>1246</sup> B. MELKEVIK, « Autochtones et droit : le nouveau droit norvégien des Samés (Lapons) », in *Les Cahiers de droit*, vol. 32 (1991), n° 1, p. 33 et s. ; M. SYMONIDES, *Perspectives Internationales – Les peuples autochtones, un acteur sous-estimé : l'exemple sami*, <http://perspectivesinternationales.com/?p=600>, consulté le 15 avril 2014.

**823** . D'autres pays comme le Canada ou l'Australie ont adopté une toute autre posture en mettant en place des dispositifs de cogestion environnementale. En se basant sur les travaux de Thierry Rodon, professeur en science politique de l'Université Laval, « il est possible de parler de cogestion lorsqu'une agence gouvernementale ayant juridiction sur une ressource conclut un accord avec un ou plusieurs groupes autochtones permettant à ceux-ci de participer à la gestion de cette ressource »<sup>1247</sup>. Les pays cités en exemples ont développé ce type de mécanisme dans des contextes juridiques bien particuliers. C'est en vertu des droits spéciaux accordés aux populations autochtones que ces dernières peuvent participer de manière effective aux décisions environnementales. Il est donc intéressant d'étudier la manière dont les droits canadien (A) et australien (B) ont consacré le rôle de ces peuples dans la gestion des ressources naturelles et ce qui a conditionné la mise en place de ces dispositifs afin d'affirmer pleinement ce rôle.

#### A) L'affirmation du rôle des autochtones canadiens par la cogestion environnementale

**824** . Le contexte juridique canadien a été particulièrement favorable à l'émergence de la participation des peuples indigènes en matière de gestion des ressources naturelles. Bien que la participation leur soit appliquée à des degrés différents sur l'ensemble du territoire canadien<sup>1248</sup>, il est cependant éclairant d'aborder la manière dont est assurée l'intégration des autochtones dans le processus décisionnel et comment le pluralisme juridique constitue la source des normes environnementales canadiennes. Le mécanisme de cogestion met particulièrement en valeur les cultures traditionnelles dans ce type de problématique.

**825** . Le Canada a concédé aux premiers habitants de son territoire des droits ancestraux et des droits issus de traités<sup>1249</sup>. Les droits ancestraux sont des pratiques, des coutumes issues de la culture des peuples autochtones. Parmi ces droits, on peut citer le droit de pêcher, de chasser, d'exploiter des arbres et de cueillir des fruits. Les autochtones bénéficient également de droits issus de traités contractés avec l'État canadien ou l'un de ses prédécesseurs en droit

---

<sup>1247</sup> T. RODON, *En partenariat avec l'état: les expériences de cogestion des autochtones du Canada*, Québec, Presses Université Laval, 2003, p. 105.

<sup>1248</sup> NATIONAL ROUND TABLE ON THE ENVIRONMENT AND THE ECONOMY (CANADA) et BOREAL FOREST PROGRAM TASK FORCE, *Avenir boréal. La gouvernance, la conservation et le développement dans la région boréale du Canada.*, Ottawa, Ont., Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2005, p. 46.

<sup>1249</sup> S. ROUSELLE, « Le droit des peuples autochtones et la protection de l'environnement au Canada », in *RJE*, (2007), n° spécial, p. 215 et s.

(Grande-Bretagne et France). Il s'agit de droits particuliers qui leur ont été accordés afin de sauvegarder leur culture et leurs modes de vie.

**826.** Ces deux types de droits sont consacrés par la Loi constitutionnelle de 1982. La difficulté qui se pose concerne l'articulation de cette consécration constitutionnelle avec le pouvoir réglementaire et notamment en matière environnementale. En effet, cette difficulté est particulièrement présente en matière de conservation des ressources naturelles, objet récurrent du pouvoir réglementaire mais également de certains droits des peuples autochtones. À ce titre, le plus haut tribunal du pays, la Cour Suprême du Canada, a développé une jurisprudence particulièrement favorable à la consultation des autochtones mais aussi à l'essor ultérieur du système de la cogestion environnementale.

**827.** En général, la Cour Suprême du Canada estime que l'État a l'obligation de concilier l'exercice de son pouvoir réglementaire avec les droits des peuples autochtones. Dans son arrêt *R. c/ Sparrow* de 1990<sup>1250</sup>, la Cour admet qu'une mesure réglementaire vienne limiter un droits autochtones dont la mise en œuvre pourrait être nuisible à l'ensemble de la population et aux peuples autochtones eux-mêmes<sup>1251</sup>. Il précise également que les mesures réglementaires visant la conservation des ressources naturelles doivent poursuivre un objectif légitime, impérieux et réel tel que la volonté d'empêcher l'épuisement des ressources.

**828.** Cependant, le juge suprême canadien ne s'est pas cantonné à cette obligation de conciliation, puisqu'il a également dégagé l'obligation de consultation ou de tout autre processus impliquant une négociation entre autochtones et non autochtones. Ainsi, par sa jurisprudence, le juge met en relief l'importance du rôle des autochtones dans la gestion environnementale. Pour justifier l'importance de cette intégration, il tire ses arguments de l'expertise autochtone et de la clairvoyance découlant de la cosmovision indigène. En effet, l'arrêt *R. c/ Sparrow* met l'accent sur le fait que ces peuples premiers sont « traditionnellement sensibilisés à la conservation » et ont « toujours vécu dans des rapports d'interdépendance avec les ressources naturelles ».

---

<sup>1250</sup> Cour suprême du Canada, 31 mai 1990, *R. c/ Sparrow*, n° 20311, [1990] 1 RCS 1075.

<sup>1251</sup> S. ROUSELLE, « Le droit des peuples autochtones et la protection de l'environnement au Canada », *op. cit.* La Cour canadienne a dégagé un principe de priorité pour les peuples autochtones d'accès aux ressources naturelles lorsque ces dernières sont suffisantes. Cependant le juge tempère cette priorité. En effet l'exigence de conciliation des droits implique que, selon le droit ancestral en cause, le degré de protection ne sera pas le même. Par exemple, en ce qui concerne le droit de pêche, la cour fait une différence entre le droit de pêcher pour se nourrir et à des fins rituelles et le droit de pêcher à des fins commerciales.

**829.** Par la suite, la Cour Suprême du Canada a précisé sa jurisprudence puisque dans un arrêt *R. c/ Nikal* de 1996<sup>1252</sup>, elle a fixé l'obligation gouvernementale d'agir honorablement envers les peuples autochtones. C'est la raison pour laquelle elle a précisé dans l'arrêt *R. c/ Gladstone* de 1996<sup>1253</sup>, que toute mesure réglementaire « réserve aux peuples autochtones un traitement qui assure que leurs droits sont pris au sérieux ». Cette prise au sérieux se concrétise notamment par la concertation des peuples autochtones en cas de mesures limitant leurs droits. L'arrêt *Delgamuukw c/ Colombie Britannique* de 1997<sup>1254</sup> exige de cette consultation soit « menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones ». En 2004, la Cour, dans son arrêt *Nation Haida c/ Colombie Britannique*<sup>1255</sup> a rappelé au gouvernement de la Colombie Britannique son obligation de donner plein effet à des droits des peuples autochtones élevés au rang constitutionnel. Par la même occasion, elle a confirmé l'obligation pour les gouvernements de consulter les autochtones et l'a assortie d'une obligation d'accommoder ces derniers<sup>1256</sup>.

**830.** Parallèlement à cette évolution jurisprudentielle, l'adoption de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois de 1975 qui a mis en place l'instance de cogestion la plus emblématique et a incité l'expansion de ce procédé dans le pays<sup>1257</sup>. Cette convention atteste de l'acceptation des *Cris* et des *Inuits* d'un régime de cogestion de la faune avec le Québec et le Canada<sup>1258</sup>.

**831.** Dans ce contexte, différents types d'instances de cogestion se sont développés et on peut en dénombrer principalement trois<sup>1259</sup>. En premier lieu, il existe des institutions établies par le règlement d'une revendication territoriale globale (RTG). Consacrées par l'article 35.1 de la Constitution, elles constituent des régimes globaux qui gèrent l'intégralité des ressources fauniques et halieutiques d'un même territoire. À cela s'ajoute, en deuxième lieu, des institutions spécifiques dont la mise en place se justifie par la gestion d'une espèce particulière. On peut s'appuyer sur l'exemple du Comité de gestion du caribou de Beverly et

---

<sup>1252</sup> Cour suprême du Canada, 25 avril 1996, *R. c/ Nikal*, n° 23804, [1996] 1 RCS 1013.

<sup>1253</sup> Cour suprême du Canada, 21 août 1996, *R. c/ Gladstone*, n° 23801, [1996] 2 RCS 723.

<sup>1254</sup> Cour suprême du Canada, 11 décembre 1997, *Delgamuukw c/ Colombie Britannique*, n° 23799, [1997] 3 RCS 1010.

<sup>1255</sup> Cour suprême du Canada, 18 novembre 2004, *Nation Haida c/ Colombie Britannique*, n° 29419, [2004] 3 RCS 511.

<sup>1256</sup> Par ailleurs le juge a précisé que cette double obligation ne s'applique pas aux compagnies opérant sur les terres autochtones.

<sup>1257</sup> S. GRAMMOND, « La gouvernance territoriale au Québec entre régionalisation et participation des peuples autochtones », in *Revue canadienne de science politique*, vol. 42 (2009), n° 4, p. 939.

<sup>1258</sup> *Ibid.*

<sup>1259</sup> T. RODON, *En partenariat avec l'état*, op. cit., p. 105-106.

Qaminirjuaq institué par un accord en 1982. Ce deuxième mécanisme est également utile à la résolution d'un conflit relatif à l'utilisation du territoire. Enfin, en troisième et dernier lieu, il existe également des régimes établis par les provinces afin de répondre aux exigences de consultation dégagées par la Cour Suprême du Canada dans l'arrêt *Sparrow* de 1990. Ces trois possibilités représentent les cas de figure que l'on rencontre principalement au Canada. Cela n'empêche cependant pas la réalisation d'autres types de cogestion comme par exemple la conclusion d'accords de participation entre une compagnie et un ou plusieurs groupes autochtones<sup>1260</sup>.

**832.** Ces différents types d'instances, bien qu'ils soient tous regroupés sous le terme de cogestion, révèlent en réalité une grande diversité de modalités de participation du citoyen. Cette variété pose même parfois des problèmes d'interprétation en matière de qualification juridique de ces outils<sup>1261</sup>. Cet éventail de possibilités regroupe différents d'instruments qui vont de la consultation à la participation effective à la prise de décision. Néanmoins, la cogestion est dans tous les cas animée par l'impératif de conciliation des droits imposé par le juge constitutionnel canadien. Cette nécessité permet la mise en œuvre du développement durable dans la mesure où elle préserve une richesse culturelle favorable à la survie des peuples autochtones mais elle rend également possible une gestion raisonnée des ressources naturelles indispensables à l'ensemble de la population.

B) L'affirmation du rôle des autochtones australiens par la cogestion environnementale

**833.** Le mécanisme de cogestion en Australie est principalement mis à profit dans la gestion de parcs naturels. En effet, la gestion des parcs de *Kakadu* et d'*Uluru* se caractérise par la prise en compte des connaissances écologiques traditionnelles des Aborigènes habitant sur ces sites.

**834.** Cette intégration se concrétise par la participation des autochtones à la prise des décisions relatives à la gestion des parcs. Cette forme de gouvernance se justifie par l'existence d'un contexte juridique riche en matière de cogestion environnementale. Tout

---

<sup>1260</sup> BUREAU RÉGIONAL DE RIO TINTO AU CANADA, *Rio Tinto au Canada 2011*, 2011. La compagnie Rio Tinto, important groupe minier international, entreprend régulièrement des négociations avec les autochtones implantés notamment au Canada. Ces négociations portent sur les modalités de participation de ces personnes à la prise de décision en matière d'accès et d'utilisation de ressources naturelles.

<sup>1261</sup> T. RODON, *En partenariat avec l'état*, op. cit., p. 104.

d'abord, en 1975, l'adoption du *National Parks and Wildlife Conservation Act* impose aux parcs d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de gestion englobant les intérêts des populations autochtones.

**835 .** Par la suite, en 1992, la Haute Cour australienne a renversé le principe de *terra nullius* dans son arrêt *Mabo*<sup>1262</sup>. Cette doctrine avait permis aux colons anglais d'élaborer une fiction légale qui consistait à considérer le territoire australien comme une terre inoccupée, ce qui justifiait sa prise de possession par la couronne anglaise. Ce principe phare du colonialisme, qui ignorait la relation des aborigènes avec leurs terres, a prévalu à compter de la découverte du territoire par James Cook jusqu'à cette fameuse décision de 1992<sup>1263</sup>. Ainsi, par l'arrêt *Mabo*, le juge australien précise que les aborigènes ont toujours eu des droits sur le territoire australien et cela même lorsque les britanniques se sont accaparé les lieux.

Cette décision a contraint les gouvernants à adopter le *Native Title Act* de 1993, loi qui consacre la reconnaissance de droits aborigènes relatifs à l'accès et l'utilisation des ressources naturelles sur le territoire australien. Ce sont des droits spécifiques aux aborigènes en lien direct avec la propriété.

**836 .** La consécration de cette catégorie de droits ainsi que l'obligation d'établir des plans de gestion axés sur les intérêts des aborigènes a inévitablement influencé le mode de gouvernance des territoires, puisque cela a débouché sur l'obligation de favoriser une participation accrue des autochtones à la gestion des ressources naturelles<sup>1264</sup>. La pratique de la cogestion environnementale a amplement profité à l'épanouissement des parcs naturels de *Kakadu* et d'*Uluru* puisque la participation des aborigènes à l'administration a permis l'apport de savoirs ancestraux nécessaires aux bonnes gestions des milieux naturels. Encore aujourd'hui, la culture aborigène est mise à profit dans la préservation des espèces et de leur habitat<sup>1265</sup>. La participation des peuples premiers à l'élaboration des plans de gestion et à leur mise en œuvre quotidienne donne à ces éco-citoyens un rôle clé dans le développement durable. L'innovation que représente la cogestion permet ainsi de préserver les traditions et

---

<sup>1262</sup> *Mabo v Queensland* (N° 2) ("Mabo case") [1992] HCA 23; (1992) 175 CLR 1 (3 Juin 1992).

<sup>1263</sup> B. de VILLIERS, « Des terres pour ceux qui en ont été dépouillés – l'expérience vécue par deux fédérations », in *Fédérations*, vol. 4 (2004), n° 2, p. 15-18.

<sup>1264</sup> S. JACKSON, « Compartmentalising Culture: the articulation and consideration of Indigenous values in water resource management », in *Australian Geographer*, vol. 37 (2006), n° 1, p. 19-31.

<sup>1265</sup> N. BELAÏDI, « Le modèle des conceptions cosmiques : apport de la vision du monde des peuples autochtones à la question environnementale sous l'angle juridique », p 401- 423 in J.-C. FRITZ (dir.), *La nouvelle question indigène, op. cit.*

modes de vie des peuples autochtones tout en leur donnant l'occasion de prendre part à la préservation de la biodiversité ce qui constitue un objectif universel.

**837 .** La participation spécifique des autochtones n'est pas l'unique enjeu d'une plus grande prise en compte des spécificités. La participation de la jeunesse, relais entre les générations actuelles et futures est également capitale.

## ***SECTION 2 : LE RÔLE DE LA JEUNESSE DANS L'ÉLABORATION DE LA NORME EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLES***

**838 .** La notion de citoyenneté, telle qu'elle est définie par la société moderne, est empreinte d'universalité : tout individu est susceptible d'être citoyen. Cependant, cette vision abrite en son sein un paradoxe important puisque des limites sont fixées dans l'exercice de la citoyenneté. Cette entrave débouche donc sur la distinction entre citoyenneté active et citoyenneté passive<sup>1266</sup>. Autrement dit, seuls les citoyens actifs sont autorisés à exercer entièrement leurs droits politiques. Cette limite fait classiquement du mineur un citoyen passif. Dans le cadre de ces développements, définissons la jeunesse comme un groupe de personnes appartenant à une tranche d'âge allant de 0 à 18 ans, âge de la majorité. Au-delà de cette période de la vie, l'individu, légalement considéré comme adulte, est réputé être en pleine possession de ses droits et devoirs et légitimement apte à participer aux décisions publiques et notamment en matière environnementale. Qu'en est-il pour les mineurs ?

**839 .** La question de la place de la jeunesse dans la démocratie environnementale est loin d'être dénuée d'intérêt ou de sens dans la mesure où l'enfant est un adulte en devenir mais aussi un citoyen actif en devenir. C'est d'ailleurs dans l'optique d'un accompagnement du jeune individu au stade d'adulte que le droit des mineurs a été conçu<sup>1267</sup>. Ainsi, la mise en œuvre des règles de protection et d'éducation instaurées par ce pan du droit, ont pour but d'insérer le jeune dans la société afin d'en être membre à part entière. Or, la vertu éducative de la participation du mineur dans les processus décisionnels familiaux ou publics, en tant que

---

<sup>1266</sup> D. SCHNAPPER, *La démocratie providentielle: essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, 2002, p. 86-89 Dans cette différenciation, seuls les citoyens actifs sont autorisés à exercer entièrement leurs droits politiques. Ainsi, au même titre que le déficient mental ou l'étranger (comme il en a été de même lors de certaines périodes de l'histoire pour la femme ou encore l'esclave), l'enfant et l'adolescent sont considérés comme citoyens passifs....

<sup>1267</sup> F. DEKEUWER-DÉFOSSEZ, *Les droits de l'enfant*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, p. 3-4.

facteur d'intégration dans la société, est un élément que le droit prend progressivement en compte.

**840 .** Bien évidemment, la question de l'âge et du discernement sont des éléments essentiels et épineux dans le débat sur la place du mineur dans la société. Cependant, les règles du droit de l'enfant sont évolutives en fonction de l'âge de ce dernier. Le monde de la psychologie influence indubitablement le droit des mineurs. L'adaptation des normes aux différents stades de la vie du mineur et les différents abaissements législatifs des seuils d'âge pour l'exercice de certains droits en fournissent la preuve<sup>1268</sup>.

**841 .** C'est la raison pour laquelle la question de la participation de la jeunesse, donc du mineur, à l'élaboration de la norme environnementale se justifie pleinement. A l'heure où le droit de l'environnement, et notamment la Convention d'Aarhus, consacrent le principe de participation du citoyen en matière environnementale ainsi que le droit intergénérationnel à un environnement sain, à l'heure où le droit international a posé les bases d'un droit de l'enfant à la participation, quelle est la place et le rôle de la jeunesse dans la société ? Quelle est l'essence du statut juridique du citoyen mineur ?

Les évolutions juridiques en matière de démocratie participative, encore parfois hésitantes, n'ont pas encore résolu l'ensemble des questions y afférant. Le statut juridique du mineur considéré comme citoyen, fait partie de ces problématiques (tabous ?) encore peu explorées par le droit, et cela encore moins lorsqu'il s'agit de santé et de sécurité des personnes.

**842 .** Ainsi, le droit international a franchi une étape importante en consacrant la notion de mineur en tant que sujet de droits. L'émergence de cette notion donne une conception renouvelée de la place de la jeunesse dans la société. Le droit international en fait d'une manière générale un citoyen, un acteur de la démocratie participative ce qui offre des perspectives importantes en matière d'aménagement et de développement durables (§1). Les ordres juridiques régionaux, quant à eux, qu'ils soient nationaux ou supranationaux sont encore plus ou moins perméables à cette nouvelle notion. Le droit français ou encore le droit européen fonctionnant majoritairement sur une vision classique du mineur, sont à cet égard à l'origine de nombre de vicissitudes. D'autres droits, au contraire, ont déjà pris en compte l'image de la jeunesse, actrice de la société civile. L'état de ces différents droits combiné à la

---

<sup>1268</sup> *Ibid.*, p. 4 ; J. ROQUE, « La prémajorité », in *Droit de la famille*, (2009), n° 4.

pratique offre des perspectives d'évolutions pour la constitution d'un statut juridique de la jeunesse française (§2).

### **Paragraphe 1 : L'évolution internationale du statut juridique du mineur-citoyen : les enjeux pour la démocratie environnementale**

**843 .** L'intégration de la jeunesse dans les mécanismes participatifs est le signe d'une évolution générale des mentalités au sujet l'organisation de la société (I). De fait, le droit international s'est saisi de ces réflexions afin d'amorcer la prise en compte d'une réelle mutation paradigmatique où la jeunesse dispose, au même titre que la population adulte, d'une place dans les processus décisionnels (II). Cette avancée sociétale et juridique implique nécessairement des perspectives d'évolution en faveur de la démocratie environnementale.

#### **I. Le fruit d'une réflexion sociétale sur la cohérence de place de la jeunesse citoyenne dans les décisions publiques**

**844 .** La question de l'aptitude des jeunes à la co-construction de décisions concernant l'intérêt public et plus particulièrement en matière d'environnement ne fait pas encore l'objet d'une réponse unanime. Cependant, le statut juridique actuel de la jeunesse citoyenne est le fruit d'un ensemble de réflexions plus ou moins récentes qui ont alimenté ce débat et dont le droit et la pratique se sont par la suite inspirés. À travers les siècles, la philosophie, la psychologie, les sciences dures et la science politique ont contribué à répondre à cette interrogation en intégrant progressivement la jeunesse dans la gestion de la chose publique et à lui conférer un statut de citoyen.

**845 .** Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, Jean-Jacques Rousseau dans son œuvre *Émile ou de l'éducation*, soutient l'idée que l'enfant doit posséder son propre mode de fonctionnement<sup>1269</sup>. Selon le philosophe, l'enfant est certes différent de l'adulte mais il doit avoir, autant que lui, des droits et des devoirs. Il insiste également sur la nécessité de la formation de la jeunesse à la citoyenneté<sup>1270</sup>. Cette philosophie a sans nul doute influencé, par la suite, sous la Révolution française, la formation des jeunes citoyens par la participation. À cette époque, même si les

---

<sup>1269</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Émile ou de l'éducation*, Paris, Flammarion, 2009.

<sup>1270</sup> A. VERGNIoux, « Liberté », in *Le Télémaque*, (2011), n° 39, p. 17-30.

enfants n'avaient pas plus qu'aujourd'hui de droits politiques<sup>1271</sup>, ils étaient autorisés à former des clubs. Ce phénomène s'est développé autant à Paris qu'en province. A l'instar des clubs classiques réunissant des adultes, la tenue des réunions de ces clubs de jeunes donnait l'occasion aux enfants de prendre la parole, d'échanger leurs idées, de créer de véritables laboratoires d'idées susceptibles d'influer sur les processus décisionnels. C'est ainsi qu'à Paris, par exemple, le *Club des Jeunes amis de la République une et indivisible* se réunissait régulièrement pour débattre mais également s'instruire sur les « devoirs d'un vrai citoyen montagnard »<sup>1272</sup>. Le développement de cette pratique participative n'étonne guère à une époque où l'on vouait un culte à l'enfant héroïque personnifié par Joseph Bara et Agricol Viala, deux jeunes soldats âgés d'une dizaine d'années, élevés au rang de martyrs suite à leur meurtre par les armées royalistes<sup>1273</sup>.

**846.** Beaucoup plus récemment, au début du XX<sup>e</sup> siècle, le pédiatre et écrivain polonais Janusz Korczak a, dans ses différents ouvrages, souligné l'importance d'écouter la jeunesse. Il a particulièrement insisté sur la nécessité de l'éducation à la citoyenneté et du développement des droits actifs de la jeunesse que sont notamment la participation et la liberté d'expression<sup>1274</sup>.

**847.** Les travaux du biologiste suisse Jean Piaget permettent de fixer la période à partir de laquelle un jeune peut commencer à prendre part aux décisions concernant son environnement. En effet, le scientifique a segmenté le développement de l'intelligence de l'enfant en quatre stades différents. La dernière phase, qu'il nomme « stade des opérations formelles » se situe aux alentours des 11-12 ans<sup>1275</sup>. Selon le biologiste, c'est à partir de cette période que l'enfant est en mesure d'effectuer un raisonnement mental abstrait en tenant

---

<sup>1271</sup> D. SCHNAPPER, *La démocratie providentielle, op. cit.*, p. 87 Les conditions du droit de suffrage à cette époque sont les suivantes : « il fallait être né ou être devenu français, être âgé de vingt-cinq ans accomplis, être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis un an, payer dans un lieu quelconque du royaume une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, ne pas être dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages, être inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales, avoir prêté le serment civique ».

<sup>1272</sup> J.-R. SURATTEAU, F. GENDRON, J.P. BERTAUD et A. SOBOUL, *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 237.

<sup>1273</sup> R. MONNIER, « Le Culte de Bara en l'an II », in *Annales historiques de la Révolution française*, (1980), p. 321-344 ; M.VOVELLE, « Agricol Viala, le héros malheureux », in *Annales historiques de la Révolution française*, (1980), p. 354-364 ; J.-R. SURATTEAU, F. GENDRON, J.P. BERTAUD et A. SOBOUL, *Dictionnaire historique de la Révolution française, op. cit.*, p. 73. Ce culte perdurera jusqu'à la fin de la Troisième République.

<sup>1274</sup> J. KORCZAK, *Comment aimer un enfant*, Paris, R. Laffont, 2006.

<sup>1275</sup> J. PIAGET, *Le jugement et le raisonnement chez l'enfant*, Paris, Delachaux et Niestlé, 1993, p. 116 et s. Les trois premiers stades distingués par Jean Piaget sont les stades « sensori- moteur » (0 à 2 ans), « pré-opérateur » (2 à 7/8 ans) et « des opérations concrètes » (7/8 à 11/12 ans).

compte des données extérieures. Dès cet âge, il est capable de formuler des raisonnements de type hypothético-déductif afin d'appréhender le monde qui l'entoure.

**848.** En matière d'environnement, plusieurs auteurs contemporains ont mis en valeur la pertinence et l'importance de la participation de la jeunesse. Par exemple, Roger Hart, professeur de psychologie environnementale, a démontré qu'il existe une gamme de techniques efficaces pour une participation utile des jeunes dans les projets de développement durable<sup>1276</sup>. Son livre produit sous l'égide de l'UNICEF étudie dans plusieurs cultures et classes sociales différentes les processus et des méthodes à développer pour faire participer les enfants à la recherche, à la planification, à la conception, à la gestion et à la surveillance de l'environnement<sup>1277</sup>.

**849.** L'ensemble de ces idées émises à travers les siècles présente tout autant d'indices témoignant d'une évolution sociétale majeure. Ces différents éléments ont marqué les mentalités des gouvernants qui intègrent progressivement la voix de la jeunesse dans les processus décisionnels. Ces indices confirment, d'une manière générale une mutation des pratiques de gouvernance qui consiste à s'appuyer sur l'expertise citoyenne pour dégager des solutions concrètes dans différents domaines de la vie publique<sup>1278</sup>. Désormais, dans les esprits, la voix de la jeunesse est considérée comme aussi importante que celle des adultes au moment de la conception des politiques publiques. Bien que la participation de la jeunesse fasse encore l'objet de vicissitudes juridiques, le constat d'une implication grandissante (qu'elle soit acquise ou conquise) de cette catégorie de la population dans les affaires publiques reste indéniable.

**850.** Ce changement sociétal, au même titre que le mouvement général de démocratisation de la prise de décisions publique, a en partie été accéléré par la révolution numérique. Les TIC (technologies de l'information et de la communication) deviennent peu à peu un outil incontournable de la participation citoyenne quel que soit le domaine d'action et plus particulièrement en matière d'environnement. L'essor des TIC et plus particulièrement d'Internet a ravivé un grand nombre de libertés fondamentales telles que la liberté d'opinion,

---

<sup>1276</sup> R.A. HART, *Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, London, UK, Earthscan, 1997.

<sup>1277</sup> R.A. HART, *Children's participation: from tokenism to citizenship*, Florence, Italy, UNICEF, 1992.

<sup>1278</sup> C. GRELOIS, « Citoyenneté, démocratie participative et développement durable », p. 41-67, in N.D. NGUYEN (dir.), *Écriture du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1, 2014.

d'expression, d'association et de réunion. L'e-citoyenneté fait l'objet d'une attention croissante de la part du droit si bien qu'une réelle transformation de l'organisation juridique pyramidale du pouvoir est en train de s'opérer. Les réseaux numériques ont donné une voix aux citoyens qui n'en avaient que peu dans l'espace public et ont permis d'intensifier les actions de la société civile que ce soit à titre individuel ou dans le cadre de la vie associative. Cela a permis de faire apparaître de nouveaux acteurs sur la scène publique en favorisant la prise de décision par le biais de la démocratie participative<sup>1279</sup>.

**851.** La jeunesse, loin d'être en marge de cette reconfiguration du paysage démocratique, a notamment, par le biais des TIC, contribué à la mise en œuvre de changements géopolitiques. Le « printemps arabe » de 2011 est par exemple en grande partie le fruit d'une mobilisation et d'une contestation intense de la jeunesse via les réseaux sociaux<sup>1280</sup>. La jeunesse tunisienne, imprégnée de la culture du web 2.0, a manifesté son mécontentement via les réseaux sociaux et s'est servi de l'espace public virtuel vecteur de revendications citoyennes<sup>1281</sup>. Cette pratique moderne et propres aux jeunes générations a non seulement permis de renverser le pouvoir en place mais a également entraîné, de fait, une réforme juridique du régime tunisien.

**852.** Les jeunes générations, regroupées sous le surnom de « génération Y » ou « digital natives »<sup>1282</sup> se sont familiarisées dès leur naissance avec l'environnement numérique si bien qu'elles participent à ce changement de paradigme marqué par une multiplicité d'acteurs. Effectivement, les nombreux outils numériques, omniprésents dans la vie des jeunes, offrent dans leur grande diversité (réseaux sociaux, *wiki* ou encore *serious games...*) autant de moyens d'être des membres à part entière de la démocratie digitale. « Ce glissement, à la fois de l'imaginaire et des pratiques, génère donc un nouvel écosystème technique et sociétal, qui fragilise les grandes institutions, et les confrontent en permanence à un des groupes qui partagent ses compétences techniques. Chaque élu, chaque institution ou entreprise technologique doit considérer certains adolescents comme leur égal »<sup>1283</sup>.

De fait, les gouvernants saisissent les enjeux des TIC dans l'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté par la jeunesse. Cependant, il est primordial que l'usage des TIC par les jeunes

---

<sup>1279</sup> B. LEMPEN, *La démocratie à l'ère numérique. La « révolution » Facebook, Google, Twitter et Cie*, Chêne-bourg (Suisse), Georg, 2014, p. 40.

<sup>1280</sup> *Ibid.*, p. 65-97.

<sup>1281</sup> R. FENNICHE, « Les réseaux sociaux à l'épreuve du mouvement populaire tunisien : quel rôle dans la reconfiguration du champ social ? », in *Sciences de la société*, (2014), n° 91, p. 150-161.

<sup>1282</sup> M. PRENSKY, « Digital Natives, Digital Immigrants », in *On the Horizon*, vol. 9 (1 septembre 2001), n° 5, p. 1-6.

<sup>1283</sup> S. HUGON, « Jeunes à la croisée des mutations sociétales et technologiques », in *Les Cahiers*, (2012), n° 164, p. 94-98.

soit balisé à des fins de protection. Bien que la démocratie digitale soit un réel progrès, le monde numérique est également un espace laissant place à de nombreuses malveillances dont les plus jeunes sont particulièrement victimes. Contenus illicites, harcèlement, prédation, usurpation d'identité et atteinte à la vie privée sont tout autant de dérives de cet univers et dont la sanction tend à être de mieux en mieux encadrée par le droit<sup>1284</sup>.

**853** . Malgré l'existence de ces risques, l'espace public numérique offre indéniablement un grand nombre d'atouts pour permettre à cette catégorie de la population de s'informer, de se sensibiliser et de participer, entre autres choses, à l'aménagement et à la protection de l'environnement. L'ONU (Organisation des Nations Unies), l'a particulièrement compris et fait souvent la promotion de l'utilisation du numérique au service de la participation des jeunes au développement et à l'aménagement durables<sup>1285</sup>. En outre, l'ONU met directement à profit l'utilité des TIC dans la démocratie environnementale. En effet, une plateforme en ligne baptisée « la voix des jeunes de l'UNICEF » donne à la jeunesse la possibilité d'exprimer ses opinions, de débattre de problèmes mondiaux et de prendre des initiatives. De nombreux thèmes environnementaux y sont abordés<sup>1286</sup>.

**854** . Face aux évolutions de société ainsi qu'à cette volonté grandissante d'intégration des jeunes dans les décisions qui les concerne, cette question a été saisie par le droit international. La société internationale a consacré un véritable droit à la participation pour cette catégorie de la population.

## **II. L'impulsion du droit international dans la consécration du statut juridique de la jeunesse citoyenne**

**855** . La source principale du droit de l'enfant et de l'adolescent à sa participation au processus décisionnel découle de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) de 1989, entrée en vigueur en France le 6 septembre 1990. Ce texte international à valeur contraignante est emblématique en termes de modernité. En effet, le droit de participation

---

<sup>1284</sup> D. BAUDIS, *Rapport 2012 consacré aux droits de l'enfant. Enfants et écrans : grandir dans le monde numérique*, 2012, p. 2 ; A. LEPAGE, « Pédopornographie et contenus nocifs pour les mineurs sur internet : même combat ? », in *AJ pénal*, (2015), n° 09, p. 399.

<sup>1285</sup> UNICEF, *La Situation des Enfants dans le Monde 2011: L'adolescence l'âge de tous les possibles*, New York, UNICEF, 2011, p. 70.

<sup>1286</sup> *La Voix des Jeunes*, <http://www.voicesofyouth.org/fr/page-1>, consulté le 16 septembre 2015. Par exemple, la plateforme a organisé un débat en ligne autour de la question « Climat : qui doit agir ? / Qui est responsable face au changement climatique ? ».

aux décisions émane de plusieurs articles de cette Convention ce qui donne au jeune l'image de citoyen (A). En outre, il apparaît plus précisément que cette consécration implique une inclusion de la jeunesse dans la démocratie environnementale (B).

A) L'apport de la Convention internationale des droits de l'enfant dans la consécration de la notion de jeune citoyen

*1) L'introduction d'une conception moderne de l'enfant en droit positif*

**856.** Par la grande diversité des droits qu'elle consacre<sup>1287</sup>, la CIDE de 1989 présente l'enfant sous un nouveau jour. Bien que cette multiplicité ainsi que la lettre même de ce texte soient encore aujourd'hui décriées par une partie de la doctrine<sup>1288</sup> encore ancrée dans un certain traditionalisme, cette convention incarne indubitablement la mutation générale de fond et de forme que connaît le droit. Cette mutation tend à intégrer de nouveaux acteurs dans les processus normatifs. La jeunesse, faisant partie de ces nouvelles catégories, se voit progressivement confier par le droit de nouvelles fonctions dans cette logique de pluralisation des acteurs. La CIDE, norme supranationale fondamentale<sup>1289</sup>, fait figure de texte précurseur dans la mesure où c'est l'un des premiers à considérer l'enfant comme titulaire de droits qu'il peut exercer sans remettre en cause intégralement son incapacité de principe.

**857.** Auparavant, la seule conception de la jeunesse retenue par le droit était basée sur l'idée de vulnérabilité de l'individu et donc d'un besoin de protection de ce dernier en lui appliquant un régime général d'incapacité. La référence à la vulnérabilité de l'enfant par le droit est un concept classique développé majoritairement au XIX<sup>e</sup> siècle. Cette période, à

---

<sup>1287</sup> Sans citer l'intégralité des droits qu'elle sanctionne, la CIDE offre un panorama général de la classification doctrinale des droits fondamentaux par générations. Ainsi, ce texte international affirme des droits civils et politiques comme notamment le droit d'exprimer son opinion (article 12) ou encore le droit à la vie (article 6-1). Ce texte comporte également des droits économiques et sociaux comme le droit au repos, aux loisirs, au jeu, à des activités récréatives et à la vie culturelle et artistique (article 31). Enfin, cette convention consacre également des droits de troisième génération comme le droit des minorités (article 30) ou encore le droit au développement (article 6-2).

<sup>1288</sup> B. DE LAMY, « À propos de la nature des droits qu'elle proclame », p.15-23, in M. BRUGGEMAN et C. NEIRINCK, *La Convention internationale des droits de l'enfant, une convention particulière*, Paris, Dalloz, 2014. « Le préambule présente la Convention en des termes généraux qui confinent tout de même, parfois, à la naïveté, notamment en " reconnaissant que l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension " ou encore en " reconnaissant qu'il y a dans tous les pays du monde des enfants qui vivent dans des conditions particulièrement difficiles, et qu'il est nécessaire d'accorder à ces enfants une attention particulière "... L'impression subsistante à la lecture de la CIDE est donc celle de l'hétérogénéité et du désordre. »...

<sup>1289</sup> *Ibid.*

travers la notion de minorité, a vu se développer un statut qui, en raison de la vulnérabilité de l'enfant, protège ce dernier qui doit apprendre, le plus souvent à l'école, les rudiments de l'autonomie et de la responsabilité avant d'accéder à l'âge adulte<sup>1290</sup>. La minorité peut se définir par « l'état dans lequel se trouve l'individu qui, n'ayant pas atteint l'âge de la majorité civile (18 ans), est soumis à un régime de protection et frappé par la loi d'une incapacité d'exercice, sous réserve des dispositions qui le reconnaissent capable d'accomplir lui-même tel ou tel acte »<sup>1291</sup>. Le jeune est donc considéré par les textes comme un objet d'éducation et non réellement comme un sujet de droit<sup>1292</sup>.

**858.** Cette conception classique est amplement initiée par la définition négative que John Locke donne de l'enfant. En effet, cet auteur définit avant tout l'enfant par son manque de maturité nécessaire à la libre disposition de ses droits<sup>1293</sup>. Lorsque l'on s'appuie sur ses écrits, on peut penser que sa vision des droits de l'enfant est bien trop schématique puisque selon lui « les lois veulent qu'un fils, dans sa minorité, n'ait point de volonté, mais qu'il suive la volonté de son père ou de son conducteur, qui a de l'intelligence pour lui... un père ne peut prétendre alors avoir nulle domination sur la vie, sur la liberté, sur les biens de son fils »<sup>1294</sup>.

**859.** C'est sur ces fondements là que le premier texte international à valeur contraignante traitant des droits de l'enfant a été élaboré. Effectivement, la Déclaration des droits de l'enfant du 20 novembre 1959 retient uniquement cette définition négative<sup>1295</sup>. L'enfant apparaît donc comme bénéficiaire de droits en raison de sa vulnérabilité et de l'inachèvement de son développement physique et mental.

---

<sup>1290</sup> D. YOUNG, *Penser les droits de l'enfant*, 1. éd., Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 98-99. Auparavant, seul le père était *sui iuris*, autonome et il répondait de l'ensemble des actes de sa femme et de ses enfants. Par la suite, l'avènement de l'égalité des droits a eu pour contrepartie l'exigence d'un « devoir-être » des personnes, la nécessité pour l'individu de construire lui-même sa vie dans le respect des lois, une chose peu aisée pour un jeune sans une éducation chargée de le guider dans ses futurs choix. Ces problématiques ont donc motivé l'allongement de la scolarisation.

<sup>1291</sup> « Minorité » in .ASSOCIATION HENRI CAPITANT et G.CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2016.

<sup>1292</sup> F. DEKEUWER-DÉFOSSEZ, *Les droits de l'enfant*, op. cit., p. 4.

<sup>1293</sup> D. YOUNG, *Penser les droits de l'enfant*, op. cit., p. 97.

<sup>1294</sup> J. LOCKE, *Traité du gouvernement civil*, Garnier-Flammarion, 1984, p. 219.

<sup>1295</sup> Le troisième alinéa du préambule de la Déclaration des droits de l'enfant est rédigé de la manière suivante : « considérant que l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d'une protection juridique appropriée, avant comme après la naissance ».

**860 .** La CIDE, au contraire, amplement inspirée des travaux de Janusz Korczak<sup>1296</sup>, présente une conception moderne de l'enfant. Sans remettre en cause la nécessité de protéger cette catégorie d'individus au vu de leur vulnérabilité, elle présente également la jeunesse comme un sujet de droit. Autrement dit, la Convention de 1989 insiste sur le fait que le mineur doit faire l'objet de mesures de protection en raison de sa vulnérabilité, tout en étant sujet de droits qui lui est permis d'exercer au sein de la société. La Convention de New York réalise donc une superposition des conceptions de la jeunesse, une addition du statut de sujet de droit à celui d'objet de droit. Cette notion de sujet de droit tend à modifier la place réservée jusqu'alors de la jeunesse dans la société. Il s'agit d'une conception renouvelée qui fait du jeune un membre actif de la société qui comporte des droits et devoirs comme toute autre personne. En conséquence, ce texte permet de relativiser quelque peu la séparation citoyen passif/ citoyen actif qui, opérée dès l'émergence de la démocratie athénienne, a fait long feu au sein des sociétés occidentales et perdure encore de nos jours.

**861 .** La notion de sujet de droit qui fait de cet individu un citoyen, incarne la tendance qu'a le droit international d'opposer au régime d'incapacité générale due au statut juridique du mineur un nombre croissant d'exceptions. C'est ainsi que certains parlent de l'avènement d'un régime général de « prémajorité »<sup>1297</sup>. Sans aller jusqu'à se poser la question du doyen Carbonnier, « l'institution même des incapacités n'est-elle pas appelée à disparaître ? »<sup>1298</sup>, de nombreux doutes peuvent être émis quant à la porosité de cette dernière. On constate en effet que le droit de l'enfant institué au XIX<sup>e</sup> siècle n'est plus adapté à notre société contemporaine si bien que certains actes juridiques ont été progressivement accordés au mineur et cela en marge du régime général d'incapacité. Ce phénomène juridique grandissant s'explique par une évolution de la mentalité des gouvernants qui considèrent désormais l'enfant comme un titulaire de droits devant pouvoir, par exception, exercer ces droits sans remettre en cause intégralement l'incapacité de principe. Le droit est inévitablement amené à poursuivre cette évolution en élargissant tant les droits individuels que collectifs du mineur. Le régime d'incapacité appliqué au mineur est utile pour le protéger des risques effectifs qu'il peut rencontrer dans sa vie privée. Cependant, en parallèle, si l'on s'appuie sur la conception moderne de la démocratie véhiculée par la CIDE, ce type d'individu est, en fonction de son âge, progressivement à même d'avoir une place au sein de la société. Il est donc naturel que,

---

<sup>1296</sup> UNICEF, *Droit de cité. La participation citoyenne des enfants et des jeunes*, Paris; Ivry-sur-Seine, Les Editions de l'Atelier, 2011, p. 11.

<sup>1297</sup> J. ROQUE, « La prémajorité », *op. cit.*

<sup>1298</sup> J. CARBONNIER, *Droit civil, Introduction, les personnes, la famille, l'enfant, le couple*, 27<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2004, p. 553.

comme tout citoyen, il puisse prendre des décisions qui le concernent personnellement ou qui concernent l'ensemble de la société.

**862 .** Cette conception moderne du droit de la jeunesse véhiculé par la CIDE peut aisément s'appliquer en matière environnementale. D'une part, la jeunesse détient, tout autant qu'un adulte, mais aussi du fait de sa vulnérabilité, un droit à la protection contre les menaces susceptibles de porter atteinte à son environnement. D'autre part, ce droit à l'environnement implique une citoyenneté de la jeunesse justifiant pleinement la participation de cette dernière aux décisions concernant sa santé et sa sécurité.

**863 .** Dans la pratique, l'ONU met en application cette conception moderne de la jeunesse et intègre notamment cette dernière dans les problématiques environnementales. À titre d'illustration, nous nous appuyerons sur l'exemple du Sommet de la jeunesse qui est co-organisé depuis 2013 par le Groupe de la Banque mondiale ainsi que le Bureau de l'envoyé du Secrétaire général des Nations unies pour la jeunesse. Cet évènement, qui repose sur le principe du *crowdsourcing*<sup>1299</sup>, est l'occasion de réunir la jeunesse afin qu'elle expose ses avis sur un thème donné. En ce qui concerne l'édition 2015 de ce Sommet, le thème porte sur la recherche de solutions pour le climat<sup>1300</sup>. En effet, en vue de la préparation de la COP 21 ou Conférence sur le Climat tenue à Paris en décembre 2015, ce sommet donne l'opportunité aux jeunes de s'exprimer au sein de différents ateliers. Ces derniers portent notamment sur les énergies vertes, les bâtiments écologiques ou encore le verdissement des transports et des TIC.

**864 .** La Convention de New York, permet d'élargir le statut juridique de la jeunesse tant au niveau des droit qui concerne sa propre vie qu'à celui de sa place dans la vie publique. Elle fournit ainsi au jeune un véritable rôle à la participation à l'intérêt collectif. C'est la raison pour laquelle la CIDE a consacré un ensemble de droits de participations pour la jeunesse.

---

<sup>1299</sup> D. CARDON, « La trajectoire des innovations ascendantes : inventivité, coproduction et collectifs sur Internet », ATILF - CNRS, 2006. Le crowdsourcing consiste littéralement à externaliser (*to outsource*) une activité vers la foule (*crowd*) c'est-à-dire vers un grand nombre d'acteurs anonymes. Bien que le phénomène soit ancien (par exemple, les chasseurs de prime), son essor est fortement lié au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et, plus particulièrement, du Web 2.0 qui facilite la mise en relation d'un grand nombre d'acteurs dispersés.

<sup>1300</sup> J. MC FADDEN, *Sommet de la jeunesse 2015 : à la recherche de solutions pour le climat*, <http://blogs.worldbank.org/voices/fr/sommet-de-la-jeunesse-2015-la-recherche-de-solutions-pour-le-climat>, consulté le 17 septembre 2015.

## 2) *L'émergence du droit de la jeunesse de participer aux décisions*

**865.** La mutation actuelle que connaît le droit s'insère plus largement dans une mutation paradigmatique qui comprend une diversification des acteurs des processus normatifs. Outre l'insertion du citoyen dans la définition des politiques publiques, le droit opère de plus en plus une spécialisation des acteurs de la participation qui vient s'ajouter au principe général de démocratie environnementale. Si le droit international légitime l'intégration particulière des autochtones dans la gestion des ressources naturelles en raison de leurs connaissances, il a également instauré un principe de participation de la jeunesse aux décisions qui la concerne. Cette inclusion est avant tout incarnée par la CIDE. Ce texte est le témoin d'une évolution des mentalités, et plus particulièrement de l'atténuation voire de la porosité croissantes de la frontière entre le monde de l'enfance et celui des adultes. Bien que cette convention ne s'applique pas spécifiquement à l'environnement, elle consacre des composantes similaires à celles du principe de participation de la Convention d'Aarhus qui peuvent être utilisées dans ce domaine.

**866.** Tout d'abord, l'article 12 de ce texte international dispose que « les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité ». De plus, ce même article 12 consacre dans son deuxième paragraphe le droit de l'enfant à être entendu par un juge dans les procédures judiciaires et administratives. Il faut savoir que ce droit a, par la suite, été également consacré par la Convention européenne sur l'exercice des droits par les enfants du 25 janvier 1996. Il convient également de préciser que la consécration d'un tel droit n'implique pas pour autant le droit pour un enfant d'être partie à un litige. En d'autres termes, cela ne permet pas aux enfants de saisir eux-mêmes un tribunal. Seuls leurs représentants légaux peuvent le faire en leur nom<sup>1301</sup>. Sur ce point-là, la CIDE est en retrait par rapport à des textes comme la CEDH qui ne pose aucune condition de capacité pour la saisine du juge. Dans son observation générale de 2009<sup>1302</sup>, le Comité des droits de l'enfant, organe en charge du respect de la CIDE par ses signataires, a estimé à propos de l'article 12 que « le droit de tous les enfants d'être entendus et pris au sérieux constitue l'une des valeurs fondamentales

---

<sup>1301</sup> F. DEKEUWER-DÉFOSSEZ, *Les droits de l'enfant, op. cit.*, p. 37. A ce principe, on peut néanmoins opposer systématiquement quelques exceptions comme la saisine par l'enfant du juge des enfants dans le cas où il est exposé à un danger ou la saisine du conseil des prud'hommes par le jeune salarié.

<sup>1302</sup> Observation générale n° 12 (2009), « Le droit de l'enfant d'être entendu », CRC/C/GC/12, §2.

de la Convention. ». Ce comité a rajouté que ce même droit constitue l'un des principes généraux de la Convention<sup>1303</sup> afin d'en souligner l'importance et la nécessité de sa prise en compte dans l'interprétation et l'application de tous les autres droits.

**867.** Lorsque l'on s'intéresse au champ d'application de ce droit, les termes « sur toute question l'intéressant » ou encore « dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant » peuvent *a priori* prêter à confusion dans la mesure où elles peuvent laisser comprendre que la jeunesse a un droit de participation uniquement dans les affaires qui concerne directement sa propre vie privée et plus particulièrement sa vie familiale. Or le droit d'exprimer son opinion de la CIDE est un droit bien plus général que le strict cadre des procédures familiales, comme les droits nationaux, et notamment le droit français, le laissent souvent entendre<sup>1304</sup>. En effet, le Comité des droits de l'enfant a, dans différents passages de cette observation générale de 2009, souligné que le droit d'être entendu constitue un droit de participation aux processus décisionnels<sup>1305</sup> et que ce droit doit être appliqué de manière large, c'est-à-dire dans l'ensemble des domaines qui concernent les jeunes de manière à ce qu'ils participent aux processus sociaux de leur communauté et de la société<sup>1306</sup>. De plus, cette institution insiste sans ambiguïté sur le fait que le droit d'être entendu constitue un droit de participation à l'élaboration des politiques, des programmes des décisions de justice et des mesures à chaque fois qu'est en jeu un droit ayant une influence sur la vie du jeune<sup>1307</sup>. Le Comité, garant de l'interprétation des dispositions de la CIDE, confirme donc que la jeunesse détient par ce texte un droit à participer aux décisions qui ont un impact sur l'ensemble de ses droits et pas uniquement sur les droits qu'il lui ont été acquis en raison de sa vulnérabilité ou de sa dépendance vis à vis des adultes.

**868.** L'article 13 octroie à l'enfant la liberté d'expression. Le texte englobe de manière très complète les différents droits qui peuvent en découler puisqu'il précise que « ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant ». Ainsi, sous réserve du respect des

---

<sup>1303</sup> Les autres étant le droit à la non-discrimination, le droit à la vie et au développement, et la priorité accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant.

<sup>1304</sup> BERTHY-CAILLEUX A., « Le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant - article 12 alinéa 1 de la CIDE - va-t-il devenir caduc ? », in *Journal du droit des jeunes*, N° 287 (2009), n° 7, p. 22-24.

<sup>1305</sup> §3 et §86 par exemple.

<sup>1306</sup> §27.

<sup>1307</sup> §13 et §18.

droits ou de la réputation d'autrui ainsi que de la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques<sup>1308</sup>, la CIDE envisage l'enfant comme une source d'information ce qui peut pleinement s'intégrer dans le premier pilier du principe de participation. Il est effectivement indéniable que le droit à l'information implique nécessairement le droit d'informer. Autre remarque importante, le Comité des droits de l'enfant a souligné dans sa recommandation générale de 2009 l'importance de la relation entre droit à l'information et le droit d'être entendu de l'article 12. Cette institution insiste en effet sur l'intérêt d'une information de qualité pour le jeune de manière à ce qu'il prenne part de manière effective aux procédures non contentieuses et contentieuses<sup>1309</sup>. Cette qualité de l'information concerne tant l'accessibilité que la lisibilité de cette dernière.

**869 .** De plus, l'article 14-1 dispose que « les États parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion ». La CIDE consacre dans cet article les libertés de l'esprit qui sont en lien direct avec la participation des jeunes dans la mesure où elles conditionnent le développement de leur personnalité, de leur sensibilité idéologique et de leur autonomie qui leur permet de prendre part à l'adoption de décisions qui les touchent.

**870 .** L'article 15 de cette Convention de 1989 consacre les droits pour les enfants de se réunir de manière pacifique et d'adhérer à des associations ou d'en former. Cette consécration présente un double intérêt pour le rôle de la jeunesse dans la démocratie environnementale française. Tout d'abord, d'une manière générale, comme cela a été précisé précédemment, la structure associative constitue pour tout citoyen un moyen conséquent pour influencer sur l'orientation des décisions environnementales. De plus, de manière plus spécifique, la CIDE demeure, encore aujourd'hui, l'unique texte de portée générale qui assure la liberté d'association des mineurs français<sup>1310</sup>. La Convention prévoit néanmoins quelques restrictions à cette liberté puisque l'alinéa 2 de l'article 15 dispose que « l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui ».

---

<sup>1308</sup> Article 13 alinéa 2 de la CIDE.

<sup>1309</sup> CRC/C/GC/12, § 34.

<sup>1310</sup> C. RIEUBERNET, « La liberté d'association du mineur », p. 121-132, in M. BRUGGEMAN et C. NEIRINCK, *La Convention internationale des droits de l'enfant, une convention particulière, op. cit.*

**871 .** De surcroît, l'article 17, quant à lui, pose, pour l'enfant, le principe de l'accès à une information appropriée. Il s'agit d'un article d'application de l'article 13 de la CIDE concernant le droit d'information et le droit à l'information de la jeunesse. Dans l'article 17, les médias et le rôle qu'ils jouent dans la diffusion de l'information sont spécialement visés. Cependant, étant donné que cet article implique obligatoirement une action positive à la charge des États dans la mise en œuvre de ce droit, il est généralement entendu que, contrairement à d'autres articles de la Convention, cet article 17 soit dépourvu d'effet direct<sup>1311</sup>.

**872 .** Enfin, par extension, les articles 28 et 29 consacrent un droit à l'éducation. L'article 29 de la Convention apporte des précisions quant aux buts poursuivis par ce droit. Parmi les différents objectifs assignés au droit à l'éducation par cet article, l'apprentissage de la citoyenneté est mis en valeur. De plus, l'évocation de l'apprentissage à l'éco-citoyenneté est spécialement mentionnée puisque cet article 29 insiste particulièrement sur l'importance de l'éducation dans la sensibilisation de la jeunesse « au respect du milieu naturel ». Ce droit s'apparente aux conditions préalables de la participation au même titre que le droit à l'information. À ce titre, le Comité des droits de l'enfant « le respect du droit de l'enfant d'être entendu dans le domaine de l'éducation est crucial pour l'exercice du droit à l'éducation »<sup>1312</sup>.

**873 .** Ainsi, la CIDE consacre, pour l'enfant, un ensemble de droits qui, par certains aspects, se rapproche du bloc procédural composé en trois piliers de la Convention d'Aarhus de 1998 : elle sanctionne le droit d'accès à l'information, que l'enfant en soit le receveur ou l'émetteur (articles 13,17, 28 et 29), le droit à la participation aux questions qui le concernent (article 12§1) et enfin l'accès au juge à travers le droit d'être entendu par ce dernier (article 12§2). De plus, tout comme la Convention d'Aarhus, la CIDE reconnaît la liberté d'association (article 15).

**874 .** Il faut noter que, selon l'esprit de la CIDE, son article 12, principe général de ce texte, est en étroite relation avec les autres droits que ce dernier reconnaît. Cette parenté se vérifie plus particulièrement avec les droits civils et politiques proclamés par les articles 13, 17, 28 et

---

<sup>1311</sup> A. GOUTTENOIRE, C. GRIS, M. MARTINEZ, B. MAUMONT et P. MURAT, « La Convention internationale des droits de l'enfant vingt ans après. - Commentaire article par article- Article 17 : Médias », in *Droit de la famille*, (2009), n° 11.

<sup>1312</sup> CRC/C/GC/12, § 105.

29 de la Convention en ce que le droit à la liberté d'expression et le droit à l'information / éducation sont des prérequis au droit de faire entendre son opinion.

**875 .** Par des termes généraux (jugés ambigus par certains), la Convention de New York dote la jeunesse d'un arsenal de garanties lui permettant d'exercer sa citoyenneté, ce qui lui offre une place au sein de la société civile en tant qu'acteur des processus décisionnels. Or il n'est guère possible de ne pas prendre conscience que la diversité des droits que ce texte international proclame permet de rattacher ces différents droits procéduraux à la thématique de l'aménagement et du développement durables ce qui offre des perspectives importantes en termes de démocratie environnementale.

B) Les enjeux de la consécration de la jeunesse citoyenne par la CIDE en matière environnementale

**876 .** Les bases du droit de l'environnement et de la démocratie environnementale en particulier sont nées de la mutation que connaît le droit depuis maintenant plusieurs décennies. Cette transformation se manifeste par une kyrielle d'éléments comme notamment la multiplication des acteurs dans les processus décisionnels, l'interpénétration des ordres juridiques, l'interpénétration entre les droits et entre les différentes disciplines et le droit.

Bien que le statut juridique d'une jeunesse éco-citoyenne soit encore loin d'être installé dans l'ensemble des ordres juridiques internes et supranationaux, la CIDE offre, par sa lettre, une base juridique solide abondant dans ce sens.

**877 .** Contrairement à la Convention d'Aarhus, les divers droits de participation pris en compte par la Convention de 1989 ne s'appliquent pas spécifiquement au développement et à l'aménagement durables. Par son caractère général, la CIDE présente des droits qui ont vocation à être exercés dans le cadre de différentes thématiques. Cependant, différents éléments permettent d'affirmer que ce texte ne consacre pas uniquement des droits de l'enfant dans le cadre des procédures familiales. Ainsi, la CIDE n'affirme pas exclusivement des droits tendant à régir les relations privées entre les personnes, mais offre également des garanties de droit public. Cela constitue un lot (un « *package* ») de la participation de la jeunesse (comprenant le droit de s'exprimer, d'être entendu par un juge, le droit d'être informé et d'informer, le droit à l'éducation et la liberté d'association) qui peut s'appliquer notamment dans le cadre de la démocratie environnementale.

**878 .** Cette affirmation n'est pas une simple supposition puisqu'elle se déduit non seulement du contenu de la CIDE, mais aussi des travaux du Comité des droits de l'enfant. En effet, si l'on examine ces deux éléments, différents indices en émergent qui, par regroupement et par raisonnement de corrélation, contribuent à voir cette convention internationale comme le socle juridique du statut d'éco-citoyen de la jeunesse.

**879 .** Le premier de ces indices permettant d'étayer ces propos repose sur le fait que cette convention internationale reconnaît pour le jeune le droit à un environnement sain. Or, il est communément admis que ce droit est l'objet principal des droits à la participation environnementale que sont l'information, la participation et l'accès au juge. De fait, l'article 24 de la CIDE reconnaît à l'enfant un droit à la santé et enjoint les États signataires, entre autres mesures sanitaires, de prendre en compte les dangers et les risques de pollution du milieu naturel. En outre, l'alinéa 2-e met à la charge des États « de faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement... ».

**880 .** Bien qu'à première vue il s'agisse de la consécration d'un droit à la santé et aux services médicaux, on retrouve au sein de la CIDE le caractère hygiéniste du droit à l'environnement. Cette liberté fondamentale est souvent consacrée sous une forme profondément anthropocentrée, basée sur la protection du bien-être humain. En soit, la bonne santé ne peut être une garantie fondamentale. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'alinéa 1 de l'article 24 de la CIDE mentionne « le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible ». En revanche, le droit à la protection contre les conséquences d'une mauvaise santé constitue une garantie. Dans ce cas précis, cela qui justifie un lien étroit entre santé et environnement. Le caractère ténu qui existe entre ces deux notions n'échappe pas au monde juridique si bien que certains membres de la doctrine affirment qu'il y a des « interférences souvent relevées entre le droit à la santé et les droits à la vie, à un environnement sain, au logement, à des ressources suffisantes, au travail »<sup>1313</sup>.

---

<sup>1313</sup> L. DUBOIS, « Droit à la santé », p. 881-884, in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGUÉNAUD, S. RIALS, F. SUDRE (dir.), Dictionnaire des Droits de l'Homme, PUF, coll. « Quadrige », 2008.

**881 .** À ce titre, dans son observation générale de 2013<sup>1314</sup>, le Comité des droits de l'enfant explicite ce lien entre l'état de santé de l'être humain, de l'enfant en l'occurrence, et le droit de l'homme à un environnement sain. Lorsqu'il évoque dans ce document les dispositions de la CIDE, le Comité évoque les impacts négatifs des changements climatiques sur la santé de l'enfant. De ce fait, le gardien du respect de la CIDE en conclut au devoir, pour chacun des États signataires, de « placer les préoccupations relatives à la santé des enfants au centre de leurs stratégies d'adaptation aux changements climatiques et de gestion des risques».

À travers cette consécration par la CIDE, il découle logiquement l'« aspect droit-créance » du droit à l'environnement qui implique une action positive de l'État : mettre en œuvre les mesures nécessaires pour la protection de la santé des enfants. L'information du citoyen, composante du principe de participation, fait parties de ces mesures. C'est pourquoi l'article 24 alinéa 2-e souligne l'importance d'une bonne information de la part des gouvernants sur l'état de l'environnement.

**882 .** Le deuxième indice réside dans l'observation générale relative au droit d'être entendu de 2009 du Comité des droits de l'enfant. Dans ce texte, le Comité établit un lien direct entre le droit pour l'enfant d'être entendu et de donner son opinion, consacré à l'article 12 de la CIDE et les autres droits tous consacrés par les dispositions de cette convention. Cependant il est frappant de constater que cet organe établit un lien particulier entre le droit d'être entendu sur toute décision qui le concerne et les autres droits de participation. Ainsi un lien est explicitement établi par l'institution entre le droit d'accès à l'information et le droit de donner son opinion<sup>1315</sup>. En effet, le droit à la liberté d'expression (article 13) et l'accès à l'information (articles 13 et 17) sont définis comme conditions préalables à l'exercice par le jeune de son droit à être entendu. Le Comité estime que le droit à la liberté d'expression de l'article 13 « impose aux États parties de s'abstenir de toute ingérence dans l'expression de ces opinions, ou dans l'accès à l'information, tout en protégeant le droit d'accès aux moyens de communication et au dialogue public »<sup>1316</sup>.

**883 .** De manière moins visible, cette observation souligne également le lien entre l'article 12 et le droit à l'éducation (articles 28 et 29). Dans ce cas-là, l'institution envisage le droit à

---

<sup>1314</sup> Observation générale n° 15 (2013), sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible, CRC/C/GC/15.

<sup>1315</sup> Dans l'observation générale de 2009, un titre est consacré aux liens existant entre l'article 12 et les articles 13 et 17 du droit à l'information (§80 à 83).

<sup>1316</sup> CRC/C/GC/12, §81.

l'éducation tant comme finalité<sup>1317</sup> que comme préalable<sup>1318</sup> au droit d'être entendu. D'une manière générale, enfin, cette observation générale de 2009 souligne le caractère englobant de cet article 12 en décrivant le droit qu'il consacre comme se rattachant à la notion générique de participation<sup>1319</sup>. Le Comité insiste sur l'évolution progressive et sur le caractère extensif de cette notion en précisant qu'elle est largement utilisée pour décrire des processus décisionnels continus, « qui comprennent le partage d'informations et le dialogue entre enfants et adultes, sur la base du respect mutuel, et par lesquels les enfants peuvent apprendre comment leurs vues et celles des adultes sont prises en compte et influent sur le résultat de ces processus ».

**884.** Indice supplémentaire, les travaux du Comité des droits de l'enfant établissent un autre type de corrélation : celle entre la participation entendue largement et le droit à l'environnement. En effet, dans l'observation générale de 2009, cette institution entend la notion globale de participation consacrée par la CIDE comme un vecteur de la mise en œuvre des droits de l'enfant dans des domaines divers et accentue notamment son importance en matière de santé et d'environnement<sup>1320</sup>. De plus, lorsqu'elle évoque le droit de l'enfant à être entendu par un juge dans les procédures administratives qui les intéressent, elle indique que cela peut notamment concerner des décisions concernant la santé et l'environnement des enfants<sup>1321</sup>.

**885.** En outre dans l'observation générale de 2013 relative au droit à la santé, d'autres éléments significatifs d'une participation de l'enfant aux décisions environnementales sont présents. Si le Comité rappelle dans ce texte le lien entre la santé et le droit à l'environnement, il commente avec précision les dispositions de la CIDE selon lesquelles les pays signataires ont le devoir de prendre des mesures suffisantes pour l'information de l'enfant sur les conditions d'une bonne santé et plus généralement d'un environnement sain. L'information est comprise largement puisqu'elle englobe également l'éducation de l'individu. Cette observation développe cette obligation d'information dans le sens d'une information/éducation accessible, lisible et adaptée à l'enfant en fonction de son âge et de son

---

<sup>1317</sup> Dans le §79 le Comité estime que « qu'il importe de donner des possibilités à l'enfant de se faire entendre, la participation des enfants étant un moyen de stimuler le plein développement de la personnalité de l'enfant et l'évolution de ses capacités, conformément à l'article 6 et conformément aux buts de l'éducation énoncés à l'article 29 ».

<sup>1318</sup> Dans le §105, le Comité souligne que, quelles qu'en soit les raisons, le non-respect du droit à l'éducation engendre un contexte qui « n'est pas favorable à l'expression de l'opinion de l'enfant et à sa prise en considération ».

<sup>1319</sup> CRC/C/GC/12, §3.

<sup>1320</sup> CRC/C/GC/12, §87.

<sup>1321</sup> CRC/C/GC/12, §32.

niveau d'instruction. Le but de cette démarche est de réutiliser par la suite ces informations dans les prises de décisions qu'elles soient individuelles ou collectives. Effectivement, la participation en tant que telle (ou le droit d'être entendu), est également mise en relation par le Comité avec le droit à un environnement sain consacré dans l'article 24 de la CIDE. Dans l'optique d'une responsabilisation du jeune, le Comité enjoint les États à mettre en place des dispositifs participatifs adaptés à l'âge et au niveau de maturité des enfants en ce qui concerne toute question relative à leur santé afin d'élaborer des décisions *ad hoc*.

**886 .** Enfin, un autre élément, cette fois-ci beaucoup moins explicite, peut également servir de fondement au droit pour la jeunesse à un environnement sain et par extension à la participation de cette dernière à la démocratie environnementale : la notion d'intérêt supérieur de l'enfant. L'article 3-1 de la CIDE dispose que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Considérée par le Comité des droits de l'enfant comme l'un des « principes généraux de la Convention », cette notion d'intérêt supérieur est jugée floue par un grand nombre de membres de la doctrine française<sup>1322</sup>. De plus, certains de ces derniers, bien qu'en reconnaissant le caractère de standard juridique de cette notion, n'envisagent son application que dans le cas d'une protection de l'enfant vulnérable<sup>1323</sup>. L'intérêt de la consécration d'un tel concept moderne n'est pas de s'arrimer à une vision empathique du jeune mais bien au contraire d'ouvrir des perspectives d'évolution du statut de ce dernier.

**887 .** Si la notion d'intérêt peut effectivement renvoyer à un préjudice potentiel contre lequel l'adoption de mesures de protection de l'enfant est indispensable, elle renvoie également dans le cadre de la CIDE à un bénéfice qui implique un certain nombre de droits à mettre en œuvre.

**888 .** Ainsi, la notion d'intérêt supérieur de l'enfant incarnée par la CIDE constitue au sens du Comité la justification de la mise en œuvre de toute une série de droits de l'enfant-citoyen. L'élaboration de ce standard juridique fait également référence à une gamme vaste de situations. Or l'intérêt supérieur de l'enfant est notamment en lien direct avec son bien-être

---

<sup>1322</sup> B. DE LAMY, « À propos de la nature des droits qu'elle proclame », p.15-23, in M. BRUGGEMAN et C. NEIRINCK, *La Convention internationale des droits de l'enfant, une convention particulière, op. cit.*

<sup>1323</sup> C. NEIRINCK, « À propos de l'intérêt de l'enfant », p.25-35 in *Ibid.*

physique et mental consacré notamment par l'article 27-1<sup>1324</sup>. Cela renvoie donc nécessairement à sa santé et à ses conditions de vie, et, de fait à son droit à un environnement sain<sup>1325</sup>. Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant constitue donc, pour le juge qui applique la CIDE, un concept extrêmement souple qu'il peut interpréter à sa guise chaque fois qu'il est confronté à un cas de violation de ce texte. Cette situation est caractéristique du droit contemporain qui a vu apparaître des règles floues, souvent polysémiques, au même titre que des règles molles<sup>1326</sup>.

**889.** Qualifié de droit procédural par le Comité, le principe consacré à l'article 3-1 oblige les États signataires à prendre les mesures nécessaires pour prendre en considération l'avis des jeunes à chaque fois que les décisions concernent l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>1327</sup>. Ainsi, le lien entre les articles 3 et 12 apparaît avec évidence : l'intérêt supérieur de l'enfant est un but à atteindre, le droit de prendre part aux décisions qui l'intéresse est le moyen pour atteindre ce but. Le mécanisme est donc à peu près similaire à celui adopté par la CEDH en matière de participation du public en raison de son droit à un environnement sain<sup>1328</sup>.

**890.** Par conséquent, au vu de l'ensemble de ces développements, si l'on s'appuie sur l'esprit de la CIDE et si l'on raisonne à la lumière des observations du Comité des droits de l'enfant, on peut déduire que ce texte constitue une base juridique complète permettant la consécration de la participation de l'enfant aux décisions environnementales. Bien que l'ensemble des attributs de la participation ne soient pas explicitement dédiés à la thématique environnementale, il est amplement légitime de déduire que cette convention internationale instaure de réels droits procéduraux en faveur des jeunes afin de faire valoir leur droit à un environnement sain. Par un raisonnement par corrélations en cascade (**Figure n° 7**), le Comité met en relief un ensemble d'éléments composites qui, reliés les uns avec les autres, esquissent un droit pour le jeune à la participation aux décisions qui ont un impact sur l'environnement conditionnant son bien-être et sa santé.

---

<sup>1324</sup> L'article 27-1 dispose que « les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. ».

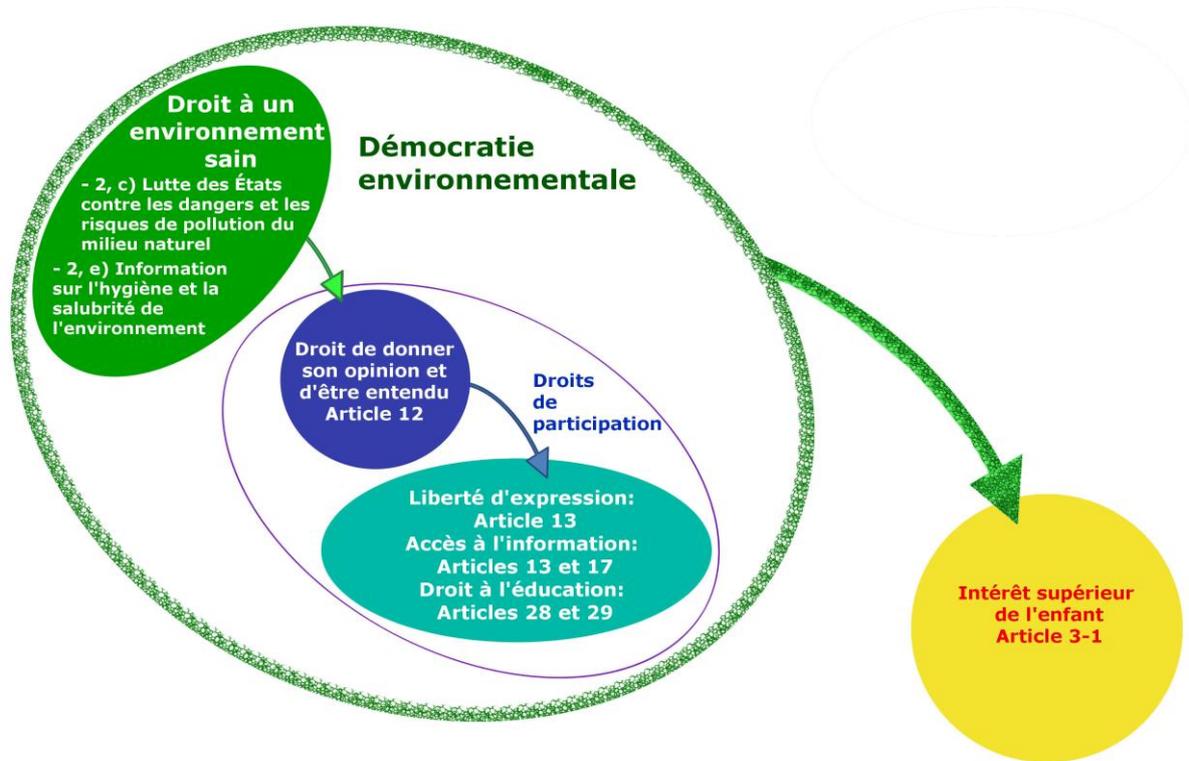
<sup>1325</sup> CRC/C/GC/15.

<sup>1326</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public du Conseil d'État 1991: De la sécurité juridique*, p. 32 ; CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013 : le droit souple*, la Documentation française, 2013.

<sup>1327</sup> CRC/C/GC/12, § 70 à 74.

<sup>1328</sup> *Supra* § 283-331.

**Figure n°7 : Lecture de la notion de jeunesse éco-citoyenne par le Comité des droits de l'enfant dans la CIDE<sup>1329</sup>.**



## **Paragraphe 2 : L’ancrage prédominant du droit positif dans une conception classique des droits de l’enfant : un frein à la participation environnementale de la jeunesse**

891 . Les sociétés ont développé le concept de minorité afin d’appliquer aux enfants un régime général d’incapacité. En France, comme dans beaucoup de pays, la période de la minorité s’éteint à l’âge de 18 ans. Cependant, le seuil de la majorité civile diffère dans certains pays<sup>1330</sup>. En parallèle, il existe des régimes spéciaux de capacité juridique<sup>1331</sup>. Dans

<sup>1329</sup> Auteur : J. VIEIRA

<sup>1330</sup> UNICEF, *La Situation des Enfants dans le Monde 2011*, op. cit., p. 8-10 ; MUNROE S., *Age of Majority in Canada - Definition, List by Province*, <http://canadaonline.about.com/od/canadianlaw/g/ageofmajority.htm>, consulté le 20 septembre 2014. En effet, il arrive qu’il soit supérieur si l’on se fie à l’exemple de certains États des États-Unis qui l’ont fixé à 21ans ou à celui de certains États du Canada dont le seuil de majorité est fixé à 19 ans. Il peut également être inférieur : 16 ans en Écosse et notons le cas extrême de l’Iran qui fixe l’âge de la majorité civile à 9 ans pour les filles et 15 ans pour les garçons.

<sup>1331</sup> UNICEF, *La Situation des Enfants dans le Monde 2011*, op. cit. Pour ne prendre que quelques exemples, on peut citer l’âge de la majorité sexuelle qui est de 15 ans en France, celui de l’éligibilité qui est de 25 ans en Italie, celui du droit de vote qui est de 16 ans en Autriche, celui du droit d’acheter de l’alcool qui est de 21 ans aux États-Unis ou encore celui de la nubilité qui, depuis la Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention

tous les cas, ces différents seuils ont été fixés dans le but de protéger le jeune en raison de sa vulnérabilité. Comme nous le verrons, ce genre de mesures répond à une conception traditionnelle des droits de l'enfant.

**892.** Or les évolutions juridiques ont montré que la vulnérabilité n'est pas la seule caractéristique de l'enfant et que le droit ne peut tenir compte uniquement de ce qui est néfaste pour ce dernier. L'élaboration de la CIDE de 1989 présente l'enfant sous un nouveau jour. Ce texte nous en offre une conception moderne où, certes l'enfant doit être protégé pour sa vulnérabilité, mais de surcroît, il devient sujet de droits qui lui sont reconnus au sein de la société. Malgré l'avancée juridique que représente la CIDE en matière de droits de l'enfant, on constate que ce texte se juxtapose aux ordres juridiques internes sans systématiquement les pénétrer. Cette situation débouche sur une dissonance souvent flagrante qui se caractérise par le fait que la CIDE va, sur nombre de points, à l'encontre des droits nationaux<sup>1332</sup> et la France ne constitue pas une exception à la règle.

**893.** Ainsi, ce contexte marqué par la contradiction est intéressant du point de vue du thème de la participation de la jeunesse en matière d'aménagement et de développement durables. Effectivement, si l'on suit la logique générale du droit de l'environnement, l'enfant, relais entre les générations actuelles et les générations futures, devrait clairement pouvoir participer aux décisions qui concernent la qualité de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité. Or, on remarque que l'état actuel du droit positif ne permet généralement pas la protection de ce droit pourtant essentiel. Cette observation se base principalement sur le fait que, face à l'émergence mondiale du statut de l'enfant-citoyen, participant aux décisions publiques, les droits positifs locaux ne retiennent bien souvent que la conception classique de l'enfant, celle d'un être vulnérable, bien plus objet que sujet de droit. Cette situation, révèle inexorablement des contingences locales de la participation de la jeunesse éco-citoyenne (I). C'est la raison pour laquelle le droit positif devrait s'appuyer sur une conception renouvelée des droits de l'enfant de manière à davantage considérer ce dernier comme un être qui, selon son âge, est en capacité de faire des choix ou du moins d'émettre des propositions pour son bien-être. Le droit de l'enfant à un environnement sain doit en partie guider ce changement (II).

---

et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, a été fixé à l'âge de 18 ans pour les filles comme pour les garçons .

<sup>1332</sup> « Avant-Propos » in M. BRUGGEMAN et C. NEIRINCK, *La Convention internationale des droits de l'enfant, une convention particulière, op. cit.*, p. 2-3.

## **I. Les contingences locales de la participation de la jeunesse éco-citoyenne et la prédominance du classicisme juridique**

**894 .** Avant toute chose, il convient de préciser que les développements qui vont suivre n'ont en aucun cas pour but de remettre en cause l'état majoritairement vulnérable de l'enfant. Il est en effet évident que le mineur, au cours de son évolution vers l'âge adulte, passe par différents stades de développement physique et mental dans lesquels il n'est pas systématiquement apte à faire des choix qui ne lui seront pas préjudiciables. L'incapacité est donc avant tout un régime de protection de l'enfant en raison de sa vulnérabilité. C'est d'ailleurs à juste titre que Gérard Cornu a pu dire que « chacun sait que l'incapacité civile des mineurs, reconnaissance légale de leur état de faiblesse naturelle, est l'effet d'une politique de protection et non d'une quelconque gérontocratie. L'incapable n'est pas la victime d'une brimade, d'un sacrifice de l'individu à la société mais le bénéficiaire d'une mesure qui rétablir en sa faveur un équilibre des forces que la nature n'a pas encore réalisé »<sup>1333</sup>.

**895 .** Cependant, comme nous l'avons dit, la justification de la consécration des droits de l'enfant basée uniquement sur la vulnérabilité de ce dernier se rattache à un certain traditionalisme juridique. Cette conception paraît quelque peu désuète au vu de l'évolution du droit international qu'incarne la CIDE. De fait, dans ces conditions, l'émergence d'un droit de l'enfant à participer aux décisions environnementales est peu aisée dans un ordre juridique qui ne tient que peu compte de ces changements. De fait, lorsque l'on étudie les différentes dispositions relatives aux droits de l'enfant, qu'il s'agisse du droit français (A) ou du droit européen (B), on constate que c'est une conception classique de l'enfant qui prédomine.

---

<sup>1333</sup> G. CORNU, « L'âge civil », p. 9-36, in *Mélanges en l'honneur de Paul Roubier. Tome II, Droit privé - Propriété industrielle, littéraire et artistique*, Dalloz-Sirey, 1961.

A) La participation des jeunes aux décisions environnementales en France : entre classicisme normatif et pratiques informelles

*1) La prévalence d'une lecture classique du droit de l'enfant dans l'ordre juridique français*

**896.** Dans le cas français, la prédominance de la conception classique du mineur est flagrante. Si l'on se base sur le contenu du bloc de constitutionnalité français, on s'aperçoit qu'il ait peu fait référence aux enfants. En effet, seul le préambule de la Constitution de 1946 évoque des droits spécifiques à l'enfant. Ainsi, outre l'article 13 de ce préambule qui garantit le droit de l'enfant à l'instruction, l'article 11 dispose que la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le bloc de constitutionnalité français voit donc l'enfant, certes comme un être doté de droits, mais ce qui ressort avant tout c'est sa vulnérabilité qui justifie l'existence d'une protection. Ces dispositions marquent un contraste avec les textes constitutionnels de certains pays. L'enfant français, bien au contraire, est constitutionnellement perçu beaucoup plus comme un objet de droit que comme un sujet de droit. Pourtant, étant donné que la Charte de l'environnement consacrant le droit des générations futures à l'instar de la Convention d'Aarhus, l'enfant devrait en toute logique se voir reconnaître de réels droits procéduraux en tant que relais entre les générations adultes actuelles et les générations futures. Cependant il n'en est rien et on peut constater que l'ensemble du système juridique français est encore relativement arrimé puisqu'il perçoit majoritairement l'enfant comme un être vulnérable à qui on applique un régime juridique particulier.

**897.** La reconnaissance par les juges administratifs et judiciaires d'une applicabilité seulement partielle de la CIDE dans l'ordre juridique interne en fournit le parfait exemple. La jurisprudence française, qu'elle provienne du juge administratif ou du juge judiciaire, a souvent fait l'objet de critique venant d'une partie de la doctrine juridique ainsi que des militants pour les droits de l'enfant. Malgré ces critiques communes aux juges administratifs et judiciaires, le comportement de ces derniers n'a pas été similaire en matière d'application de la CIDE.

**898 .** D'un côté, la Cour de Cassation a pendant longtemps refusé toute applicabilité directe du texte international. Cette prise de position a débuté avec l'arrêt *Lejeune* de 1993<sup>1334</sup> qui a subi de nombreuses critiques doctrinales. Outre sa méconnaissance des règles de l'effet direct des conventions internationales<sup>1335</sup> cet arrêt a été stigmatisé pour les justifications sous-jacentes de son verdict. D'une manière générale différents auteurs ont reproché à cette décision d'incarner l'inaptitude de la Cour de Cassation à suivre l'évolution du droit et notamment l'émergence du droit mou illustré, par exemple, par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>1336</sup>. De plus l'incapacité de la Première Chambre civile à s'adapter aux transformations des besoins de la société a également été pointée du doigt<sup>1337</sup>. Finalement, ce n'est que dans un arrêt de 2005<sup>1338</sup> que la Cour de Cassation a opéré un revirement de sa jurisprudence *Lejeune*. Le juge judiciaire a, à partir de cette date, amorcé une reconnaissance de l'applicabilité directe de quelques (en réalité deux) articles de la CIDE.

**899 .** D'un autre côté, le Conseil d'État, a pour sa part reconnu très tôt, dès 1995<sup>1339</sup>, l'effet direct de la CIDE mais non de manière systématique. Il s'est en effet attelé à opérer une distinction entre les dispositions du texte international dotées d'effet direct et celles qui en sont dépourvues. Est reconnue d'effet direct une disposition d'une convention qui ne concerne pas seulement l'action des États signataires, leurs obligations. Or, force est de constater que le juge administratif a, par pur pragmatisme, exclu l'applicabilité directe de certains articles alors même qu'il l'avait reconnu pour certaines dispositions rédigées de la même manière<sup>1340</sup>. Pour illustrer ces propos, on peut par exemple s'appuyer sur l'arrêt *M. et Mme Soba* de 1997<sup>1341</sup>, le Conseil d'État a refusé l'applicabilité directe de l'article 28 de la CIDE qui dispose notamment que « les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à

---

<sup>1334</sup> Cass. civ. 1re, 10 mars 1993, *Lejeune*, n° 91-11. 310.

<sup>1335</sup> C. NEIRINCK et P.-M MARTIN., « Un traité bien maltraité. - À propos de l'arrêt *LeJeune* », in *JCPG*, (1993), n° 20, I.3677.

<sup>1336</sup> L. GANNAGÉ, *La hiérarchie des normes et les méthodes du droit international privé: étude de droit international privé de la famille*, Paris, L.G.D.J, 2001, p. 80. Dans sa thèse, Léna Gannagé souligne la crainte de la Cour de Cassation à l'égard des nouvelles formes contemporaines que peuvent prendre le droit. Selon l'auteur, le verdict de l'arrêt *Lejeune* s'explique par sa réticence envers le droit mou : « La discrimination opérée par la haute juridiction à l'égard de la Convention de New York ne peut-elle s'expliquer en définitive que par la poursuite d'une politique jurisprudentielle bien connue : éviter la multiplication des pourvois en cassation et freiner l'envahissement du système juridique par une série de concepts mous et de notions à contenu variable. »

<sup>1337</sup> N.BAILLON-WIRTZ et Y.HONHON, *L'enfant, sujet de droits: filiation, patrimoine, protection*, Wolters Kluwer France, 2010, p. 143.

<sup>1338</sup> Cass., civ. 1re, 18 mai 2005, n°02-16.336 et n° 02-20.613.

<sup>1339</sup> CE, 10 mars 1995, *Demirpence*, n° 141083.

<sup>1340</sup> B. BONNET, « Le Conseil d'Etat et la Convention internationale des droits de l'enfant à l'heure du bilan. De l'art du pragmatisme... », in *D.*, (2010), n° 17, p. 1031.

<sup>1341</sup> CE, 29 décembre 1997, *M. et Mme Soba*, n° 170098.

l'éducation... ». *A contrario*, le juge administratif a reconnu dans l'arrêt *Section française de l'Observatoire international des prisons* de 2008<sup>1342</sup> l'effet direct de l'article 37, qui consacre également une obligation des États signataires de la CIDE en matière de torture et de privation de liberté : « les États parties veillent à ce que... ». Si l'on s'appuie ne serait-ce que sur cet exemple de la jurisprudence administrative, on constate en général que les dispositions concernant l'enfant vulnérable sont reconnues d'effet direct et que celles concernant l'enfant sujet de droit, citoyen en puissance, sont estimées par le juge comme en étant dépourvues.

**900** . Cependant, il faut préciser que ce raisonnement du Conseil d'État est peut être sur le point de changer dans la mesure où, dans un arrêt d'assemblée du 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*<sup>1343</sup>, affaire où étaient examinées la violation de dispositions de la CIDE, il a précisé son interprétation de la condition de l'effet direct d'une norme internationale. En effet, dans cette décision, le juge administratif affine le critère de l'effet direct par une analyse de l'intention des rédacteurs des normes internationales d'attribuer des droits subjectifs aux particuliers<sup>1344</sup>. Ainsi, il abandonne le critère rédactionnel selon lequel l'absence d'effet d'un traité vis à vis des particuliers « ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les États parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ».

**901** . Cependant, jusqu'à présent, concernant spécifiquement les articles de la CIDE ayant trait à la participation des jeunes, on remarque qu'ils n'ont pas tous été reconnus d'effet direct. Si la Cour de Cassation et le Conseil d'État ont reconnu respectivement en 2005<sup>1345</sup> et 2008<sup>1346</sup> l'applicabilité directe de l'article 12§2 de la Convention de New York au sujet du droit de l'enfant à être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative, ce n'est pas aussi évident en ce qui concerne les autres articles. Il faut noter également que l'article 3-1 de la Convention consacrant le fort controversé principe de l'intérêt supérieur de l'enfant a été reconnu d'effet direct par le Conseil d'État en 1997<sup>1347</sup> et la Cour de Cassation en 2005<sup>1348</sup>.

---

<sup>1342</sup> CE, 31 octobre 2008, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 293785.

<sup>1343</sup> CE, ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, req. n° 322326.

<sup>1344</sup> D. BURRIEZ, « Retour sur les critères de l'effet direct depuis l'arrêt GISTI du Conseil d'État du 11 avril 2012 », in *RFDA*, (2015), n° 05, p. 1031 et s.

<sup>1345</sup> Cass., civ. 1re, 18 mai 2005, n°02-20.613.

<sup>1346</sup> CE, 27 juin 2008, *Earth*, n° 291561.

<sup>1347</sup> CE, 22 septembre 1997, *Mlle Cinar*, n° 161364 et CE, 26 juillet 2010, n° 341828.

<sup>1348</sup> Cass., civ. 1re, 18 mai 2005, n°02-16.336 et Cass., civ. 1re, 14 juin 2005, n°04-16.942.

**902.** En dehors de ces articles, le Conseil d'État a refusé de voir un effet direct dans les articles consacrant la liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>1349</sup>, le droit à la santé et à un niveau de vie suffisant<sup>1350</sup> et, comme nous l'avons vu précédemment, le droit à l'éducation<sup>1351</sup>. Ainsi, ces articles, combinés ensemble constituent un socle juridique à la participation de ce dernier. Ce genre de combinaison dans le cadre de la CIDE n'est pas inconnu du Conseil d'État qui, dans son arrêt précité *Section française de l'observatoire international des prisons* de 2008, a reconnu l'effet direct de l'article 37 de la CIDE<sup>1352</sup> en le combinant avec l'article 3-1 sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette pratique n'étant pas étrangère au Conseil d'État, ce dernier peut donc aisément mettre à profit le caractère modulable du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant pour le combiner avec les droits de participation ainsi que le droit à la santé consacrés par la CIDE. En ce qui concerne l'effet direct des autres articles de la Convention instituant un droit à la participation (articles 12-1, 13, 15 et 17), le Conseil d'État ne s'est pas prononcé<sup>1353</sup>.

**903.** Quoi qu'il en soit, on constate le plus souvent que les décisions des juridictions françaises sont empreintes de classicisme à l'égard de cette Convention : retard considérable de la juridiction judiciaire dans la reconnaissance de l'effet direct de la CIDE, prudence envers des principes juridiques extensibles, reconnaissance sélective de l'applicabilité de quelques articles sans qu'il y ait toujours une réelle logique. Il y a déjà plus de dix ans, certains auteurs sont même allés jusqu'à évoquer une certaine « mauvaise foi » de la part des juridictions françaises dans l'interprétation de la CIDE en soulignant les avancées frileuses opérées en matière d'invocabilité de cette dernière<sup>1354</sup>. Cet état d'esprit des juridictions françaises ne favorise pas l'évolution vers une consécration et un encadrement juridique de la citoyenneté de la jeunesse d'une manière générale ou en matière environnementale.

---

<sup>1349</sup> CE, 3 juillet 1996, *Paturel*, n° 140872.

<sup>1350</sup> CE, 23 avril 1997, *GISTI*, n° 163043.

<sup>1351</sup> CE, 29 décembre 1997, *M. et Mme Soba*, n° 170098.

<sup>1352</sup> Article qui consacre l'interdiction de la torture et de la privation de liberté.

<sup>1353</sup> Pour plus d'informations sur l'ensemble des articles de la CIDE reconnus et non reconnus par le Conseil d'État, consulter les références suivantes : N. BAILLON-WIRTZ et Y. HONHON, *L'enfant, sujet de droits*, *op. cit.*, p. 144 -145 ; B. BONNET, « Le Conseil d'État et la Convention internationale des droits de l'enfant à l'heure du bilan. De l'art du pragmatisme... », *op. cit.* ; D. BUREAU, « De l'application directe en France de la Convention de New York du 26 janvier 1990 sur les droits de l'enfant », in *Revue critique de droit international privé*, (2005), n° 04, p. 679.

<sup>1354</sup> J.-L. RONGÉ, « La Convention internationale relative aux droits de l'enfant: on avance ou on recule? », in *Journal du droit des jeunes*, (2004), n° 240, p. 9-15.

## 2) *La participation de la jeunesse française aux décisions environnementales : entre techniques éducatives et pratiques informelles*

**904 .** Si la démocratie participative française en matière environnementale est abondamment consacrée par la législation française, cette dernière n'évoque pas, à proprement parler, la participation de la jeunesse. Cette situation débouche sur le constat d'un double paradoxe.

**905 .** Le premier paradoxe est lié à l'émergence d'un droit des générations futures en matière environnementale et d'une responsabilité des générations actuelles vis-à-vis de ces dernières. Comme cela a déjà été évoqué, la jeunesse fait figure de relais entre les générations actuelles adultes et les générations futures. Or, pourquoi ne pas reconnaître juridiquement ce lien essentiel comme d'autres juridictions étrangères l'ont déjà fait afin de dégager pour cette catégorie de la population des droits de participation ? Le droit de l'environnement consacre bien des dispositions concernant l'enfant, mais ce dernier est avant tout considéré comme personne vulnérable, objet de droit dont la protection doit relever de mesures prises notamment en vertu du principe de précaution, ce qui à d'autres égard est entièrement légitime. En effet, chaque fois que ce principe consacré par l'article 5 de la Charte de l'environnement est utilisé comme fondement d'une décision, cela traduit « une attitude responsable vis-à-vis de nous-mêmes, de nos enfants et de l'humanité dans son ensemble »<sup>1355</sup>.

**906 .** Différentes juridictions judiciaires et administratives ont, en vertu de ce principe, adopté des décisions dans le sens de la protection de la santé et de l'environnement des personnes vulnérables et en particulier des enfants<sup>1356</sup>. De plus, les gouvernants ont également

---

<sup>1355</sup> C. LEPAGE et F. GUÉRY, *La politique de précaution*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 79.

<sup>1356</sup> On peut citer, de manière non exhaustive quelques exemples : 1°) Selon une décision du Conseil d'État, le Premier ministre ne commet aucune erreur manifeste d'appréciation en interdisant, « eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique », l'emploi de certains tissus ou liquides corporels transmettant potentiellement l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine (E.S.B.) dans les aliments destinés à des enfants (CE, 24 février 1999, *Sté Pro-Nat.*, n° 192465 : JurisData n° 1999-050162). 2°) Une commune est en droit de demander, en vertu « d'un principe de précaution renforcé », le déplacement d'une antenne-relais installée à proximité d'une école dans la mesure où elle constitue un trouble anormal du voisinage (TGI Grasse, 17 juin 2003, *Cne La Roquette-sur-Siagne c/ Sté SFR* : JurisData n° 2003-221748. Décision confirmée par la décision CA Aix-en-Provence, 8 juin 2004, 4e ch.B ). 3°) La chambre criminelle de la Cour de Cassation a condamné une usine sur le fondement de la mise en danger d'autrui. Cette dernière avait rejeté du plomb dans l'eau et l'atmosphère dépassant les normes supérieures autorisées. En s'appuyant sur la logique du principe de précaution et sur la fragilité des enfants, le juge, en raison d'une incertitude scientifique, a condamné la société à l'origine de l'activité pour avoir intoxiqué près de 90 enfants, leur causant des dégâts cognitifs irréversibles (Cass. crim., 21 sept. 2010, n° 09-86.258 ; GALLOIS A., « Quelle place pour le principe de précaution dans le droit de la responsabilité pénale ? », in *Revue de droit sanitaire et social*, (2013), n° 05, p. 801.).

adopté de nombreuses mesures afin de protéger des dommages environnementaux les personnes vulnérables comme les enfants<sup>1357</sup>.

**907 .** Outre les décisions prises par les gouvernants en vertu du principe de précaution ou, d'une manière générale, les décisions environnementales, tout acte ayant un impact sur l'environnement dans son ensemble implique une responsabilité morale qui justifie la participation de l'humain aux processus décisionnels. Cependant le droit français de l'environnement ne comporte aucune mesure explicite relative à la jeunesse en tant que sujet actif œuvrant pour la protection de l'environnement. Cela peut laisser penser que cette responsabilité morale ne débute qu'à l'âge de la majorité alors que l'éco-citoyenneté doit se cultiver et se développer tout au long de la vie.

**908 .** Le second paradoxe que l'on peut relever en droit français réside dans le fait que si cette conception classique de la jeunesse, basée sur la vulnérabilité, est également prédominante en droit français de l'environnement, le droit à l'éducation au développement durable a constitutionnellement été consacré. Logiquement ce droit figurant à l'article 8 de la Charte de l'environnement s'adresse à toute personne, qu'elle soit majeure ou mineure. Or, comme d'autres dispositions de ce texte constitutionnel, l'article reste vague en ce qui concerne ses destinataires. Le fait que ce droit soit consacré directement après le principe de participation (article 7) laisse comprendre que l'éducation environnementale est liée à ce principe. En effet, cette dernière, peut être considérée comme préalable à la participation effective du public aux décisions environnementales. Il est en effet incontestable que pour participer, il faut au préalable être informé et sensibilisé pour agir en connaissance de cause. Plus qu'un simple droit à l'éducation au sens de l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la consécration de l'article 8 de la charte, a une portée beaucoup plus

---

<sup>1357</sup>On peut citer deux exemples : 1°) Au vu des risques de mauvaise qualité de l'air intérieur de certains établissements accueillant une population âgée de 0 à 18 ans (voir notamment à ce sujet S. KIRCHNER, O. RAMALHO, J. RIBERON, C. SEGALA, P. O'KELLY et E. PILCH, *Rapport final de l'OQAI: Impact énergétique et sanitaire du renouvellement d'air dans deux écoles primaires*, 2004 ; B. JÉDOR, J. RIBÉRON, C. MANDIN, M. DERBEZ et S. KIRCHNER, *Rapport final de l'OQAI: Lieux de vie fréquentés par des enfants : typologie et qualité de l'air intérieur*, 2006) des dispositions ont été élaborées par la France. La loi Grenelle 1 a introduit le principe d'un système de mesures et d'information sur la qualité de l'air intérieur dans les établissements recevant des populations vulnérables. La Loi Grenelle 2 a permis la mise en place de la première étape du système de surveillance de la qualité de l'air intérieur dans ces mêmes établissements. Par la suite, le décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 relatif à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public dresse une liste des établissements dans lesquels la surveillance régulière de la qualité de l'air intérieur est requise et en précise les modalités. Les établissements recevant des jeunes figurent dans cette liste. 2°) La circulaire interministérielle relative à la réhabilitation acoustique des établissements recevant de jeunes enfants du 3 janvier 2008 (Circ. n° DGS/SDEA2/DPPR/MB/2008/02, 3 janv. 2008) a relancé le plan national d'action contre le bruit ainsi que le plan national santé environnement qui prévoyant une aide au financement de la réhabilitation acoustique des établissements recevant des enfants.

vaste. Dans ce cadre élargi, l'éducation s'insère dans un « droit citoyen » de l'environnement qui se manifeste par des obligations et des droits à l'égard de l'ensemble des citoyens<sup>1358</sup>. Bien que la portée de l'article 8 de la Charte soit incertaine, en appliquant l'esprit de ce droit, la France a développé une grande diversité de techniques éducatives environnementales à destination de la jeunesse. Le développement des stratégies liées à ce type d'éducation est devenu un des enjeux majeurs de la vie locale et des politiques nationales<sup>1359</sup>. Bien que les supports de ces politiques élaborés aux différents niveaux du territoire n'aient jamais acquis une véritable valeur juridique contraignante, il apparaît à certains égards que ces pratiques aient parfois *in fine* une influence sur les processus décisionnels.

**909.** L'inclusion de la jeunesse française dans la gestion des affaires de la cité se réalise donc uniquement de manière informelle par le biais d'initiatives d'une multiplicité d'acteurs : collectivités territoriales, établissements publics, associations ou encore entreprises. C'est dans ce contexte que les conseils des enfants ou conseils de jeunes (les appellations varient selon l'âge des membres de l'assemblée) ont été constitués par la détermination des régions, départements et communes. Ces conseils, à mi-chemin entre démocratie participative et démocratie représentative, permettent à leurs jeunes membres d'être les interlocuteurs des élus locaux pour présenter leurs idées et leurs initiatives pour leur territoire<sup>1360</sup>. De ce fait, ils influencent les décisions dans différents domaines comme le développement durable, l'urbanisme, la lutte contre les discriminations ou encore les médias et l'usage du numérique. Par exemple, le Conseil départemental des jeunes de Gironde<sup>1361</sup> a élaboré en 2014-2015 un reportage vidéo de sensibilisation aux questions du dérèglement climatique et de la biodiversité en péril. Il arrive également que ces conseils soient concertés et pris en considération sur les décisions de projets de constructions ou de réalisation de documents d'urbanisme<sup>1362</sup>. Cela a été le cas en 2008 pour le Conseil municipal des enfants de Schiltigheim, premier Conseil à avoir vu le jour en France en 1979. Les membres de cette

---

<sup>1358</sup> M. PRIEUR, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, (2004), n° 15, p. 136.

<sup>1359</sup> C. LEININGER-FRÉZAL, « L'éducation à l'environnement et/ou au développement durable: un enjeu de la vie politique locale », in *Éducation relative à l'environnement : Regards – Recherches – Réflexions*, vol. 9, La dimension politique de l'éducation relative à l'environnement (2011 2010), p. 77-94.

<sup>1360</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit., p. 138.

<sup>1361</sup> *Gironde.fr - Conseil départemental des Jeunes*, [http://www.gironde.fr/jcms/c\\_5098/conseil-departemental-des-jeunes](http://www.gironde.fr/jcms/c_5098/conseil-departemental-des-jeunes).

<sup>1362</sup> C. DELASALLE, F. ENEL et OBSERVATOIRE DE LA JEUNESSE / INJEP, « L'impact des conseils de jeunes sur les politiques municipales », in *Jeunesses : études et synthèses - Observatoire de la jeunesse / Injep*, (2010), n° 1.

assemblée ont en effet été consultés pour l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune<sup>1363</sup>.

**910.** Au niveau national, ce genre de mécanisme a également été utilisé puisque depuis 1994, un Parlement des enfants<sup>1364</sup> est organisé chaque année par l'Assemblée nationale de manière à ce que des élèves de CM2 réalisent, sous la conduite de leurs enseignants, une proposition de lois sur un thème précis. Il est arrivé que par la suite ces propositions fassent l'objet de lois adoptées par l'Assemblée nationale. Ce procédé a permis à la jeunesse d'influencer directement le processus législatif. Une de ces lois adoptées concerne directement le développement durable puisque le Parlement des enfants de 2005, a débouché sur une proposition de loi visant à lutter contre la pollution due aux sacs plastique en rendant obligatoire l'utilisation de sacs uniquement biodégradables. Ces dispositions ont été reprises dans l'article 47 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. En outre, le thème retenu pour l'édition de 2016 a été axé sur les enjeux du changement climatique.

**911.** Si l'on s'intéresse au rôle des différents outils mis en place par les gouvernants, et plus particulièrement à la fonction des TIC dans l'implication de la jeunesse française sur les questions d'aménagement et de développement durables, on constate que ces outils possèdent avant tout un but éducatif. Cette démarche s'insère ici encore pleinement dans le droit à l'éducation et à la formation à l'environnement reconnu par l'article 8 de la Charte de l'environnement.

**912.** L'éducation à l'environnement et au développement durable étant une des priorités du Ministère de l'éducation nationale depuis une circulaire de 1977, ce dernier a, année après année, intensifié les actions et soutiens aux programmes allant dans ce sens. Cet appui a donné lieu à la multiplication d'instruments afin d'éduquer et sensibiliser les jeunes publics à la cause environnementale. Dans ce contexte, le développement des technologies numériques a une importance particulière. Si les TIC incarnent un support incontournable dans la mise en œuvre générale de la démocratie environnementale, leur utilisation a une acquis une place de choix parmi l'ensemble des outils éducatifs.

---

<sup>1363</sup> ROBIN L., « 2008 : une nouvelle impulsion pour le Conseil des enfants avec Raphaël Nisand », in *Le journal du Conseil municipal des enfants de la Ville de Schiltigheim*, (2009), spécial, p. 6.

<sup>1364</sup> *Parlement des enfants*, <http://www.parlementdesenfants.fr/>.

**913.** Ainsi, dans l'optique de la mobilisation de l'ensemble de la société civile pour la COP21 de décembre 2015, outre l'existence de mécanisme de participations physiques comme les éco-parlements des jeunes, les éco-écoles<sup>1365</sup> ou encore d'autres programmes de formation comme *COP in My City*<sup>1366</sup>, les ministères de l'éducation nationale et de l'environnement soutiennent également différents programmes éducatifs utilisant notamment les technologies numériques développées par des acteurs privés et publics. Pour ne prendre qu'un exemple l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a réalisé un *serious game* baptisé « Écoville » qui met le joueur en situation de gestionnaire d'une ville durable. Ce jeu a en effet pour but de « développer la population d'une ville tout en maîtrisant ses consommations d'énergie, ses émissions de gaz à effet de serre et sa production de déchets »<sup>1367</sup>. L'ensemble de ces démarches répondent à la double volonté du gouvernement français d'optimiser l'éducation à l'environnement et au développement durable qui fait partie des objectifs d'apprentissage de la citoyenneté et du sens civique ainsi que d'intégrer au maximum les outils numériques dans l'éducation et la formation de la jeunesse.

**914.** Malgré la multiplication croissante des dispositifs éducatifs allant dans le sens de la participation des jeunes dans le domaine de l'environnement plusieurs limites à cette évolution constante doivent être soulignées.

La première limite est de taille puisque la prise en compte effective de la voix des jeunes dans les instances participatives n'est pas sanctionnée par le droit mais dépend uniquement de la volonté des gouvernants. En effet ces procédures restent purement informelles, consultatives et facultatives<sup>1368</sup>. À ce titre, certaines associations de droits des enfants dénoncent parfois le caractère relatif de cette prise en compte et le manque d'encadrement juridique de ces dispositifs<sup>1369</sup>.

À cette première limite une deuxième limite assez proche peut être ajoutée. Ce caractère facultatif de la tenue d'instances participatives incluant les jeunes a permis à certains élus locaux de mettre en scène à leur avantage ce genre d'évènement de la vie citoyenne. Ainsi, différents faits ont, à plusieurs égards, pu décrédibiliser ce type d'instrument participatif : tenue de certains conseils dont la composition n'était pas représentative de l'ensemble de la

---

<sup>1365</sup> *Enfance et éducation: des partenariats sur mesure / Eco-Emballages*, <http://www.ecoemballages.fr/associations/enfance-et-education-des-partenariats-sur-mesure>.

<sup>1366</sup> *COP in MyCity*, <http://copinmycity.weebly.com/>.

<sup>1367</sup> *Ecoville : Jeu de simulation et de ressources pédagogiques*, <http://www.ademe.fr/en/node/69725>, consulté le 23 janvier 2016.

<sup>1368</sup> F. DEKEUWER-DÉFOSSEZ, *Les droits de l'enfant*, op. cit., p. 22.

<sup>1369</sup> COFRADE, *Rapport du COFRADE sur l'application de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant en France*, 2012, p. 18.

jeunesse d'un territoire, concertations tenues à des moments clé de périodes électorales ou encore rassemblements participatifs où les problématiques abordées étaient extrêmement éloignées de celles afférant au quotidien des jeunes<sup>1370</sup>. L'instrumentalisation et la démagogie donnent une conception grimée de la participation de la jeunesse. Elles représentent ce qu'il y a de plus nocif pour l'intelligibilité de la voix de la jeunesse sur les problématiques écosystémiques. Ce genre de nuisance, contre lequel il est impératif d'être vigilant, dénature l'esprit de la Convention de New York et plus particulièrement la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant qu'elle consacre et qui justifie sa participation aux décisions environnementales.

Enfin, une troisième limite peut être mise en relief. Comme cela a été constaté, la profusion d'instruments participatifs de la jeunesse se développe avant tout dans le cadre du droit à l'éducation à l'environnement et au développement durable. Cependant il est important de souligner le fait que la mise en œuvre de ce droit donne l'impression, par certains aspects, d'être quelque peu délaissée par l'État et davantage investie par les collectivités territoriales de manière informelle<sup>1371</sup>. Or si la décentralisation d'une politique d'apprentissage à l'éco-citoyenneté peut permettre une mise en œuvre effective de la participation de la jeunesse, il est important que l'État permette par un encadrement juridique une harmonisation de cette mise en œuvre au sein des territoires. Sans la délimitation d'un cadre juridique commun et innovant, imposant un certain nombre de règles, de trop grandes inégalités persistent entre les territoires dans la mise en œuvre des pratiques participatives.

**915.** La France adopte donc une double posture : si elle laisse apparaître une lecture extrêmement classique de la CIDE et du droit de l'enfant en général, elle développe une myriade d'instruments participatifs de la jeunesse en matière d'environnement et d'urbanisme dont certains se rapprochent des outils à destination des adultes qui sont imposés par le droit. Cependant, contrairement à ces derniers, les pratiques de démocratie environnementale incluant la jeunesse restent informelles ce qui démontre que la France reste encore fortement ancrée dans une conception qui fait uniquement de l'enfant un objet de droit. En parallèle, il est intéressant d'étudier l'attitude des institutions européennes qui montre que la situation n'est pas, par certains aspects, si éloignée du contexte national français.

---

<sup>1370</sup> C. BLATRIX, « L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes », p. 72-87, in CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES (AMIENS) (dir.), *La politique ailleurs*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

<sup>1371</sup> C. LEININGER-FRÉZAL, « L'éducation à l'environnement et/ou au développement durable: un enjeu de la vie politique locale », *op. cit.*

B) La participation des jeunes aux décisions environnementales en droit européen :  
entre modération et innovations empiriques

**916.** Dans le cadre du droit européen, deux positions s'affrontent mais le résultat final est identique : le droit de l'Union Européenne (UE) favorise la conception classique du mineur (1) et le droit du Conseil de l'Europe génère des règles non contraignantes en matière de citoyenneté de la jeunesse (2). Néanmoins dans les deux cas, l'horizon d'avancées positives n'est pour autant pas bouché.

*1) Traditionalisme et perspectives d'évolutions en droit de l'Union européenne*

**917.** Le droit de l'Union européenne (UE) n'a pas de position réellement radicale au sujet du rôle de l'enfant citoyen dans les processus normatifs. En effet, si certains indices nous montrent que ce droit en matière de démocratie est parfois clairement influencé par la vulnérabilité de l'enfant, d'autres éléments nous permettent de penser que des évolutions sont possibles vers une plus grande prise en compte de l'avis de la jeunesse notamment en matière de développement durable. De fait, il n'est pas exclu d'avancer l'idée que certains droits procéduraux peuvent être développés à l'avenir.

a) Le traditionalisme du droit de l'Union européenne

**918.** Lorsque l'on analyse les règles écrites et jurisprudentielles de l'Union Européenne, l'enfant vulnérable, objet de droit nécessitant une protection, est beaucoup plus mis en relief que l'enfant sujet de droit capable et responsable.

Si l'on se base sur le droit communautaire dérivé<sup>1372</sup>, il apparaît que ses dispositions dressent essentiellement le portrait du mineur-victime, être vulnérable : il est notamment considéré comme consommateur de jouets ou d'aliments pouvant être dangereux pour sa santé, comme

---

<sup>1372</sup> *Les sources du droit de l'Union européenne,*

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114534\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_fr.htm), consulté le 24 novembre 2014. « Les sources dérivées sont constituées par des éléments du droit fondé sur les traités. Figurent dans le droit dérivé, le droit dérivé unilatéral et le droit conventionnel ».

victime bénéficiant de la coopération judiciaire et policière ou encore comme individu bénéficiant de son droit à la vie familiale<sup>1373</sup>.

**919.** En ce qui concerne le droit primaire de l'UE<sup>1374</sup>, on constate que la protection des droits de l'enfant constitue l'un des objectifs assignés à cette dernière. C'est ce qui ressort de l'article 3§3 du Traité sur l'Union Européenne (TUE)<sup>1375</sup>. De plus, l'article 3§5 du TUE dispose que l'Union contribue à la protection des droits de l'enfant dans ses relations avec l'extérieur. Si l'on s'intéresse au Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), on peut trouver également des dispositions spécifiques aux droits de l'enfant dans les articles 79§2 (d) et 83§1 de ce texte. Ces deux articles évoquent les infractions pénales commises spécifiquement à l'égard des enfants<sup>1376</sup>. À première vue, les traités « fondateurs » de l'Union Européenne ne nous donnent donc guère de renseignements sur l'enfant sujet de droit, ils s'en tiennent à des thématiques, certes fondamentales, mais axées avant tout sur la notion de l'enfant-victime.

**920.** Cependant, si les Traités de l'UE ne fournissent pas une réelle définition de l'enfant-citoyen, ils apportent quelques précisions sur ce qui ne constitue pas cette citoyenneté. Malgré l'émergence de certains indices jurisprudentiels et bien que le juge de l'UE pratique parfois de manière souple une adaptation de certains droits initialement réservés aux adultes à la situation des mineurs<sup>1377</sup>, l'élaboration du Traité de Lisbonne a évincé certaines déductions dans ce domaine.

---

<sup>1373</sup> M. GAUTIER, « Les mineurs dans le droit primaire de l'Union européenne », p. 18-26, in C. GAUTHIER, M. GAUTIER et A. GOUTTENOIRE (dir.), *Mineurs et droits européens*, Paris, Pedone, 2012.

<sup>1374</sup> *Le droit primaire*,

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114530\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114530_fr.htm), consulté le 15 novembre 2014. « Le droit primaire, appelé encore source primaire ou droit originaire, apparaît comme étant le droit suprême de l'Union européenne (UE). Il se situe au sommet de la pyramide de l'ordre juridique européen. Il comprend pour l'essentiel les traités constitutifs de l'Union européenne ».

<sup>1375</sup> M. GAUTIER, « Les mineurs dans le droit primaire de l'Union européenne », p. 18-26, in C. GAUTHIER, M. GAUTIER et A. GOUTTENOIRE (dir.), *Mineurs et droits européens*, *op. cit.* A ce titre, il convient de préciser que cette disposition est relativement récente dans la mesure où elle a été introduite par la révision opérée par le Traité de Lisbonne de 2009. Avant cette date, les États membres n'ont jamais transféré à la Communauté européenne une politique commune des mineurs. Cela ne signifie pas pour autant que les institutions de l'UE n'ont jamais abordé de questions relatives à l'enfance jusqu'en 2009.

<sup>1376</sup> L'article 79§2 du TFUE dispose que le Parlement européen et le Conseil adoptent des mesures dans la lutte contre la traite des enfants et l'article 83§1 autorise le Parlement européen et le Conseil de l'Europe à établir des règles minimales relative aux sanctions et définitions d'infractions pénales graves, comme l'exploitation sexuelle des enfants.

<sup>1377</sup> M. GAUTIER, « Les mineurs dans le droit primaire de l'Union européenne », p. 18-26, in C. GAUTHIER, M. GAUTIER et A. GOUTTENOIRE (dir.), *Mineurs et droits européens*, *op. cit.* Depuis plusieurs années, on constate que le juge de l'UE a développé une pratique qui consiste en l'adaptation des conditions de l'exercice de certains droits dans le but de favoriser leur exercice par les mineurs. Cette pratique a notamment été développée en matière de droit au séjour des inactifs.

**921 .** En effet, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), rebaptisée Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) depuis l'adoption du traité de Lisbonne, a envisagé le mineur comme citoyen européen. C'est effectivement ce qui ressort des arrêts *Baumbast* du 17 septembre 2002<sup>1378</sup> et *Chen* du 19 octobre 2004<sup>1379</sup>. Or, si l'on se fie aux dispositions des textes européens, la notion de citoyenneté européenne implique différents droits subjectifs comme que le droit de vote, l'éligibilité aux élections municipales et européennes ou encore la possibilité de participer à une initiative citoyenne. Ce dernier dispositif prévu par l'article 11 du TUE est particulièrement intéressant en matière de participation environnementale dans la mesure où plusieurs initiatives ont été lancées au sujet de la notion d'écocide ou encore de droit à l'eau.

**922 .** Toutefois, ces quelques déductions ne peuvent être permises dans la mesure où les textes de l'Union Européenne sont très clairs sur ces points. En effet, ces dispositifs démocratiques sont exclusivement réservés aux majeurs. C'est ce qui ressort de l'article 20§2 b) du TFUE pour le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes et de l'article 3.4 du règlement (UE) n°211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011<sup>1380</sup> en ce qui concerne la possibilité de participer à une initiative citoyenne.

b) Perspectives d'évolutions et pratiques participatives en matière de démocratie environnementale

**923 .** Si, par certaines de ses dispositions, le droit de l'Union européenne émet explicitement des obstacles à l'exercice par les mineurs de certains droits citoyens, d'autres dispositions offre des perspectives d'évolutions allant dans le sens de la l'élaboration de droits procéduraux en faveur de la jeunesse et notamment en matière environnementale.

**924 .** Si le TFUE réserve clairement aux majeurs certains droits citoyens, certains de ses autres passages ne font pas tant preuve de netteté. Par exemple, l'imprécision des articles

---

<sup>1378</sup> CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R. c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-413/99.

<sup>1379</sup> CJCE, 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, aff. C-200/02.

<sup>1380</sup> Règlement (UE) n°211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

227<sup>1381</sup> et 228<sup>1382</sup> de ce traité nous permet de penser qu'un mineur est en droit de présenter une pétition ou de saisir le médiateur de l'Union. Or, en ce qui concerne ne serait-ce que le droit de pétition, on constate que l'usage qui en est fait par les citoyens européens est en grande partie orienté sur des problématiques d'aménagement et de développement durables. Les pétitions relatives au tunnel ferroviaire Lyon-Turin, à la violation de la loi d'aménagement urbain de Valence ou encore au projet autoroutier de la M30 à Madrid ont attiré l'attention des institutions européennes et certaines ont même été couronnées de succès<sup>1383</sup>.

**925.** En outre, le droit primaire n'est pas uniquement composé des deux traités « fondateurs » de l'UE. Lorsque l'on prend en compte la Charte des droits fondamentaux de l'UE, certains éléments peuvent attirer notre attention. En effet, il faut savoir que, bien que l'utilité de ce texte en matière de protection des droits soit parfois relativisée par la doctrine<sup>1384</sup>, il a été hissé au rang des sources du droit primaire de l'UE par le Traité de Lisbonne<sup>1385</sup>. C'est précisément la raison pour laquelle, il est important de noter que la Charte contient des dispositions qui tendent à se rapprocher de celles de la CIDE de 1989 en matière de droits subjectifs de l'enfant. On peut estimer que la Convention de New York du 20 novembre 1989, ratifiée par tous les États membres de l'UE, a amplement servi de source d'inspiration aux rédacteurs de la Charte et plus particulièrement en ce qui concerne l'article 24 de ce texte européen<sup>1386</sup>. Cet article, outre le fait qu'il reprend le droit à la protection et aux soins nécessaires au bien-être de l'enfant, la primauté de son « intérêt supérieur » dans tous les actes qui le concerne, ainsi que le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, fait également référence à l'enfant en tant que sujet actif. À l'instar des articles 12§1 et 13§1 de la CIDE, l'article 24 de la Charte consacre la

---

<sup>1381</sup> Article 227 du TFUE : « Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement. ».

<sup>1382</sup> Article 228 1. du TFUE : « Un médiateur européen, élu par le Parlement européen, est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet. ».

<sup>1383</sup> *Le droit de pétition*, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html), consulté le 24 janvier 2016.

<sup>1384</sup> P. PESCATORE, « La protection des droits ordinaires du " citoyen européen " » p 455-471, in J. GUILLENCHMIDT de, *Le droit à la mesure de l'homme : mélanges en l'honneur de Philippe Léger*, Ed. A. Pédone, 2006.

<sup>1385</sup> L'article 6§1 du TUE dispose que « L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités ».

<sup>1386</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, « Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne », in *JurisClasseur Libertés*, Lexisnexus JurisClasseur, 2010, vol.140.

liberté de l'enfant d'exprimer son opinion et l'obligation de la prendre en considération pour les sujets qui le concernent, en fonction de son âge et de sa maturité<sup>1387</sup>.

**926.** Ainsi, on peut affirmer que la Charte des droits fondamentaux, en tant que source fondamentale, permet d'esquisser les bases des droits procéduraux de la jeunesse en matière de participation à la prise de décision. L'ensemble de ces droits peuvent aisément s'insérer dans un dispositif permettant à la jeunesse de contribuer, par le recours à des instruments encadrés, à l'adoption de normes environnementales. Ceci répondrait pleinement à la logique de la Charte qui dispose, dans son article 37 qu'« un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ». Cela ferait également écho à l'objectif de protection des droits de l'enfant auquel s'est assigné l'UE depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne de 2009<sup>1388</sup>.

Bien que l'existence de ces éléments ait encore un impact plus que relatif dans l'intégration du jeune dans la démocratie participative, ils n'en restent pas moins importants dans la mesure où la Charte peut potentiellement servir de boussole pour guider l'action des institutions de l'Union dans ce domaine.

**927.** Dans la mesure où l'intégration des jeunes de l'UE dans les processus décisionnels n'est, pour l'instant, consacrée par aucune règle s'imposant aux États membres, leur participation reste informelle bien que soutenue par les institutions de l'UE. Dans ce contexte, il est pertinent de constater que ce manque de formalisme a incité les institutions de l'UE à initier toutes sortes de formes de participation citoyenne à l'égard des jeunes dans le domaine de l'aménagement et du développement durables.

Outre les programmes « jeunesse en action »<sup>1389</sup> qui promeuvent la citoyenneté de la jeunesse par le financement de projets de participation à la démocratie et de mobilités dans le cadre du service volontaire européen, l'UE a développé des moyens supplémentaires. Cela traduit la

---

<sup>1387</sup> En ce qui concerne le droit de l'enfant d'être entendu en justice, consacré par l'article 12 de la CIDE, on remarque qu'il est absent de la Charte. Il faut, dans ce cas-là, davantage s'en remettre à la jurisprudence de la CJUE. Cette dernière, dans une décision du 22 décembre 2010, *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c. Simone Peiz*, a effectivement reconnu l'importance de ce droit mais s'est basé sur les dispositions de l'article 24 § 2 de la Charte des droits fondamentaux en affirmant que « tout en restant un droit de l'enfant, l'audition ne peut pas constituer une obligation absolue, mais doit faire l'objet d'une appréciation en fonction des exigences liées à l'intérêt supérieur de l'enfant dans chaque cas d'espèce ». CJUE, 22 décembre 2010, *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c. Simone Peiz*, n° C-491/10PPU, RTD eur. 2011. 145 s.

<sup>1388</sup> S. MORIN, « L'Union européenne et les droits de l'enfant », in *Journal du droit des jeunes*, N° 322 (2013), n° 2, p. 44-48.

<sup>1389</sup> <http://www.jeunesseenaction.fr/>.

conscience et la volonté de la Commission européenne de développer des stratégies participatives.

**928 .** La direction générale de l'environnement de la Commission a souligné en 2002 que « les enfants ne doivent pas apparaître uniquement comme les victimes innocentes de la situation actuelle, car ils ont un énorme potentiel, encore trop peu exploité, pour ce qui est de créer un environnement meilleur et plus sain »<sup>1390</sup>. À ce titre, elle préconise le développement, au niveau national, de différents outils participatifs incluant les enfants de manière à prendre en compte les besoins des plus jeunes. En effet, en s'appuyant sur divers exemples nationaux, elle incite les décideurs publics à développer des enquêtes et des conseils ou parlements d'enfants dans le domaine de l'environnement<sup>1391</sup>.

**929 .** De plus, en 2006, dans une communication intitulée « Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant » du 4 juillet 2006<sup>1392</sup>, la Commission propose une stratégie visant à promouvoir et à protéger efficacement les droits de l'enfant dans le cadre des politiques internes et externes de l'Union européenne. Cette communication de 2006 a incontestablement servi de base à l'ancrage progressif d'une meilleure prise en compte des droits des enfants et notamment de leur droit de participation<sup>1393</sup>.

Ainsi, tout en rappelant que « les enfants – et surtout les enfants pauvres – souffrent beaucoup plus de la dégradation de l'environnement » que les adultes, elle préconise un ensemble de mesures visant à renforcer leurs droits dont leur association au processus décisionnel. Cette communication constitue en partie le socle de différentes mesures qui ont été prises par la suite. La création d'un forum européen pour les droits de l'enfant répond aux objectifs de ce texte<sup>1394</sup>. Ce forum vise à réunir la jeunesse dans des séances de discussion et de travail afin d'apporter des propositions aux gouvernements de l'UE dans le but de faire respecter la CIDE dans ce périmètre. Cette plate-forme des organisations de jeunesse possède son propre site internet où elle diffuse des informations sur les actions qu'elle mène<sup>1395</sup>. Ce forum agit notamment en faveur du développement durable puisqu'il s'est, par exemple, réuni avec ses

---

<sup>1390</sup> COMMISSION EUROPEENNE , *Villes d'enfants, villes d'avenir*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

<sup>1391</sup> *Ibid.*

<sup>1392</sup> Communication de la Commission, Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, COM(2006) 367 final, le 4 juillet 2006.

<sup>1393</sup> D. DORSI, « L'engagement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour la promotion et la protection des droits de l'enfant », in *Journal du droit des jeunes*, N° 270 (2007), n° 10, p. 31-40.

<sup>1394</sup> E. MELVIN, « Stratégie européenne des droits de l'enfant : état des lieux », in *Journal du droit des jeunes*, N° 290 (2009), n° 10, p. 26-30.

<sup>1395</sup> *European Youth Forum*, <http://www.youthforum.org/fr/>.

partenaires afin d'intégrer la prise en compte des droits de la jeunesse dans le cadre du programme pour le développement après 2015 mené par l'ONU.

**930.** De son côté, l'UE met à profit l'outil Internet puisqu'il a consacré sur son site officiel<sup>1396</sup> un ensemble de pages dédiées à l'information de la jeunesse quel que soit son âge sur ses propres droits et à son implication dans la vie publique et notamment dans le développement durable. Ainsi, pour les plus jeunes, des *serious games* et activités pédagogiques utilisables par les enseignants sont proposés et sont pour certains axés sur l'éducation à la protection de l'environnement. Pour les plus grands, d'autres types d'activités sont proposées et un Portail européen de la jeunesse<sup>1397</sup> leur indique les liens qui leur permettent de discuter, de donner leurs opinions et d'apporter des propositions en ligne. Un site « pour les 0-18 ans »<sup>1398</sup> a également été conçu de manière à les informer de leurs droits sur toute sorte de thèmes dont le droit à la santé et à l'environnement.

**931.** Enfin, dans le cadre de l'« Année européenne du développement 2015 », l'UE a lancé une vaste campagne dont les jeunes sont les principaux destinataires de manière à informer et faire participer les citoyens afin qu'ils formulent des propositions innovantes en faveur du développement durable aux gouvernants des pays de l'UE. Ici encore, l'utilité du numérique est mise en valeur puisque l'évènement s'est vu dédier un site internet<sup>1399</sup> sur lequel les internautes peuvent s'informer et participer en discutant sur les réseaux sociaux ou en échangeant des témoignages sur des sujets concernant par exemple la croissance écologique durable, l'aide humanitaire ou encore le développement durable et l'action climatique.

## 2) *Souplesse des règles et aspirations démocratiques en droit du Conseil de l'Europe*

**932.** La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1950, norme contraignante de référence du périmètre d'action du Conseil de l'Europe, ne contient aucune disposition spécifique aux droits du mineur. De fait, les droits et libertés fondamentaux que contient ce texte s'appliquent à l'ensemble des êtres humains sans distinction d'âge.

---

<sup>1396</sup> EUROPA - Le site web officiel de l'Union européenne, [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm).

<sup>1397</sup> Portail européen de la jeunesse | European Youth Portal, [https://europa.eu/youth/FR\\_fr](https://europa.eu/youth/FR_fr).

<sup>1398</sup> EU website on the Rights of the Child - European Commission, [http://ec.europa.eu/0-18/wrc\\_index\\_en.jsp?main=true&initLang=FR](http://ec.europa.eu/0-18/wrc_index_en.jsp?main=true&initLang=FR).

<sup>1399</sup> Année européenne pour le développement, <https://europa.eu/eyd2015/fr>.

C'est ainsi que l'article 1<sup>er</sup> de la CEDH dispose que « les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis par la présente Convention ». On peut donc considérer que l'enfant, au même titre que l'adulte, dispose d'un droit d'accès au juge (article 6 de la CEDH)<sup>1400</sup>, d'un droit à la liberté d'expression (article 10), d'un droit à la liberté de rencontre et d'association (article 11) ou encore d'un droit à un recours effectif (article 13).

Selon cette logique, on peut donc légitimement penser que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au droit à un environnement sain ainsi qu'aux droits procéduraux qu'il implique<sup>1401</sup> s'applique également aux mineurs<sup>1402</sup>. Cela supposerait que le mineur, du fait de son droit à un environnement sain, dispose d'un droit à l'information, à la participation et à l'accès au juge en matière d'environnement. Cette reconnaissance sur le continent européen serait réellement novatrice<sup>1403</sup>.

**933.** Malgré ces diverses suppositions, le Conseil de l'Europe se heurte pourtant à la difficulté d'imposer aux pays signataires de la CEDH la notion de mineur exerçant ses propres droits<sup>1404</sup>. Cette institution est consciente qu'il existe dans son espace un déficit en

---

<sup>1400</sup> En effet, le système juridique de la CEDH ne pose aucune condition de capacité pour la saisine de la Cour de Strasbourg. Ainsi, le mineur a la possibilité de saisir le juge européen sans l'intermédiaire d'un représentant légal. Pour qu'un tel recours soit recevable, il est cependant nécessaire que le mineur invoque un intérêt personnel à agir et qu'il ait l'épuisé toutes les voies de recours internes. Si l'on se réfère au contenu des différents droits internes propres à certains pays signataires de la CEDH, les possibilités qu'ont les mineurs d'exercer un recours devant un juge national sont beaucoup plus limitées. De fait, ces divergences entre les différents pays signataires de la Convention créent une certaine cacophonie qui affaiblit sans nul doute l'importance de la participation du jeune citoyen européen au processus décisionnel. Voir à ce sujet : A. GOUTTENOIRE, « Les mineurs et la Convention européenne des droits de l'Homme », p. 9-15, in C. GAUTHIER, M. GAUTIER et A. GOUTTENOIRE (dir.), *Mineurs et droits européens*, op. cit.

<sup>1401</sup> Dans différentes affaires, la Cour européenne des droits de l'Homme a consacré le principe de participation comme droit procédural découlant du droit à un environnement sain.

<sup>1402</sup> M. DÉJEANT-PONS, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme », in *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 3 (1991), n° 1, p. 461.

<sup>1403</sup> Il faut néanmoins préciser qu'il est déjà arrivé à la Cour européenne des droits de l'homme de reconnaître l'application spécifique aux mineurs de droits contenus par la CEDH. En ce qui concerne spécifiquement l'inclusion d'enfants dans une décision, le juge européen a notamment estimé en 2003 qu'il accordait une valeur à la parole de l'enfant dans la mesure où celle-ci est recueillie dans un contexte serein (CEDH, 23 septembre 2003, *Sophia Gudrun Hansen c. Turquie*, n° 36141/97). Plus récemment, dans une décision *Stagno c. Belgique* du 7 juillet 2009 (n° 1062/07), la Cour de Strasbourg a appliqué le droit d'accès à un tribunal à des mineures consacré par l'article 6 de la CEDH. En l'espèce, la Cour a conclu à la violation du droit d'accès au juge dans la mesure où les juridictions belges avaient appliqué un délai de prescription à deux personnes, mineures au moment des faits, sans prendre en compte les circonstances particulières de l'affaire tenant à l'âge de ces plaignantes. Le cœur du problème résidait dans le fait que ces deux personnes se trouvaient dans la quasi-impossibilité d'ester en justice avant d'avoir atteint l'âge de la majorité. Une fois ce seuil d'âge atteint, le délai était prescrit.

<sup>1404</sup> C. GAUTHIER, « Les mineurs dans le droit du Conseil de l'Europe », p. 27-37, in C. GAUTHIER, M. GAUTIER et A. GOUTTENOIRE (dir.), *Mineurs et droits européens*, op. cit.. On peut prendre l'exemple de la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants adoptée le 25 janvier 1996. Cette Convention consacre des droits procéduraux au profit de la jeunesse comme le droit d'être informé, de donner son opinion ou encore d'être entendu par un juge. Cependant, outre le fait que ces droits ne concerne que des procédures familiales (article

termes de reconnaissance des droits de l'enfant et plus particulièrement en matière de participation. La *Stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant (2012-2015)* du 15 février 2012 le relève sans ambiguïté : « les droits des enfants à la participation ne sont pas respectés : les enfants n'ont qu'un accès limité à l'information, et il est rarement fait appel ou tenu compte correctement de leur opinion dans la vie publique et privée »<sup>1405</sup>. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le Comité des ministres a élaboré un plan d'action évoquant l'ensemble des activités à accomplir<sup>1406</sup>.

**934 .** La participation des jeunes aux processus normatifs fait, depuis plusieurs décennies, partie des objectifs du Conseil de l'Europe. Dans ce domaine, la thématique de la protection de l'environnement est souvent présente dans les aspirations du Conseil. Cependant, ce déficit démocratique explique la raison pour laquelle les actions concrètes de cette institution s'apparentent avant tout à de la *soft law*, du droit non contraignant.

**935 .** Dès 1992, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), organe consultatif du Conseil de l'Europe, a adopté la Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, document révisé en 2002. Témoinant du souci du Congrès d'associer la jeunesse aux mécanismes démocratiques<sup>1407</sup>, cette charte émet des préconisations en faveur d'une inclusion de cette dernière dans les processus normatifs d'une manière générale mais aussi plus particulièrement en matière environnementale.

---

1§3 de la Convention), au 12 mai 2014, ce texte n'a fait l'objet que de 18 ratifications sur les 47 membres du Conseil de l'Europe ce qui permet de douter de son efficacité et de l'ampleur de son rayonnement.

<sup>1405</sup> CM(2011)171 final. Ce qui est intéressant dans ce document est que le Conseil de l'Europe met en relief les deux principaux aspects du droit de l'enfant : le droit de l'enfant vulnérable mais aussi le droit de l'enfant, sujet de droit, détenteurs de droits procéduraux. Concrètement, ce document envisage quatre principaux objectifs stratégiques: la promotion des services et systèmes adaptés aux enfants, la suppression de toutes les formes de violence à l'encontre des enfants, la garantie des droits des enfants en situation de vulnérabilité et l'encouragement de la participation des enfants.

<sup>1406</sup> CM(2011)171 addfinal. On constate dans ce document que grand nombre d'activités ont été planifiées pour la mise en œuvre de la participation des enfants tant dans le domaine des violences sexuelles ou de l'immigration que dans celui de l'apprentissage de la citoyenneté et de la vie publique.

<sup>1407</sup> Dans son préambule, ce texte souligne l'importance de la participation des jeunes : « La participation active des jeunes aux décisions et actions aux niveaux local et régional est essentielle si nous voulons bâtir des sociétés plus démocratiques, plus solidaires et plus prospères. Participer à la vie démocratique d'une communauté quelle qu'elle soit, ce n'est pas seulement voter ou se présenter à des élections, bien qu'il s'agisse là d'éléments importants. Participer et être un citoyen actif, c'est avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien voulu pour participer aux décisions, influencer sur elles et s'engager dans des actions et activités de manière à contribuer à la construction d'une société meilleure ».

Le texte ajoute également que « les collectivités locales et régionales sont convaincues que toute politique sectorielle devrait avoir une dimension " jeunesse ". Elles s'engagent donc à adhérer aux principes de cette charte et à mettre en œuvre les différentes formes de participation qui y sont préconisées, en concertation et en coopération avec les jeunes et leurs représentants ».

**936 .** En effet, la première partie de ce document indique aux autorités locales et régionales les modalités de mise en application de politiques sectorielles concernant les jeunes. Parmi les différents secteurs qui sont cités, figure celui de l'aménagement durable. Ainsi le texte dispose notamment que « les collectivités locales et régionales devraient mener des politiques de l'habitat et de l'environnement urbain qui associent étroitement les jeunes aux programmes de concertation réunissant élus municipaux ou régionaux, décideurs économiques, responsables d'associations et architectes ».

De plus, cette charte évoque également le thème du développement durable en mettant en relief le rôle déterminant que les jeunes auront dans le futur puisqu'il dispose que « conscientes que les problèmes d'environnement préoccupent beaucoup les jeunes – qui, demain, devront assumer les erreurs commises aujourd'hui –, les collectivités locales et régionales devraient apporter leur soutien aux activités et projets favorisant le développement durable et la protection de l'environnement auxquels participent les jeunes et leurs organisations ». On constate ici que l'évidence du lien entre la jeunesse actuelle et les générations futures transparait clairement.

**937 .** Afin de mettre en œuvre ses recommandations, cette Charte propose dans sa deuxième partie différents types d'outils permettant de favoriser la participation des jeunes. Parmi ces instruments figurent la formation à la participation des jeunes, l'information des jeunes, la participation des jeunes grâce aux TIC, la participation des jeunes aux médias, le bénévolat et la défense des causes collectives, l'aide aux projets et aux initiatives des jeunes, le développement d'organisations de jeunesse et enfin la participation des jeunes aux organisations non gouvernementales et aux partis politiques.

La troisième partie porte, quant à elle, sur l'établissement du cadre institutionnel de la participation des jeunes et préconise l'instauration de conseils, de parlements ou de forums constitués essentiellement de jeunes.

**938 .** En 1997, le Conseil réitère son souhait de faire participer la jeunesse aux décisions publiques dans sa recommandation sur la participation des jeunes et l'avenir de la société civile. L'apprentissage de la citoyenneté par le biais du numérique, constitue un enjeu majeur pour cette instance<sup>1408</sup>. En 2006, l'institution souligne le fait que « la participation des jeunes n'est pas restreinte aux domaines et questions qui ne concernent que la jeunesse »<sup>1409</sup>. La même année, le Conseil en appelle à la responsabilisation et l'autonomisation des enfants

---

<sup>1408</sup> Recommandation Rec(2002)12.

<sup>1409</sup> Recommandation Rec(2006)14.

dans le nouvel environnement de l'information et de la communication par le développement de l'infocompétence<sup>1410</sup>.

**939 .** En outre, la stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant (2012-2015) du 15 février 2012 relève que « les droits des enfants à la participation ne sont pas respectés : les enfants n'ont qu'un accès limité à l'information, et il est rarement fait appel ou tenu compte correctement de leur opinion dans la vie publique et privée ». Dans la continuité de sa stratégie «Construire une Europe pour et avec les enfants» de 2006, l'encouragement de la participation des enfants par l'apprentissage de la citoyenneté et de la vie publique fait partie des objectifs stratégiques de ce document.

**940 .** Cette volonté se retrouve également dans la recommandation du Comité des ministres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans adoptée le 28 mars 2012<sup>1411</sup>. Ce document est intéressant à plusieurs égards.

**941 .** Tout d'abord il pose les bases d'une véritable inclusion des mineurs dans le droit de participation et pas uniquement dans le cadre de procédures familiales. Bien au contraire, ce texte adopte, par certains aspects, des termes suffisamment généraux pour qu'on puisse imaginer appliquer ses préconisations à la démocratie participative environnementale.

Attirons l'attention sur le fait que la recommandation met en relation le droit d'être entendu et d'être pris au sérieux avec « la dignité humaine et le développement sain de chaque enfant et jeune». Or le droit en général, mais plus particulièrement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, organe juridictionnel créé dans le cadre du Conseil de l'Europe, établit clairement un lien entre l'environnement et la santé.

**942 .** De plus, le Comité recommande notamment aux gouvernements des États « de veiller à ce que tous les enfants et les jeunes puissent exercer leur droit d'être entendu, d'être pris au sérieux et de participer à la prise de décisions dans tous les domaines les concernant, leurs opinions étant dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité ». Ainsi, ce document prend pleinement en compte les capacités de l'enfant et son évolution. Ce schéma, bien qu'il soit dans la droite ligne de la philosophie de la CEDH, est

---

<sup>1410</sup>Recommandation Rec(2006)12 : Cette recommandation définit l'infocompétence « comme la maîtrise des outils d'accès à l'information, le développement de l'analyse critique des contenus qu'ils véhiculent et l'appropriation des compétences utiles en vue d'un usage créatif et citoyen des moyens de communication ».

<sup>1411</sup>CM/Rec(2012)2

assez audacieux dans la mesure où l'organe européen considère que, certes, un mineur n'a pas systématiquement les mêmes capacités mentales qu'un adulte, mais il estime néanmoins, qu'en ce qui concerne certaines tranches d'âge, il est primordial de tenir compte de l'avis de la personne. Ici la notion de majorité n'a donc aucune influence sur la possibilité offerte à la personne (le jeune) de participer à un processus décisionnel. Le jeune est ici pleinement considéré comme sujet de droit ce qui contribue à démarginaliser les principes posés par la CIDE.

Le document n'apporte guère de précisions sur ce qu'il faut entendre par « la prise de décisions dans tous les domaines les concernant ». Cependant, si l'on se base sur l'objectif principal du texte, qui est celui de la participation du mineur pour son bien-être, il apparaît évident que l'environnement dans lequel évolue l'enfant fasse partie des sujets primordiaux qui le touchent directement.

**943.** Un autre élément intéressant de cette recommandation tient aux mesures qu'elle préconise. Dans l'optique de la protection juridique du droit de participation de l'enfant, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe conseille aux États de consacrer ce droit par voie de loi ou de règlement voire même de le fondamentaler en lui accordant une place dans leurs constitutions. En outre, ces préconisations offrent un portrait complet de la participation puisque l'on y retrouve les trois aspects de ce type de démocratie : l'information<sup>1412</sup>, la participation<sup>1413</sup> et l'accès au juge<sup>1414</sup>. De surcroît, cette recommandation émet des propositions qui s'insèrent ici encore pleinement dans la participation numérique. Effectivement, ce texte fait montre de conscience à l'égard de l'importance du numérique dans la vie de la jeunesse en prônant l'utilisation de « moyens de communication proches des enfants et des jeunes ». C'est la raison pour laquelle, le Comité des ministres encourage les États du Conseil de

---

<sup>1412</sup> « Les États membres devraient mener des programmes publics d'information et d'éducation pour sensibiliser le grand public, les enfants, les jeunes, les parents et les professionnels au droit de participer des enfants et jeunes ... (et) fournir aux enfants et aux jeunes des informations adaptées à leur âge et aux circonstances, notamment sous forme non écrite et à travers les réseaux sociaux et autres médias, sur leurs droits, et en particulier sur leur droit de participer, les possibilités qu'ils ont de le faire et où ils peuvent obtenir une aide pour tirer parti de ces possibilités ».

<sup>1413</sup> La recommandation préconise un ensemble de mesures de manière à développer des espaces de participation. Ces mesures consistent notamment à favoriser le dialogue intergénérationnel, mettre en place des méthodes formelles et informelles visant à influencer les pratiques d'enseignement et d'apprentissage, encourager la participation des enfants et des jeunes à la vie associative et communautaire, accroître les possibilités, pour les enfants et les jeunes, de s'exprimer librement à travers les médias et de participer en toute sécurité grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC) en tant qu'outils complémentaires à la participation physique ou encore « accroître les possibilités, pour les enfants et les jeunes, de participer à la vie publique et aux organes démocratiques, y compris en tant que représentants ».

<sup>1414</sup> « Les États membres devraient donner aux enfants et aux jeunes des possibilités de réparation et des voies de recours effectives grâce à des mécanismes de plaintes et à des procédures administratives et judiciaires adaptés aux enfants, et à une assistance et un soutien dans leur usage, en veillant à ce que ces mécanismes soient accessibles aux enfants et aux jeunes ».

l'Europe à mettre en œuvre l'information et la participation de la jeunesse par l'utilisation des réseaux sociaux et autres médias numériques et de les considérer comme outils complémentaires à la participation physique.

**944 .** Enfin, ce qui frappe l'esprit dans ce texte repose sur le fait qu'il apporte à la notion d'expert citoyen un nouveau visage puisque l'organe européen inclut le jeune dans cette catégorie. En effet, la recommandation du 28 mars 2012 dispose que « les États membres devraient développer les capacités sur la participation des enfants et des jeunes parmi les professionnels ... Le cas échéant, des enfants et des jeunes eux-mêmes devraient être impliqués dans ce renforcement des capacités en tant que formateurs et experts ». Ainsi, le Conseil de l'Europe démontre par ce texte qu'il est conscient d'un des buts primordiaux de la participation qui est celui de développer une expertise citoyenne de manière à assurer une bonne gouvernance. De fait, il assimile les jeunes à des acteurs non étatiques.

**945 .** Ces textes, n'étant que des documents de préconisation, s'apparentent à du droit mou et n'ont pas vocation à s'imposer aux États membres du Conseil de l'Europe. Néanmoins, ils témoignent bel et bien de l'intérêt que porte l'institution pour la participation physique ou numérique de la jeunesse aux décisions publiques en général et plus particulièrement en matière d'aménagement et de développement durables.

## **II. La nécessité d'une conception renouvelée du droit de la jeunesse au profit de la démocratie participative environnementale**

**946 .** En l'espace de presque trente ans, le statut juridique du mineur a connu un changement important : il ne fait plus l'objet de la conception compatissante envers l'être faible. Le droit international, par le biais de la CIDE de 1989, présente en effet de manière révolutionnaire le mineur sous un nouveau jour. Selon cette conception renouvelée, il ne s'agit plus uniquement de faire l'inventaire des règles juridiques qui lui sont applicables. Comme nous l'avons vu, cette conception ouvre le champ à une double image du jeune : celle d'un être vulnérable dont la protection est primordiale ainsi que celle d'un être doté de droits et progressivement autonome selon les tranches d'âge, capable de prendre part aux décisions qui le concernent et de faire des choix pour son bien-être. De fait, c'est le bien-être de l'enfant qui englobe ces deux facettes : la protection et l'autonomie croissante contribuent toute deux à l'épanouissement du jeune, l'un ne peut aller sans l'autre. Or on peut affirmer sans équivoque

que la qualité de l'environnement concourt à ce bien-être et fait partie des thèmes qui concerne directement l'enfant au même titre que tout être humain. Cette conception renouvelée offre des perspectives intéressantes en faveur de la reconnaissance juridique de la jeunesse éco-citoyenne. Cependant, cette perception juridique moderne de l'existence de la jeunesse est loin d'avoir fait son chemin dans l'ensemble des ordres juridiques nationaux et régionaux.

**947** . Si certains des ordres juridiques nationaux ont développé par certains aspects et de manière variée cette notion de jeunesse participant aux processus décisionnels (A), la France présente un retard malgré les signes de changement dans ses pratiques. Ainsi, ces exemples nationaux offrent des perspectives d'évolution du droit français dans le sens d'une plus grande reconnaissance de la jeunesse éco-citoyenne (B).

#### A) Étude comparative de la place de la jeunesse dans les processus décisionnels

**948** . Plus tôt que d'autres, certains ordres juridiques présentent expressément des signes de prise en compte de cette nouvelle conception et plus particulièrement de la parole de la jeunesse au-delà de la sphère purement familiale. Les manifestations de cette intégration sont extrêmement variées.

**949** . Les dispositions constitutionnelles françaises marquent un contraste avec celles de certains pays qui, sans ignorer la vulnérabilité de l'enfant et la protection qui doit en découler, consacrent l'image de l'enfant citoyen, être à part entière détenteur de droits. Ainsi les Constitutions de Finlande<sup>1415</sup>, de Biélorussie<sup>1416</sup> ou encore de Tunisie<sup>1417</sup> mettent en avant la jeunesse citoyenne, comme force vive, sujet actif participant aux décisions publiques en fonction de sa maturité.

---

<sup>1415</sup> Article 6 alinéa 3 de la Constitution finlandaise : « Les enfants doivent être traités comme des personnes à part entière et doivent pouvoir influencer sur les décisions les concernant personnellement dans la mesure correspondant à leur niveau de maturité ».

<sup>1416</sup> Article 32 al 6 de la Constitution biélorusse : « L'État crée les conditions nécessaires à une participation libre et effective des jeunes au développement politique, social, économique et culturel ».

<sup>1417</sup> Article 8 de la Constitution tunisienne : « La jeunesse est une force vive dans la construction de la nation. L'État veille à fournir les conditions permettant aux jeunes de développer leurs capacités, d'épanouir leur énergie, d'assumer leurs responsabilités et d'élargir leur participation au développement social, économique, culturel et politique ».

**950 .** D'autres pays, reconnaissent l'applicabilité directe de la Convention de New York et ont fait leur cette conception de l'enfant sujet de droit. C'est le cas de l'Italie<sup>1418</sup> mais aussi de l'Allemagne dont la Loi fondamentale reconnaît l'effet direct des conventions internationales<sup>1419</sup>.

**951 .** Enfin, certaines juridictions reconnaissent un rôle direct de la jeunesse dans la protection de l'environnement. On peut s'appuyer sur l'exemple de l'affaire *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environmental and Natural Resources*<sup>1420</sup> jugée en 1993 par la Cour suprême des Philippines. Dans sa décision finale, cette juridiction a reconnu un intérêt à agir à quarante-quatre mineurs dont le recours contre le secrétaire d'État à l'environnement était mis en œuvre en leur nom propre mais également au nom des générations futures. Le but de ce recours était d'obtenir que l'État annule les licences d'exploitation forestière en cours et qu'il n'en accorde plus de nouvelles en raison des conséquences irréversibles de cette activité sur les forêts vierges tropicales. Ce verdict est intéressant à plusieurs égards.

Tout d'abord, cette décision reconnaît explicitement aux mineurs de ce pays un rôle en matière de développement durable. Bien que représentés par leurs parents ainsi que par le Réseau écologique des Philippines<sup>1421</sup>, ces jeunes sont étroitement associés à un recours à l'encontre d'auteurs de dommages à l'environnement. Ainsi, cette possibilité d'agir en justice reconnue à ces jeunes leur reconnaît directement un rôle d'éco-citoyen dans un processus décisionnel.

**952 .** Ensuite, cette décision évoque des questionnements en matière d'intérêt à agir. Ces enfants ont été reconnus comme ayant un intérêt à agir non seulement pour eux même mais également au nom des générations futures. Le juge a donc reconnu aux enfants un intérêt propre à invoquer le droit à un environnement sain et plus particulièrement le droit de bénéficier des ressources naturelles apportées par ces forêts. Mais il leur a également reconnu un intérêt à agir au nom de futures victimes potentielles à naître qui pâtiraient davantage encore des dégâts de l'exploitation forestière. Or en principe, un requérant ne peut ester en justice que s'il a un intérêt personnel, légitime, direct et certain. Si pour les enfants l'intérêt à

---

<sup>1418</sup> J.-L. RONGÉ, « La Convention internationale relative aux droits de l'enfant: on avance ou on recule? », *op. cit.*

<sup>1419</sup> Article 25 de la Loi fondamentale allemande : « Les règles générales du droit international public font partie du droit fédéral. Elles sont supérieures aux lois et créent directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral ».

<sup>1420</sup> Cour suprême des Philippines, 30 juillet 1993, *Juan Antonio Oposa et autres contre l'Honorable Fulgencio S. Factoran*, n° 101083.

<sup>1421</sup> Le Réseau écologique des Philippines (PEN) est une association de protection de l'environnement.

agir est évident en raison de la violation de leur droit à l'environnement, il l'est moins dans le cadre d'un recours exercé au nom des générations futures pour un préjudice à venir. À ce sujet, on peut imaginer, sans trop de doute, que le Conseil d'État français refuserai dans ce dernier cas de reconnaître un intérêt direct au requérant<sup>1422</sup>.

Enfin, la solution donnée par le juge à cette affaire résonne comme une loi naturelle, une règle évidente et universelle qui n'a en aucun cas besoin d'être écrite. Si la Cour suprême des Philippines a appuyé sa décision sur le texte de la Constitution de 1987<sup>1423</sup>, elle précise que le fait que le droit à un environnement sain pour les générations actuelles et futures n'a pas à être explicitement garanti par un texte tant sa portée est universelle<sup>1424</sup>.

**953.** Cette décision originale est forte de symbolique car elle met en application l'image de la jeunesse, lien entre les générations adultes actuelles et les générations à venir. Malgré la critique par certains auteurs de ce symbolisme<sup>1425</sup>, il est indéniable que le juge envoie un message fort qui rejoint plus généralement le courant qui accompagne la conception moderne du droit de la jeunesse: au nom d'une équité intergénérationnelle, la jeunesse, en tant que relais et garant de la défense d'un environnement salubre, doit prendre part aux processus décisionnels. Cela démontre que le principe de justice environnementale ne présente pas seulement des enjeux spatiaux mais également temporels.

**954.** Cet ensemble d'exemples atteste de la mutation progressive du droit vers une diversification des acteurs des processus décisionnel. Le jeune, autant qu'un adulte, doit pouvoir légitimement donner son opinion sur les décisions publiques ayant un impact sur sa vie et plus particulièrement sur l'état de son environnement. Un élargissement effectif de la

---

<sup>1422</sup> M. CANEDO-PARIS, « L'action en responsabilité dans l'intérêt des générations futures devant le juge administratif », p. 193-210, in MARKUS J.-P. (dir.), *Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?*, Dalloz, 2012.

<sup>1423</sup> Le préambule de ce texte consacre la garantie du respect des droit des générations actuelles et futures : « Nous, peuple philippin souverain, implorant l'aide de Dieu tout puissant, afin de construire une société juste et bienveillante, et d'établir un gouvernement qui incarne nos idéaux et nos aspirations, promeut l'intérêt général, conserve et développe notre patrimoine, et garantit pour nous et notre postérité, les bienfaits de l'indépendance et de la démocratie dans un État de droit et un régime de vérité, de justice, de liberté, d'amour, d'égalité et de paix, décrétons et promulguons cette Constitution ». En outre, l'article II, section 16 reconnaît le droit à l'environnement en disposant que « l'État doit protéger et promouvoir le droit des personnes à un environnement sain et équilibré en accord avec le rythme et l'harmonie de la nature ».

<sup>1424</sup> Dans cette affaire la Cour a souligné qu'« en réalité, ces droits essentiels n'ont même pas besoin d'être mentionnés par écrit dans la Constitution puisqu'ils sont censés exister depuis le commencement de l'humanité. S'ils sont maintenant mentionnés explicitement dans cette charte fondamentale, c'est à cause de la crainte bien fondée de ses créateurs qu'à moins que les droits à une écologie équilibrée et saine et à la santé ne soient mentionnés en tant que politique d'Etat par la Constitution elle-même,... un jour viendra bientôt où tout ce qui en reste sera perdu non seulement pour la génération actuelle, mais aussi pour celles à venir; ces générations risquent de n'hériter que d'une terre desséchée, incapable de préserver la vie ».

<sup>1425</sup> D.B. GATMAYTAN « The illusion of intergenerational equity: Oposa v. Factoran as pyrrhic victory », in *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 15 (2003), p. 457-486.

participation à la jeunesse correspond à une idéologie juridique et politique en plein développement<sup>1426</sup>. Considérée comme un des aspects d'un changement de paradigme qui est en marche, l'inclusion des mineurs dans la prise de décision est le corollaire d'une volonté de formation et de responsabilisation de ces derniers. Appliquée aux thématiques de l'aménagement et du développement durables, cette nouvelle conception juridique prend tout son sens dans la quête actuelle que mène la société en faveur de la perdurabilité des écosystèmes. Outre la CIDE qui consacre de manière générale la participation de l'enfant, on peut prendre l'exemple de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de 1990 qui dispose dans son article 11-2 g) que « l'éducation de l'enfant vise à susciter le respect pour l'environnement et les ressources naturelles ».

Ce genre de prescription n'a pas pour but d'instruire pour instruire mais de placer les jeunes en situation de citoyens actifs. Le souci de justice environnementale qui envahit progressivement le droit de l'environnement appuie en partie la nécessité d'entendre certaines catégories de personnes dont les voix risquent d'être absorbées par la généralité. Ainsi, au même titre que les populations autochtones, la jeunesse est encore généralement peu écoutée ou peu visible dans le débat public<sup>1427</sup>.

**955** . Pourtant, l'inclure dans la conception de projets durables dont la mise en œuvre se réalisera sur du long terme n'apparaît pas aberrant dans la mesure où ils devront dans l'avenir pleinement supporter la responsabilité d'une gestion raisonnable des ressources naturelles. Différentes études pluridisciplinaires attestent du poids que l'environnement détient sur le développement psychologique, physique et socioculturel des enfants<sup>1428</sup> ce qui leur confère le statut d'acteurs pleinement concernés. De plus, l'écoute des jeunes dans leurs besoins ainsi que leur vision experte de leur propre vie contribuent à adopter des choix en cohérence avec les principes environnementaux. Leur témoignage se révèle d'une grande importance dans la construction de la ville durable et facilite la prise en compte de facteurs parfois ignorés des gouvernants dans la conception de cadres juridiques contraignants. Cette prise en compte par le droit des connaissances de la jeunesse se réalise déjà dans certains pays en matière d'élaboration des décisions d'urbanisme. En Inde, par exemple, dans l'État de Karnataka, suite au décès par noyade d'une douzaine d'enfants dans des zones d'irrigation non protégées

---

<sup>1426</sup> M. BREVIGLIERI, « La vie publique de l'enfant », in *Participations*, (2014), n° 9, p. 97-123.

<sup>1427</sup> J.-C. FRITZ, « Participation et justice environnementale », p. 203-230, in M. BOUTELET et J. OLIVIER, *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.

<sup>1428</sup> P.H. KAHN et S.R. KELLERT, *Children and Nature: Psychological, Sociocultural, and Evolutionary Investigations*, MIT Press, 2002.

pendant la mousson de 2012, un groupe de jeunes a apporté son expérience dans l'adoption de règles contraignante en matière d'urbanisme<sup>1429</sup>. Ces derniers ont réalisé une carte indiquant les zones à risque qui a, par la suite, été réutilisée dans de nouvelles réglementations urbanistiques imposant l'installation de clôtures de sécurité ainsi que de panneaux de signalisation afin de sécuriser ces zones dangereuses. Ainsi cet exemple montre que les propositions de la jeunesse, marquées par leur propre regard sur la ville ou sur l'environnement en général peut servir de source dans l'élaboration de la norme.

**956.** Ces différentes consécration juridiques de la participation de la jeunesse qu'elles soient générales ou appliquées au domaine de l'aménagement et du développement durable peuvent servir de base pour une évolution du droit français vers une plus grande prise en compte de cette notion moderne.

B) Les perspectives d'évolution du droit français vers la reconnaissance d'une jeunesse éco-citoyenne

**957.** Malgré des avancées certaines, la France est exposée à de multiples obstacles dans l'inclusion de la voix des jeunes dans les processus décisionnels. Sa conception juridique classique de l'enfant est, jusqu'à présent, une entrave à la consécration d'une véritable jeunesse citoyenne. On peut reconnaître l'importance des innovations gouvernementales et plus particulièrement celle de l'instauration d'un service civique facultatif introduit par la loi du 10 mars 2010<sup>1430</sup>. Initié par Martin Hirsh, alors Haut-commissaire à la Jeunesse, ce dispositif, qui permet à des jeunes de 16 à 25 ans de s'engager dans une mission d'intérêt général pour une durée de 6 à 12 mois, présente un moyen de participer à la mise en œuvre du développement durable. En effet, parmi les neuf domaines retenus par l'article L 120-1-I du code du service national, l'environnement figure parmi les missions que les jeunes peuvent accomplir par le biais de ce service<sup>1431</sup>. Ce service civil effectué auprès d'une personne morale agréée rejoint les actes de participation environnementale entendus au sens large.

---

<sup>1429</sup> UNICEF, *La Situation des Enfants dans le Monde 2014: Chaque enfant compte*, New York, UNICEF, 2014, p. 15.

<sup>1430</sup> Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique, JORF n° 59 du 11 mars 2010.

<sup>1431</sup> Les autres missions retenues par la loi sont les suivants : Culture et loisirs, Développement international et action humanitaire, Éducation pour tous, Intervention d'urgence en cas de crise, Mémoire et citoyenneté, Santé, Solidarité et Sport.

**958.** Néanmoins, il est également possible que le service civique permette au jeune d'exercer indirectement un rôle d'information en matière de développement durable. Pour illustrer cette affirmation, on peut s'appuyer sur l'exemple du « programme ABC » lancé par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable en 2010 lors de l'Année internationale pour la biodiversité<sup>1432</sup>. Ce programme vise à inciter les communes à réaliser des « atlas de la biodiversité communale » (ABC), document permettant d'apporter un maximum d'informations sur la biodiversité communale ou intercommunale via un inventaire des habitats, de la faune et de la flore. Ce document a pour but d'informer les citoyens sur l'état local de la biodiversité ainsi que d'accompagner les collectivités territoriales dans leur prise de décision. Considéré par différentes associations de protection de l'environnement comme un document complémentaire des études d'impact<sup>1433</sup>, cet inventaire permet aux élus de prendre des décisions dans le respect des continuités écologiques en protégeant les trames vertes et bleues qui doivent être prises en compte par les documents d'urbanisme. Dans ce contexte, à travers le programme ABC, le ministère de l'écologie suggère ouvertement d'associer les jeunes dans le cadre du service civique afin qu'ils aident les communes à réaliser cet atlas<sup>1434</sup>.

**959.** Au même titre que l'instauration des conseils de jeunes dans les communes, le service civique a donc une capacité indéniable à concéder au jeune une fonction éco-citoyenne. Cependant, plusieurs remarques révèlent les limites de ces différentes actions en faveur de l'inclusion des mineurs. Comme cela a déjà été évoqué, ce genre de dispositifs reste non obligatoire pour les élus et soumis à la volonté de ces derniers.

Si l'on s'appuie sur l'exemple des conseils de jeunes en France, on peut constater que ce type d'outil peut être classé dans la catégorie des instruments de participation facultatifs mis à disposition des élus au même titre que les conseils de quartiers ou les conseils de développement. Dans ces cas de figure, l'action du gouvernant quant à l'organisation et à la composition de ces instances sera beaucoup moins liée contrairement au cas des enquêtes

---

<sup>1432</sup> *L'Atlas de la biodiversité communale (ABC) - Ministère du Développement durable*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-Atlas-de-la-biodiversite.html>, consulté le 30 janvier 2016.

<sup>1433</sup> Dans le cadre de ce programme, les associations France Nature Environnement et Humanité et Biodiversité ont réalisé en 2014, avec le soutien du ministère de l'Écologie, un guide méthodologique, intitulé « Atlas de la biodiversité communale : pour s'approprier et protéger la biodiversité de son territoire ». Dans ce document, ces associations expliquent l'utilité d'un tel inventaire.

<sup>1434</sup> « L'Atlas de la biodiversité communale (ABC) - Ministère du Développement durable », *op. cit.* Sur son site, le ministère souligne que « dans le cadre des ABC, chaque commune peut accueillir, par période de 12 mois, 2 ou 3 jeunes en service civique pour renforcer la dynamique locale et la mobilisation des acteurs ainsi que du grand public ».

publiques et débats publics<sup>1435</sup>. Ce genre d'outils utilisés selon la libre appréciation des élus ne permettent pas toujours à proprement parler une véritable écoute du mineur dans la prise de décisions environnementales. De plus, la tenue d'instances participatives avec des jeunes orchestrées par les élus à des fins purement électorales n'est pas, à long terme, bénéfique pour l'insertion des jeunes dans le processus décisionnel. En revanche, ce scénario peut l'être à court terme dans le cadre de la liberté d'expression mais pas dans l'optique d'un usage encadré et constructif de la participation des mineurs aux décisions. Il faut bien entendu préciser que ce genre d'attitude nocive pour la démocratie ne constitue pas une généralité. Certaines communes ont associé avec succès des jeunes à l'élaboration de projets les concernant comme l'aménagement de zones de loisir ou de plans de prévention de sécurité routière<sup>1436</sup>.

**960.** Cependant, la souplesse ou l'inexistence des cadres juridiques en France dans ce domaine rend souvent invisible le regard des jeunes sur leur quotidien dans la ville comme dans la nature pourtant nécessaire à l'élaboration de règles destinées à concevoir des politiques durables d'aménagement. De plus cette carence a pour conséquence un recours non homogène suivant les territoires à ces pratiques participatives.

Inclure le mineur dans le processus décisionnel n'implique pas obligatoirement qu'il décide. Ce n'est pas le but prioritaire actuel du principe de participation<sup>1437</sup>. Bien au contraire, l'intérêt d'introduire le jeune citoyen dans les procédures administratives non contentieuses est d'aiguiller le gouvernant dans la prise de décisions qui satisferont l'intérêt public. Pour ce faire ce dernier doit entendre l'ensemble de la population y compris la jeunesse. Libre à lui par la suite d'adopter la décision qu'il jugera bonne pour l'ensemble de la communauté. Sa responsabilité politique est la contrepartie de ce pouvoir de décision finale.

Ainsi, la participation du mineur doit avant tout être envisagée dans le cadre délibératif au sens de Jürgen Habermas<sup>1438</sup> : instaurer un dialogue entre gouvernants et jeunes de manière à ce qu'il y ait un échange d'arguments, à ce que les mineurs, membres à part entière de la société, donnent leur avis et posent leur regard sur leur quotidien dans la cité.

---

<sup>1435</sup> C. BLATRIX, « La démocratie participative en représentation », in *Sociétés contemporaines*, n° 74 (3 juillet 2009), n° 2, p. 97-119.

<sup>1436</sup> L. BREVARD, « Vers l'émergence de nouvelles formes de participation de l'espace communal périurbain », p. 87-98, in LE DUFF R. et RIGAL J.-J. (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.

<sup>1437</sup> L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative*, [Paris], Éditions du Seuil, 2008, p. 98-99.

<sup>1438</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie: entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

**961 .** Par conséquent, il serait opportun que le droit français prenne en compte ces moments de participation de la jeunesse aux décisions publiques et tout particulièrement en matière d'aménagement et de développement durables, domaine qui les affecte directement. Cette consécration juridique aurait pour mérite d'encadrer strictement les procédures dans lesquelles les mineurs sont associés. Pour respecter les engagements pris par la France dans le cadre de la CIDE et plus particulièrement de son article 12, cet encadrement juridique doit préciser des principes directeurs de la participation des jeunes. La reconnaissance de tels principes constituerait une garantie contre toute dérive des élus visant à instrumentaliser les opérations de concertation incluant des enfants. À ce titre, le Comité des droits de l'enfant a dégagé différentes prescriptions dans son observation générale de 2009 qui peuvent aisément être repris par le droit<sup>1439</sup>. Ainsi, selon le Comité toute procédure de participation du mineur doit être transparente et instructive, volontaire, respectueuse, pertinente, adaptée aux enfants, inclusive, appuyée par la formation, sûre et tenant compte des risques et enfin responsable.

**962 .** Intégrée plus généralement dans un statut législatif de prémajorité prôné par différents membres de la doctrine<sup>1440</sup>, la participation de la jeunesse rejoindrait la logique de l'éducation à la citoyenneté souvent soulignée par les textes. Cette consécration juridique permettrait de reconnaître l'état de sujet de droit du mineur en l'incluant, à partir d'un âge restant à déterminer<sup>1441</sup>, dans des procédures inédites, homogènes sur l'ensemble du territoire, adaptées en fonction de son âge et visant à élaborer des projets urbanistiques et environnementaux pour lesquels il est directement concerné. Ce type de consécration doit être bien sûr compatible avec le droit à l'enfance défendu par Janusz Korczak<sup>1442</sup>. Il n'est pas ici question de faire assumer au jeune un rôle qui n'est pas de son âge. C'est la raison pour laquelle l'impératif de protection et l'obligation d'agir dans l'intérêt de l'enfant restent plus que nécessaires au sein même de ces dispositifs participatifs. Cependant à ces obligations impérieuses s'ajoutent celle de la responsabilisation progressive ainsi que celle de l'attention à accorder aux besoins de cette catégorie de la population.

---

<sup>1439</sup> CRC/C/GC/12, §134.

<sup>1440</sup> J. ROQUE « La prémajorité », *op. cit.*

<sup>1441</sup> *Ibid.* En se basant sur l'âge de discernement retenu par le statut de la responsabilité pénale du mineur, cet auteur fixe à treize ans l'âge de la prémajorité.

<sup>1442</sup> S. ROYAL, *Les droits des enfants*, Dalloz, 2007, p. 26-27.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

**963.** Progressivement, le droit développe dans ses dispositions la notion de justice environnementale. Bien que ce processus de prise en compte soit encore timide, nous constatons une montée en puissance de ce concept à la fois par l'initiative privée de certains groupes industriels mais également dans certaines consécutions normatives par les États ou encore au sein de contentieux environnementaux et plus généralement par les professions juridiques qui appréhendent progressivement cette dimension sociale du droit de l'environnement<sup>1443</sup>.

**964.** Insistant particulièrement sur les interrelations entre les Hommes et celles entre les Hommes et l'environnement, la justice environnementale prône notamment une répartition équitable des ressources environnementales. Il s'agit à la fois d'une équité géographique et intergénérationnelle qui justifie la nécessité d'installer de manière pérenne une démocratie environnementale et de mettre en œuvre les participations spécifiques de certaines parties de la population de la planète en tant que première victimes de la dégradation de l'environnement. Ces participations spécifiques se justifient également par l'apport particulier que constitue le regard de ces catégories sur la protection de l'environnement. Deux exemples peuvent être pris : la participation des peuples premiers en raison de leur vision éco-centrée de l'environnement et la jeunesse en tant que relais entre les générations actuelles et les générations futures.

**965.** Malgré cet impératif, le droit est encore peu développé en la matière. Le droit international consacre progressivement l'importance d'insérer au cœur des débats ces catégories essentielles à l'efficacité de la démocratie environnementale. Malgré cela, différents pays restent encore en retrait en la matière. L'exemple de la France est topique de ce faible développement de l'encadrement juridique des participations spécifiques. Bien que se profilent des perspectives d'évolution, le cas français se caractérise avant tout par des exemples ponctuels d'intégration des peuples autochtones ou de la jeunesse dans l'élaboration de décisions environnementales.

---

<sup>1443</sup> B. HILL, *Environmental Justice: Legal Theory And Practice*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, D.C, Environmental Law Institute, 2012.



## CONCLUSION DU TITRE 2

**966.** La démocratie environnementale française a connu récemment des évolutions notables dans le sens d'une plus grande prise en compte de la parole citoyenne. La consécration par le droit de la démocratie environnementale s'insère plus largement dans l'apparition de la notion de citoyenneté administrative. Ce phénomène révèle l'émergence d'un statut de citoyen de l'administration. Ainsi, le citoyen est doté de droits dans ses relations avec l'administration : son information et sa participation effective à l'élaboration des normes sont les fondements de cette démocratie. Ce changement indique l'abandon partiel du monopole de l'expertise puisque la consécration des procédures participatives favorise le dialogue entre l'ensemble des parties prenantes : gouvernants, associations, scientifiques et citoyens. Le développement de la démocratie environnementale permet donc progressivement la valorisation d'une expertise citoyenne. Enfin, le recours à des pratiques innovantes d'élaboration des actes laisse peu à peu apparaître le profil de l'éco-citoyen comme co-rédacteur de la norme environnementale. Cet ensemble d'évolutions implique la contrepartie d'une responsabilisation du public dans la prise de décisions complexes. Par le développement de procédures d'information, de participation et par la consécration du droit au juge, le droit de l'aménagement et du développement durables envisage l'éco-citoyenneté comme la collaboration avec l'administration d'individus en tant qu'acteurs éclairés des décisions les concernant.

**967.** Cependant, malgré ces évolutions des lacunes subsistent dans la mesure où la participation est encore fortement marquée par l'influence des gouvernants sur la mise en œuvre des procédures administratives non contentieuses.

Ce constat se double par une identification encore hésitante de la notion de citoyen-participant. La multiplicité des termes utilisés par le droit français pour le désigner est caractéristique du flou qui entoure cette notion. En outre la démocratie environnementale telle qu'elle est consacrée par le droit comporte des failles importantes en termes d'égalité des citoyens. Enfin la participation citoyenne française est, malgré des évolutions ponctuelles, privée de la participation spécifique de catégories essentielles à une gestion durable des territoires.



## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

**968.** Le droit international de l'environnement fait figure de précurseur dans la reconnaissance de l'importance de la participation du citoyen en matière d'aménagement et de développement durables. Les normes de l'ordre juridique international insistent sur le fait que la sauvegarde des écosystèmes constitue l'intérêt commun de l'humanité et érige la protection de l'environnement comme un droit. Ainsi, elles font du principe de participation une composante d'un droit à l'environnement. Le droit français, par la consécration de l'article 7 de la Charte de l'environnement, s'est par la suite inscrit dans ce phénomène de démocratisation de la décision environnementale. La place accordée par le droit français à l'éco-citoyen dans la démocratie environnementale est variable puisque différents dispositifs ont été institués qui permettent aux citoyens de participer à des degrés différents à l'élaboration de projets durables.

**969.** La prise d'importance de ce rôle de l'éco-citoyen est le fruit d'une co-fondation dans la mesure où l'installation progressive du citoyen dans le processus décisionnel environnemental est également due à sa propre action. Dans un contexte de revendication, à travers des actions juridiques, des actions extra-juridiques légales et des actions illégales, l'éco-citoyen a lui-même contribué à forger ce rôle de coproducteur de la norme environnementale. Le recours à ces différents types d'actions légales et illégales a indéniablement inspiré l'évolution du contenu du droit de l'environnement. Influencé par la demande sociale, le droit a effectivement permis une progression de la place du public dans la gestion de la chose publique.

**970.** L'origine de ce double mouvement de mise en place de la démocratie participative environnementale prend source dans des justifications pluridisciplinaires. Effectivement l'émergence du droit de la participation est due à des évolutions purement juridiques mais elle est également le fruit de l'évolution de réflexions philosophiques, politiques et sociologiques. C'est la raison pour laquelle cette étude relève des justifications purement juridiques mais également des justifications techniques que le droit emprunte à d'autres sciences humaines.

**971.** Cependant, ces différentes consécutions et leurs justifications n'ont qu'une relative influence sur une complète mise en œuvre du principe de participation. De fait, le rôle de

l'éco-citoyen dans l'élaboration des normes qui ont un impact sur sa santé et sa sécurité est loin d'être pleinement acquis. C'est pour cela que l'on peut parler d'exclusion partielle de l'éco-citoyen en s'appuyant sur un double constat.

Il y a d'une part un inachèvement de la reconnaissance du statut de l'éco-citoyenneté. Cet inachèvement se traduit par une mauvaise identification du citoyen-participant. Il y a une constance dans les entraves à la consécration de la participation. Cette linéarité se retrouve en partie dans l'attitude des élus qui oscille souvent entre césarisme et paternalisme mais elle est également due au caractère inachevé de la consécration juridique de la participation.

Il y a d'autre part dans le débat environnemental un manque de visibilité de certaines catégories de la population pourtant essentielles au bon fonctionnement de la démocratie. La sous-estimation par le droit de l'utilité d'inclure spécifiquement les populations autochtones et la jeunesse dans les processus décisionnels environnementaux est à ce titre significatif des carences de la démocratie environnementale en France.

## **SECONDE PARTIE: LES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION DU CITOYEN DANS LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE**

**972 .** En 1998, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) a tenu la « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel de l'environnement, et l'accès à la justice en matière d'environnement »<sup>1444</sup> ce qui a abouti à l'adoption de la Convention d'Aarhus un traité international ayant force obligatoire. Cette convention recommande, entre autres, de lier les droits environnementaux et les droits de l'homme. Elle insiste également sur la responsabilité des gouvernements vis à vis de la protection de l'environnement en mettant l'accent sur les interactions entre les citoyens et les pouvoirs publics dans un contexte démocratique afin de forger un nouveau processus de participation du public.

**973 .** Comme son intitulé l'indique, la Convention d'Aarhus consacre trois «piliers» de la démocratie participative, trois droits procéduraux. Le premier de ces droits est l'accès à l'information environnementale<sup>1445</sup> qui implique non seulement un droit d'accès à l'information mais également, en ce qui concerne certaines informations, une obligation pour les autorités de les recueillir et de les diffuser spontanément. Le deuxième pilier de la Convention consiste en un droit de participation du public<sup>1446</sup> à l'élaboration de plans, de programmes et de politiques publiques environnementales. Enfin le troisième droit consacré est le droit d'accès à la justice<sup>1447</sup>.

**974 .** Ainsi, la Convention d'Aarhus constitue une base juridique comportant des droits procéduraux dont l'encadrement de la mise en œuvre se distingue par une précision jusqu'alors encore inégalée sur le plan international. Elle a donné du corps à certains concepts juridiques qui, jusqu'en 1998, ne connaissait qu'un faible développement dans les ordres juridiques de certains de ses pays signataires. Par exemple ce texte international s'est

---

<sup>1444</sup> Cette Convention s'est déroulée le 25 Juin 1998 à Aarhus, au Danemark.

<sup>1445</sup> Articles 4 et 5.

<sup>1446</sup> Articles 6, 7 et 8.

<sup>1447</sup> Article 9.

particulièrement concentré sur la notion de participation collective ainsi que sur le rôle des ONG dans la prise de décision environnementale<sup>1448</sup>.

**975.** En outre, par ses dispositions, la Convention a permis d'apporter une lecture plus approfondie de droits déjà existants. En effet, bien que le droit d'être entendu et le droit d'influer sur la prise de décision peuvent être considérés comme des droits classiques<sup>1449</sup>, ce texte international les consacre de manière détaillée des règles contraignantes pour leur mise en œuvre : il s'agit de permettre au public de présenter ses observations, des informations, des analyses ou des avis pertinents sur l'activité proposée<sup>1450</sup> et de mettre les autorités nationales signataires dans l'obligation de prendre en compte, dans la décision finale, les informations fournies au cours du processus de participation<sup>1451</sup>. La Convention oblige également les autorités à fournir aux parties intéressées les opportunités de participer au processus décisionnel à un stade le plus précoce possible<sup>1452</sup>.

**976.** Ce texte international constitue une référence pour l'ensemble des pays qui l'ont signé. Le droit français qui l'a ratifié le 8 juillet 2002 a adapté progressivement ses dispositifs participatifs à ses exigences ce qui constitue un certain nombre d'avancées (Titre 1). Cependant, le droit français de la participation contient des lacunes importantes qu'il doit dépasser (Titre 2).

---

<sup>1448</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? Implementing International Environmental Procedural Rights in the Post-Aarhus Environment: A Finnish Example », in *Environmental Law Review*, (2007), n° 3, p. 190 et s.

<sup>1449</sup> *Ibid.*

<sup>1450</sup> Article 6§7.

<sup>1451</sup> Article 6§8.

<sup>1452</sup> Article 6§2 et 6§4.

## TITRE 1: LES AVANCÉES DES DISPOSITIFS DE L'ÉCO-CITOYENNETÉ

977 . De nombreux de points de vue scientifiques sont émis au sujet des droits procéduraux. Certains auteurs soulignent qu'ils donnent aux citoyens des outils pour exiger la réalisation ou la restauration d'un environnement décent<sup>1453</sup>. D'autres font valoir que la «justice» procédurale met l'accent sur l'équité d'un processus par lequel les décisions sont prises<sup>1454</sup>. Ces points de vue complémentaires révèlent la complexité de la notion de démocratie environnementale.

978 . La mise en œuvre de politiques publiques respectueuses d'un développement durable nécessite de concilier la protection de l'environnement, la croissance économique et le progrès social. De cet impératif découle un autre impératif qui est celui de la participation citoyenne. Le recours à des modes de prise de décisions concertées permettant l'expression d'un pluralisme d'idées favorise l'adoption de projets durables.

979 . Sur un plan conceptuel, la mise en œuvre de cette règle a entraîné l'émergence de mutations paradigmatiques qui sont à l'origine de l'apparition de la notion de gouvernance<sup>1455</sup> (Chapitre 1). Cette notion « suppose donc la mise en place de procédures permettant le débat en amont de la décision, pour parvenir à l'édition de normes négociées »<sup>1456</sup>. Plus concrètement, en matière d'aménagement et de développement durables, la notion de gouvernance se traduit par la consécration d'outils de démocratie environnementale (Chapitre 2).

---

<sup>1453</sup> T. KOLARI, *The right to a decent environment with special reference to indigenous peoples: research report*, Rovaniemi, Finland, University of Lapland, Arctic Centre, Northern Institute for Environmental and Minority Law, 2004.

<sup>1454</sup> S. CLAYTON, « New Ways of Thinking about Environmentalism: Models of Justice in the Environmental Debate », in *Journal of Social Issues*, (2000), n° 3, p. 459 et s.

<sup>1455</sup> Le Livre blanc de la Commission européenne de 2001 définit la gouvernance comme « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ».

<sup>1456</sup> A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », *op. cit.*



## CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE, RÉSULTANTE DE MUTATIONS PARADIGMATIQUES

**980 .** La notion de gouvernance n'est pas nouvelle puisqu'elle remonte au moins au XIII<sup>e</sup> siècle. Cependant jusqu'aux alentours du XX<sup>e</sup> siècle, sa signification est beaucoup plus proche de la notion de gouvernement<sup>1457</sup>. Cette notion a notamment été utilisée par Emmanuel Kant dans son œuvre *Vers la paix perpétuelle* de 1795<sup>1458</sup>. Néanmoins, ici encore, l'usage de ce terme diverge de la notion actuelle : il emploie l'expression *Regierungsart*, une modalité de gouvernement, au lieu de *Regieren*, qui correspond davantage à la traduction actuelle du terme de gouvernance, c'est-à-dire un mode de décision collective élargie au delà du cadre institutionnel. Dans son utilisation classique, la notion de gouvernance désignait donc un mode de direction de quelque-chose ou de quelqu'un, ce qui renvoie à une conception du pouvoir basée sur l'inégalité, l'asymétrie et l'unilatéralité. Cela traduit la compétence de celui qui détient le pouvoir d'imposer sa volonté à des destinataires. Ainsi, si l'on entend la gouvernance dans son sens classique, la source du pouvoir est unique et cela renvoie incontestablement à la notion d'État, fondée sur le principe de souveraineté<sup>1459</sup>.

**981 .** Dans sa définition actuelle apparue au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la gouvernance peut être décrite comme « une méthode ou un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou conflit, par laquelle/lequel des acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération » ; elle est déterminée par des « formes horizontales d'interactions entre acteurs qui ont des intérêts contradictoires mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution à lui seul, tout en étant suffisamment indépendants pour qu'ils soient tous perdants si aucune solution n'était trouvée »<sup>1460</sup>.

---

<sup>1457</sup> M. CASTEIGTS, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », p. 143-157, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit. Ainsi originellement, cette notion désigne un pouvoir local qui est subordonné à un gouvernement central. Par exemple, en Suisse, dans l'ordonnance du 13 mai 1536 rattachant le Canton de Vaud au gouvernement de Berne dispose qu'« il est de plus ordonné que chacun de nos baillis fera venir par devant lui tous les notaires de sa gouvernance... ».

<sup>1458</sup> A. PAGDEN, « La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les lumières », in *Revue internationale des sciences sociales*, (1998), n° 155, p. 9.

<sup>1459</sup> J. CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », in *RFAP*, vol. 105-106 (2003), n° 1, p. 203 et s.

<sup>1460</sup> P. SCHMITTER, «Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance», p. 50-59, in GOBIN C. et RIHOUX B. (dir.), *La démocratie dans tous ses états: systèmes politiques entre crise et renouveau*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2000.

**982 .** Autrement dit, la gouvernance est un processus qui se caractérise par la diversification des acteurs associés à la prise de décision et dont la finalité repose sur des solutions consensuelles<sup>1461</sup>. Ainsi, entendue dans son sens actuel, la notion de gouvernance implique l'utilisation de dispositifs formels ou informels dont le but est d'ouvrir à différents types d'acteurs privés ou publics la participation aux processus décisionnels et cela au-delà du cadre institutionnel. Cela signifie donc que l'État n'a plus le monopole absolu de la prise de décision et qu'il doit prendre en considération le rôle de ces autres acteurs. Ce constat se vérifie sur le plan extra-étatique et infra-étatique : aux différents échelons (international, européen, national, régional, local), les gouvernants sont amenés à prendre en compte l'implication d'acteurs variés comme les ONG, les associations nationales, les entreprises publiques et privées, les groupes d'ingénierie urbaine ou le public d'une manière générale. En outre, dans son acception moderne, la gouvernance signifie que l'État relègue les modalités autoritaires et unilatérales de prise de décision et adopte davantage des dispositifs de participation dans le but d'obtenir des consensus.

**983 .** Dans le contexte de l'aménagement et du développement durables, nous pouvons considérer que l'introduction par le droit des dispositifs de participation constitue indéniablement l'avènement d'une gouvernance environnementale. Tout en tenant compte des interrogations, voire des polémiques que son irruption a pu faire en droit public général, il apparaît opportun d'analyser la manière dont ce concept a servi de boussole dans la mise en œuvre de procédés intégrant l'éco-citoyen dans les processus de décision. Le constat est valable d'une manière générale mais prend encore plus de sens dans le domaine de l'environnement : l'émergence de la notion de gouvernance est liée à deux types de mutation. Tout d'abord, l'irruption de la notion de gouvernance dans les modalités de gestion administrative depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle est liée avant tout à des mutations conceptuelles des processus démocratiques (section 1). Cependant, l'apparition de cette notion s'est également distinguée par une série de mutations techniques (section 2).

### ***SECTION 1: LES MUTATIONS CONCEPTUELLES DES PROCESSUS DÉMOCRATIQUES***

**984 .** Pour comprendre l'apparition des dispositifs modernes de la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement durables, il est nécessaire de se référer aux

---

<sup>1461</sup> J. CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », p. 189-207, in G. COHEN-JONATHAN, Y. GAUDEMET, et R. HERTZOG (dir.), *Mélanges Paul Amserek*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

enseignements de la science administrative. Cette discipline, au carrefour du droit, de la sociologie et du management permet d'appréhender le contexte de l'apparition et du développement des outils participatifs tels qu'on les connaît actuellement. La définition de la science administrative souligne à elle seule la nécessité de prendre en compte ses principes pour apprécier les causes intrinsèques à l'émergence des pratiques participatives dans le droit public. En effet, pouvant être caractérisée comme « l'étude des diverses méthodes d'organisation et de gestion de l'administration, et des facteurs humains et techniques qui les commandent »<sup>1462</sup>, cette science nous éclaire sur le fonctionnement de l'administration notamment dans ses rapports avec la société<sup>1463</sup>. Ainsi, si le droit public, et plus particulièrement le droit administratif, peut être qualifié de science des normes administratives, on peut aisément étudier la science administrative comme la science de l'action administrative<sup>1464</sup>. En d'autres termes, cette action administrative est guidée par des choix de fonctionnement basés sur différences conceptions éthiques, sociales ou encore économiques : le but de la science administrative est d'analyser ces multiples options. En ce qui concerne l'objet du droit, la norme, il s'apparente au résultat de ces choix de l'administration, à la mise en forme juridique de ces conceptions. Le droit administratif n'est pas statique, il est constamment animé par des réformes administratives. C'est l'analyse de cette dynamique de changement qu'il convient d'effectuer dans l'optique de cerner le contexte de la naissance de la démocratie participative environnementale.

**985** . Par conséquent, pour étudier le droit de la participation environnementale, il faut incontestablement se référer aux choix relationnels et organisationnels qu'ont fait les gouvernants pour la mise en œuvre de l'action administrative. Dans ce cas précis, on constate que ces derniers ont été motivés par la volonté d'une modernisation de l'administration. Pour accomplir ce dessein, un très grand nombre de pays a effectué un certain nombre de réformes dans le sens de l'efficacité, de la performance de l'action administrative.

Cette réforme organisationnelle se manifeste principalement par le recours, entre les années 70 et 80, aux règles du management public provenant de la culture administrative anglo-saxonne et issues du monde de l'entreprise privée.

---

<sup>1462</sup> J. WALINE, *Droit administratif*, 26<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 2016, p. 19.

<sup>1463</sup> G. VEDEL, *Traité de science administrative*, Paris, Mouton & Co, 1966. Cet ouvrage est un des premiers à aborder en langue française la science administrative dans son ensemble.

<sup>1464</sup> G. TIMSIT, « Droit administratif et science administrative », p. 709-732, in F. MELLERAY, P. YOLKA et P. GONOD, *Traité de droit administratif. Tome 1*, Paris, Dalloz, 2011. À ce titre, pour dissocier droit administratif et science administrative, Gérard Timsit qualifie respectivement l'un de « science de la signification des normes de l'administration, d'une herméneutique administrative » et l'autre de « science de l'effectuation des actes de l'administration, d'une pragmatique administrative ».

**986.** Ainsi, ce qui peut être qualifié de modèle bureaucratique, le modèle traditionnel d'organisation administrative, caractérisé notamment par une rigidité, une certaine lenteur ainsi que des dysfonctionnements<sup>1465</sup>, va connaître une sérieuse remise en cause par l'incorporation d'une nouvelle organisation dont la participation est un des principaux éléments. Ce mouvement de modernisation est donc incarné par une réforme relationnelle à double facette : modernisation des relations entre agents de l'administration et leurs supérieurs hiérarchiques ainsi que des relations entre l'administration et les administrés.

**987.** En effet, ce modèle bureaucratique est désormais synonyme de crise de l'organisation administrative, ce qui est peut être encore plus flagrant lorsque l'on se penche sur l'administration de l'environnement (§1). Les dispositifs de démocratie participative en matière d'aménagement et de développement durables sont donc apparus dans ce contexte de crise. Issus des concepts du management public ils ont été introduits par une profonde réforme administrative (§2). La prise en compte par le droit de cette nécessité d'évolution des concepts de l'administration publique a débouché notamment sur la consécration du concept de gouvernance environnementale, vecteur de démocratie participative (§3).

### **Paragraphe 1 : L'émergence de la démocratie participative environnementale dans un contexte de crise de l'organisation administrative**

**988.** La reconfiguration des relations entre l'administration et le public est née d'une crise du modèle classique d'organisation administrative appelé modèle bureaucratique. Ce concept développé par Max Weber<sup>1466</sup> correspond à une conception de l'État, à un mode d'organisation administrative qui correspond aux sociétés modernes reposant sur la domination légale rationnelle<sup>1467</sup>. Ce type de domination est uniquement fondé sur le droit et les règles écrites. De ce fait, le droit façonne entièrement les relations internes à l'organisation mais également le rapport que l'administration peut avoir avec les administrés en termes de moyens d'action. Cette domination est impersonnelle, c'est-à-dire qu'elle est basée sur une

---

<sup>1465</sup> J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, p. 386.

<sup>1466</sup> M. WEBER, *Économie et société. I, Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995.

<sup>1467</sup> M. WEBER, *La domination*, traduit par I. KALINOWSKI, Paris, la Découverte, 2013 Un grand nombre d'analyse sociologique de l'État s'accorde à l'appréhender comme un phénomène ayant réussi à canaliser le monopôle de la contrainte. Ce monopôle caractérise le concept d'État. Parmi les analyses les plus fameuses existe celle de Max Weber. Ce dernier développe l'idée de domination pour justifier la détention de ce monopôle. La domination reposerait selon lui sur l'acceptation des ordres reçus, l'acceptation du pouvoir.

obéissance des individus aux règles de droit et non à des personnes. Cette autorité est reconnue et acceptée par chaque membre de l'organisation.

Il s'agit d'une organisation strictement hiérarchique dans la mesure où il y a un contrôle des supérieurs et des possibilités de recours de la part des subordonnés.

Enfin, cette organisation classique repose sur des compétences spécifiques. Autrement dit, le modèle bureaucratique implique une professionnalisation de son action. En effet, les tâches et fonctions administratives sont exercées par des spécialistes. La professionnalisation comprend donc l'existence d'une fonction publique à la foi permanente, qualifiée et règlementée<sup>1468</sup>. Les analyses ont montré par la suite que cette primauté de la compétence dépasse amplement le strict cadre de l'administration publique puisque cette exigence de connaissances spécialisées a déteint sur l'ensemble des aspects de la vie sociale. De ce fait, c'est ce qui a permis la mise en place de la technocratie aujourd'hui décriée tant elle exclut radicalement le recours aux savoirs profanes et à l'expertise citoyenne.

**989.** Selon Max Weber, ce modèle traditionnel constitue un « modèle type », la forme la plus efficace pour assurer la direction des grandes organisations. Cependant, ce modèle bureaucratique se heurte désormais à la critique dans la mesure où notamment il est désigné par un grand nombre d'auteurs comme responsable d'une crise relationnelle entre l'administration et le public ce qui amoindrit la qualité de l'action publique.

L'étude de cette crise donne l'occasion de comprendre pourquoi le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement ont permis la mise en œuvre de réformes profondes consacrant les dispositifs de participation du public. Il faut d'emblée préciser que, malgré cette rénovation, cette tension ne s'est qu'en partie atténuée et nécessite davantage d'interventions législatives et jurisprudentielles dans le sens de la participation citoyenne. Lorsque l'on s'intéresse à cette crise, on constate qu'il y a un aspect général et un aspect plus spécifique.

**990.** On perçoit une crise générale qui est d'ordre politico-administratif. Cet aspect se base directement sur une situation de clivage important entre administration et administrés mais aussi entre gouvernants et gouvernés. Il y a, mais c'est moins vrai aujourd'hui, une détérioration relationnelle au sein du monde administratif, caractérisée par une distance tant matérielle que psychologique entre l'administré et l'administration. Un grand nombre d'éléments propres au fonctionnement de l'administration sont synonymes de mise à distance des administrés dans la prise de décision. Le guichet reste l'élément le plus démonstratif de la

---

<sup>1468</sup> J. CHEVALLIER, *Science administrative, op. cit.*, p. 295-308.

volonté de l'administration de mettre une distance tant physique que psychologique entre elle et l'administré<sup>1469</sup>. Ce dernier se trouve en situation de demandeur de l'autre côté de cette barrière.

**991 .** D'autres éléments portant sur la décision administrative évoquent également ce fossé. La répartition de compétence entre le personnel de l'administration chargé du contact avec le public et celui chargé de la prise de décision assure un anonymat de ce dernier pour éviter toute tentative d'influence de l'administré sur l'issue de la décision. L'importance du formalisme juridique, l'application rigide et machinale des règles de droit sans prise en compte de la réalité des faits empêche toute explications et échanges entre les agents et le public. Le fonctionnement des services publics a pendant longtemps été articulé autour de la primauté de la règle du secret administratif. Les actes administratifs étaient produits dans la confiance la plus totale sans la moindre concertation du public<sup>1470</sup>. L'information de ce dernier quant au cheminement de la décision finale n'en était pas moins occultée. D'une manière générale, la lourdeur et la lenteur administrative ainsi que le manque de transparence constituaient un obstacle conséquent à l'accès aux documents.

**992 .** Cette distanciation se double d'un rapport d'autorité entre l'administration et le public. L'administration a pour fonction principale de satisfaire l'intérêt général, ce qui explique que le processus décisionnel demeure souvent encadré par des règles exorbitantes du droit commun, des « dérogations en plus » selon Jean Rivéro. De fait, contrairement aux relations entre personnes de droit privé<sup>1471</sup>, les rapports administration/administrés sont fortement marqués par l'inégalité. La mentalité bureaucratique qui prévalait auparavant ne permettait pas l'organisation de procédures garantes de l'acceptabilité des décisions administratives. Bien au contraire, elles étaient systématiquement imposées au public. L'acte administratif unilatéral présente le meilleur exemple pour illustrer ce rapport d'autorité. Pour mener sa mission à bien, l'administration dispose de la possibilité de faire usage de procédés autoritaires. Depuis l'arrêt du Conseil d'État du 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, elle bénéficie

---

<sup>1469</sup> J.-M. WELLER, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

<sup>1470</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, Paris, Montchrestien-Lextenso éd., 2009, p. 399.

<sup>1471</sup> Si l'on s'appuie sur les principes du droit privé, on constate effectivement que la plupart du temps, aucune volonté ne peut être supérieure à une autre et ne peut s'imposer à cette dernière contre son gré. Le droit privé est encore aujourd'hui très fortement marqué par la théorie de l'autonomie de la volonté ce qui explique que le droit des obligations prend presque toujours naissance dans le contrat, acte juridique dont l'accord des volontés est la condition principale pour sa validité. Ces développements nécessitent néanmoins de préciser que l'acte unilatéral n'est pas totalement absent du droit privé : l'exercice de l'autorité parentale dans la cellule familiale ou le pouvoir disciplinaire ainsi que le pouvoir de direction du chef d'entreprise le démontrent sans ambiguïté.

de ce que Maurice Hauriou<sup>1472</sup> a nommé le privilège du préalable : l'administration exerce par décision unilatérale, et sans l'aval d'un juge, son pouvoir d'édicter des droits et obligations, d'interdire ou d'autoriser. Le caractère exécutoire de l'acte administratif unilatéral impose naturellement ses dispositions aux administrés qui ne peuvent qu'y obéir sans condition.

Dès lors, on peut estimer que ce caractère exécutoire est assez représentatif du modèle traditionnel bureaucratique. Il a d'ailleurs été considéré comme « une règle fondamentale du droit public » par le Conseil d'État dans l'arrêt *Huglo* du 2 juillet 1982<sup>1473</sup>. Bien que des auteurs comme Xavier Dupré de Boulois aient démontré que le pouvoir de décision unilatérale n'était pas propre au droit public et qu'il se retrouvait dans certaines relations entre personnes privées<sup>1474</sup>, il reste l'apanage emblématique de la gestion publique.

**993.** Lorsqu'elle a recours au contrat, l'administration détient des prérogatives exorbitantes du droit commun comme la possibilité d'annuler ou de modifier ce contrat de manière unilatérale. En matière d'aménagement, le droit d'expropriation d'une personne privée dans le but d'acquérir un bien reste encore aujourd'hui significatif de cette inégalité et cette soumission du public au pouvoir administratif.

Dans ce contexte de rapport d'autorité, l'utilisation du terme « puissance publique » confrontée à la notion d'administré n'est pas anodine. Bien que l'administration se voie appliquer des sujétions exorbitantes, des « dérogations en moins »<sup>1475</sup> afin de contrebalancer cette transcendance des prérogatives, l'administré du modèle bureaucratique épouse majoritairement l'image d'une personne assujettie<sup>1476</sup>.

L'administration française traditionnelle, particulièrement dans le domaine de l'aménagement, a régulièrement été taxée de dirigisme en raison de sa conception rigide, mais aussi d'archaïsme pour ses procédures et ses techniques qui n'étaient plus adaptés aux besoins actuels des administrés. Certains, comme Albert de Mun dès le XIX<sup>e</sup> siècle, ou bien plus tard, dans les années 1980 comme l'Union nationale des citoyens parleront de « maladministration »<sup>1477</sup>.

---

<sup>1472</sup> Voir sa note sur CE l'arrêt *Préfet de l'Eure* du 30 mai 1913, S. 1915. 3. 9.

<sup>1473</sup> CE, ass., 2 juillet 1982, *Huglo*, rec. p. 257, AJDA 1982. 657, concl. Biancarelli, note Lukaszewicz, D. 1983. 327, note Dugrip, D. 1983. IR 270, obs. Delvolvé, Rev. adm. 1982. 627, note Pacteau.

<sup>1474</sup> X. DUPRÉ DE BOULOIS, *Le pouvoir de décision unilatérale: étude de droit comparé interne*, Paris, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit public », 2006.

<sup>1475</sup> Pour cette expression RIVERO J., « Existe-il un critère du droit administratif ? », in *RDP*, (1953), spécial, p. 282 et 283 ; Voir également DUFAU V., *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif: l'administration sous la contrainte*, L'Harmattan, 2000.

<sup>1476</sup> J. CHEVALLIER, *Science administrative, op. cit.*, p. 387.

<sup>1477</sup> P. WARIN, « Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative », *op. cit.*

**994.** Cette crise d'ordre politico-administrative se manifeste également par une crise de la démocratie représentative qui ne séduit plus depuis un grand nombre d'années. Cette désillusion se ressent vis-à-vis des décisions des représentants du peuple qui ne reflètent pas forcément la réalité des besoins de ce dernier. Cette facette de la crise qui ébranle le monde politico-administratif est à mettre directement en lien avec la remise en question du modèle bureaucratique décrite précédemment. La raison principale de cette convergence tient au fait que l'administration et le pouvoir politique sont en relation d'interdépendance et plus précisément la première est en grande partie soumise aux mesures adoptées par ce dernier<sup>1478</sup>. Cette situation débouche inévitablement sur une baisse de légitimité des différents acteurs de la vie politique<sup>1479</sup>. Partant de ce constat, l'implication directe des élus dans les différents processus démocratiques qui animent la vie institutionnelle du pays est nécessairement contestée par les citoyens.

**995.** Cette situation de crise engendre un désintérêt des personnes non pour la chose publique directement mais pour les rendez-vous qui façonnent la vie institutionnelle du pays. L'aspect plus beaucoup spécifique de cette crise est en partie lié aux deux aspects précédents mais il ne concerne pas uniquement les politiques et les bureaucrates puisque les scientifiques sont également touchés par ce problème : c'est une crise de confiance environnementale. Il apparaît en effet qu'il y a une contestation grandissante du savoir des « experts » par les usagers, riverains et le phénomène de professionnalisation de l'administration prise dans son sens large y est pour beaucoup. De plus il y a un manque de confiance du citoyen dans les politiques environnementales qui sont menées par les politiques et de nombreux sondages à ce sujet sont édifiants.

**996.** Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, le modèle traditionnel de prise de décision a fait l'objet de vives critiques tant de la part des penseurs libéraux que des penseurs socialistes<sup>1480</sup>. Mais cette critique a atteint son apogée au XX<sup>e</sup> siècle, notamment avec le sociologue Michel Crozier qui,

---

<sup>1478</sup> C. SINNASSAMY, *Le management public organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, op. cit., p. 67.

<sup>1479</sup> M. LAGACÉ et P. PRÉVOST, « Démocratie participative, e-démocratie et gouvernance locale: Réflexion sur les nouvelles avenues et enjeux actuels de développement collectif », p. 393-404, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

<sup>1480</sup> J. CHEVALLIER, *Science administrative*, op. cit., p. 386. Si le modèle bureaucratique de l'administration a été décrit comme un monde peuplé « d'employés » par Honoré de Balzac ou de « ronds de cuirs » par Georges Courteline, Karl Marx le désignait comme un effroyable corps parasitaire ».

dans son ouvrage intitulé *Le phénomène bureaucratique*<sup>1481</sup>, publié en 1963, dépeint l'administration comme une organisation arrimée à ces principes qui vicient son bon fonctionnement et font d'elle un système pathologique.

Le cœur des critiques envers le modèle bureaucratique se concentre principalement sur deux types de maux. Selon ces critiques, la crise qui empoisonne l'organisation administrative se caractérise d'une part, par une inefficacité importante due à la persistance des différents principes bureaucratiques, décrits ci-dessus, qui ont été forgés au fil du temps. La subsistance de ces principes a fait de l'administration un système rongé par la lenteur, la rigidité et les difficultés d'adaptation. D'autre part, les critiques soulignent également une certaine aliénation bureaucratique. En effet, la rationalisation propre au modèle bureaucratique, qui se manifeste par la stricte répartition des tâches, la professionnalisation, la hiérarchisation et l'impersonnalité des règles, réduit les individus, membres de l'administration, à l'état de simples rouages d'un gigantesque appareil sur lequel ils n'ont aucune emprise, aucune possibilité de pallier les carences.

**997.** Le modèle bureaucratique tend cependant peu à peu à laisser du terrain à un modèle réseautique par la réforme administrative.

## **Paragraphe 2 : L'émergence de la démocratie participative environnementale par la réforme administrative**

**998.** Face à cette crise multiple, les modes d'administration ont nécessairement dû évoluer. La réforme administrative qui a eu lieu a permis une intégration des principes de la gouvernance. La notion de gouvernance correspond à un changement profond de l'art de gouverner. Ce concept est d'ailleurs assez proche de la notion de « gouvernementalité » dégagée par la pensée de Michel Foucault. Cette dernière notion évoquée par le philosophe fait état d'une transformation des relations entre les gouvernants et les citoyens<sup>1482</sup>. Lorsqu'il étudie cette transformation, il estime que cela implique « que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité qui suppose d'un côté des formes rationnelles, des procédures

---

<sup>1481</sup> M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Éd. du Seuil, 1963.

<sup>1482</sup> D. MOCKLE, « La rationalité juridique et politique de l'État providence », in *Politique*, (1987), n° 11, p. 138 et s. La pensée foucauldienne est considérée comme l'un des points de départ de l'étude des transformations de l'État. François Ewald, ancien assistant de Michel Foucault, a plus particulièrement étudié les modifications du droit public et leurs implications sur les relations gouvernants/citoyens.

techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer »<sup>1483</sup>.

**999.** Or, selon Pierre Lascoumes, « envisager l'action publique sous l'angle de l'instrumentation permet de mieux caractériser les styles (les modes) de gouvernement », et d'étudier l'état du rapport gouvernant/gouverné<sup>1484</sup>. Partant de cette idée, il estime que les modes d'administration choisis en matière d'environnement peuvent notamment être évocateurs d'un système explicatif<sup>1485</sup>.

**1000.** Ainsi, si l'on s'appuie sur ce raisonnement, le choix des dispositifs accompagnant les processus normatifs renseignent sur le type de relation qu'entretiennent gouvernants et citoyens. C'est donc dans l'optique d'un rapprochement avec la population que l'administration va engager des réformes introduisant de nouveaux dispositifs décisionnels. Ces modifications sont le fruit d'une évolution de la pensée philosophico-juridique sur les modalités de mise en œuvre de la procédure administrative non contentieuse (I). Cette évolution intellectuelle a en partie entraîné une véritable révolution managériale (II) qui va déboucher sur ce qu'il est communément admis de nommer la démocratie administrative.

## **I. L'évolution de la pensée procédurale**

**1001.** L'évolution de la procédure administrative non contentieuse a été accompagnée d'une théorisation autour de ses vertus. Outre la principale fonction de ce type de procédure

---

<sup>1483</sup> M. FOUCAULT, *Dits et écrits (1954-1988), tome IV : 1980-1988*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 1994, p. 584.

<sup>1484</sup> P. LASCOUMES, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », in *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, (2004), n° 13-14.

<sup>1485</sup> *Ibid.* Il s'appuie sur l'exemple de la gestion de la pollution atmosphérique pour en déduire un choix de l'administration qui se dirige en partie sur un instrument de type informatif et communicationnel, impliquant un rapport politique de type démocratique supposant une légitimité fondée sur l'explication des décisions et une responsabilisation des acteurs. Dans cet article, Pierre Lascoumes répertorie dans un tableau cinq types différents d'instruments utilisés par l'administration de manière graduée : l'instrument législatif et réglementaire où l'État est gardien du bien commun ce qui implique l'imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés ; l'instrument économique et fiscal caractérisé par la recherche d'une utilité collective et où l'État est producteur de richesse et redistributeur, l'instrument conventionnel et incitatif avec un État mobilisateur où la légitimité est basée sur la recherche d'engagements directs, l'instrument informatif et communicationnel décrit ci-dessus et enfin l'instrument que constituent les normes et les standards induisant des ajustements compétitifs au sein de la société civile où la règle est démocratiquement négociée.

qui est celle de l'obtention d'une norme administrative, différents courants scientifiques lui ont attribué la fonction de légitimation<sup>1486</sup>.

**1002.** Jürgen Habermas, philosophe et sociologue du droit, a amplement contribué à l'évolution de la pensée procédurale. Il a consacré une partie de ses écrits à la délibération. Cette notion, qui se retrouve simultanément dans des relations de conflit et de conciliation avec l'idée de participation, présente un enjeu capital tant dans la pratique démocratique que dans la pensée procédurale<sup>1487</sup>. Ayant fait de la notion de discussion le sujet de sa thèse d'habilitation en 1962, le scientifique allemand n'a eu de cesse de décliner cette thématique sous différents aspects et d'en faire un élément clé dans la théorisation de la démocratie<sup>1488</sup>. Pour ce faire, l'auteur part de la notion d'« espace public communicationnel » pour décrire une double dimension dans la définition de la sphère publique : c'est un espace de discussion et de délibération ainsi qu'une entité idéale faisant usage de la raison afin de critiquer et d'influencer le pouvoir législatif comme exécutif, usage que le sociologue appelle « principe de publicité »<sup>1489</sup>. Ainsi, dans l'esprit des théories habermassiennes, de l'application de ce principe de publicité doit découler la « rationalité politique » : une situation où la discussion entre les individus débouche sur une confrontation de différents points de vue argumentés dans le but d'obtenir un consensus qui caractérise l'intérêt général<sup>1490</sup>. Pour parfaire ce système, Jürgen Habermas compte notamment sur le rôle de la presse pour informer le public afin que le discours de ce dernier dispose d'une ossature suffisamment solide lors des discussions<sup>1491</sup>. Formation, information et discussion sont les éléments primordiaux d'une démocratie où le peuple est en capacité d'influencer le pouvoir politique ; ces étapes procédurales imaginées par le philosophe allemand présentent des similitudes avec les consécutions juridiques et pratiques ultérieures.

**1003.** Ce schéma discursif, envisagé par l'auteur comme mode de fabrication du droit, constitue à ses yeux un facteur incontournable d'adhésion du public dans un État de droit.

---

<sup>1486</sup> R. BRETT, *La participation du public à l'élaboration des normes environnementales*, Paris Saclay, 2015.

<sup>1487</sup> Y. SINTOMER, « Délibération et participation: affinité élective ou concepts en tension? », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 239 et s.

<sup>1488</sup> J. HABERMAS, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Réédition., Paris, Payot, 1993. Dans cette thèse de doctorat, Jürgen Habermas réalise une étude du rôle de la discussion dans les salons des milieux bourgeois des 17<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> siècles dont les individus cherchent à réduire la domination d'un État absolutiste.

<sup>1489</sup> I. CASILLO, *Espace public*, <http://www.participation-et-democratie.fr/it/dico/espace-public>, consulté le 19 juillet 2016.

<sup>1490</sup> Z. BENRAHHAL SERGHINI et C. MATUSZAK, « Lire ou relire Habermas : lectures croisées du modèle de l'espace public habermassien », in *Études de communication*, (2009), n° 32, p. 33.

<sup>1491</sup> *Ibid.*

L'auteur voue effectivement une importance particulière au droit procédural dans la légitimation de l'action des gouvernants. À ce titre, dans son célèbre ouvrage *Droit et démocratie*, il affirme que « n'est considéré comme légitime que le droit susceptible d'être rationnellement accepté par tous les sociétaires juridiques qui ont formé leur opinion et leur volonté par le moyen de la discussion »<sup>1492</sup>. Cet ouvrage défend l'idée principale selon laquelle la délibération prend place au sein de l'État de droit par le biais de la force communicationnelle du public. Ce pouvoir des citoyens se manifeste par « leur capacité à transformer leur opinion en volonté législative »<sup>1493</sup>.

**1004.** L'auteur estime qu'une discussion organisée par un droit procédural fixant des règles immuables et précises constitue l'élément indispensable pour la création de l'espace public communicationnel, gage de consensus et de légitimité. Partant de ce postulat, il a établi les règles du scénario idéal de procédure délibérative afin que la norme qui en émerge soit recevable<sup>1494</sup>. Il faut en premier lieu que les participants de la discussion acceptent un minimum de formalisme dans la mise en œuvre de cette dernière. De plus, la norme qui résulte du processus n'est légitime que si elle découle « d'une égale participation de tous les citoyens à la discussion qui doit présider à son élaboration »<sup>1495</sup>. Cette règle implique donc que les participants interviennent à un moment suffisamment précoce où aucune solution n'est encore arrêtée. Il est également impératif que chaque citoyen concourant à la discussion estime la parole de ses interlocuteurs comme *a priori* honnête et légitime. En outre, chaque locuteur doit tout au long de la discussion faire prévaloir l'intérêt collectif. La norme qui émerge de la discussion doit prendre la forme d'un consensus, elle doit être empreinte d'universalité : « sont valides strictement les normes d'action sur lesquelles toutes les personnes susceptibles d'être concernées d'une façon ou d'une autre pourraient se mettre d'accord en tant que participants à des discussions rationnelles »<sup>1496</sup>. Une norme élaborée dans le sens des intérêts de certains en défaveur de ceux des autres n'est pas considérée comme valide.

---

<sup>1492</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, traduit par C. BOUCHINDHOMME, Paris, Gallimard, coll. « NRF essais », 1997, p. 153.

<sup>1493</sup> Y. SINTOMER, « Weber, Habermas et la sociologie du droit », p. 61-88, in J.-P. HEURTIN et N. MOLFESSIS (dir.), *La sociologie du droit de Max Weber*, Paris, Dalloz, coll. « L'esprit du droit », 2006.

<sup>1494</sup> E. SAS, *Philosophie de l'écologie politique*, op. cit., p. 82.

<sup>1495</sup> Cité par J. LENOBLE, *Droit et communication: la transformation du droit contemporain*, Paris, Éditions du Cerf, coll. « Humanités », 1994, p. 60.

<sup>1496</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie*, op. cit., p. 123.

**1005.** Bien évidemment, un tel code procédural ne peut pas être ou n'est pas systématiquement appliqué à la lettre dans la pratique. La mise en œuvre du principe de participation en droit de l'environnement en est tout à fait illustrative. En effet, comme nous l'avons indiqué, l'égalité de l'ensemble des participants n'est pas toujours assurée, les procédures ne débouchent pas automatiquement sur des décisions consensuelles. Il n'y a pas non plus de règles invariables organisant la tenue de dialogues entre les citoyens et les gouvernants. Concernant ce dernier contre-argument, la procédure du débat public codifié par le droit française de l'environnement en fournit à elle seule un exemple parlant : la loi du 27 février 2002 instituant la Commission Nationale du Débat public (CNDP) en autorité administrative indépendante et précisant les modalités de ce dispositif excelle dans l'art d'une « formalisation de la non-formalisation »<sup>1497</sup>.

**1006.** À ce titre, certains éléments de la pensée habermassienne ont d'ailleurs fait l'objet de critiques scientifiques prenant en compte ces différents écueils. Outre le fait que certains auteurs estiment de manière plus ou moins catégorique que « la conversation n'est pas l'âme de la démocratie »<sup>1498</sup>, d'autres, comme Yves Sintomer, évoquent une « vision largement idéalisée de la communication – et en particulier du débat public démocratique »<sup>1499</sup>. L'égalité entre les parties prenantes lors des moments de participation prônés par le sociologue allemand demeure encore une vue de l'esprit tant que chaque individu ne dispose pas de la même qualité d'information et de connaissances environnementales et urbanistiques. D'un point de vue pratique l'ensemble des citoyens participants ne dispose pas non plus des mêmes capacités de prise de parole et d'argumentation. Cependant il est vrai que cet obstacle n'est pas insurmontable et, comme le suggère Julien Bétaille et d'autres auteurs encore, les améliorations pour contrer cette fracture tiennent à un renforcement de l'éducation à la délibération<sup>1500</sup>. Ces considérations relèvent, plus généralement, de la nécessité d'une solide éducation à l'éco-citoyenneté tout au long de la vie dont les composantes intègrent tant

---

<sup>1497</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative, op. cit.*, p. 365. Pour souligner l'absence de formalisme de ce type de dispositif, Gilles Dumont précise que l'une des « caractéristiques du débat, entendu au sens large du terme qui découle de la doctrine de la concertation développée par la CNDP, est la non-formalisation du débat, ou, plus encore, ce qu'on pourrait qualifier après la loi du 27 février 2002 de " formalisation de la non-formalisation " : toutes les formes de débat public sont possibles, pourvu que la CNDP en garantisse le bon déroulement ».

<sup>1498</sup> M. SCHUDSON et C. GIRARD, « La conversation n'est pas l'âme de la démocratie », in *Participations*, (2012), n° 3, p. 219.

<sup>1499</sup> Y. SINTOMER, *La démocratie impossible. Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999, p. 368.

<sup>1500</sup> J. BÉTAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Limoges, 2012, p. 386 ; C. GUIBET LAFAYE, « Faut-il éduquer à la délibération ? », in *Archives de philosophie du droit*, (2011), n° 54, p. 161.

l'assimilation des connaissances de développement et d'aménagement durables que l'apprentissage de l'exercice d'une citoyenneté active. En outre, Niklas Luhmann, sociologue allemand antagoniste de la théorie habermassienne, ne reconnaît pas la fonction de légitimation au droit procédural mais à la procédure elle-même<sup>1501</sup>. Ce débat apparaît pour le moins stérile dans la mesure où tant la règle procédurale que la mise en œuvre de la procédure elle-même ont la capacité d'apporter un sentiment de légitimité de l'action publique.

**1007.** De plus, d'autres auteurs critiquent l'idée même de consensus obtenu suite à la délibération en faisant remarquer le fait que « même dans un groupe tout à fait restreint, il est rare qu'on parvienne à un accord effectif autour d'un argument »<sup>1502</sup>. Pour Niklas Luhmann, la légitimation n'est pas synonyme de consensus. Selon lui, la légitimation équivaut à un « *processus d'apprentissage institutionnalisé* »<sup>1503</sup>. La mise en œuvre de ce dernier porte à son sens sur « *un climat social qui institutionnalise la reconnaissance de décisions contraignantes comme une évidence et qui ne la considère pas comme l'effet d'une décision personnelle, mais comme celui de la validité d'une décision officielle* »<sup>1504</sup>. Ainsi, contrairement à Habermas, Luhmann estime que la légitimation ne donne pas obligatoirement lieu à un consensus entre l'ensemble des parties prenantes<sup>1505</sup>. Selon cette conception, la légitimation implique donc davantage la possibilité d'une résolution, au moins partielle, des conflits existant autour de la question débattue et la constitution d'un capital d'acceptabilité de la décision publique<sup>1506</sup>.

**1008.** La pratique révèle donc les difficultés d'une application à la lettre de la théorie de l'espace public communicationnel. En tenant compte de diverses évolutions sociétales, Jürgen Habermas lui-même a d'ailleurs pris conscience de la nécessité d'assouplir sa doctrine afin qu'elle soit plus en phase avec les réalités de la vie démocratique<sup>1507</sup>. Par exemple, le trop grand formalisme reproché au philosophe a poussé ce dernier à redéfinir la notion d'espace

---

<sup>1501</sup> G. DUMONT, « Théorie de la procédure », p. 3-11 in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (dir.), *Les procédures administratives. Actes du colloque organisé les 5 et 6 juin 2014.*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2015 ; N. LUHMANN, *La légitimation par la procédure*, Paris, Cerf, coll. « Passages », 2001, p. 28.

<sup>1502</sup> Y. CUSSET, *Habermas : L'Espoir de la discussion*, Paris, Editions Michalon, coll. « Le Bien Commun », 2001, p. 46.

<sup>1503</sup> N. LUHMANN, *La légitimation par la procédure*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>1504</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>1505</sup> *Ibid.*, p. 115. « *La légitimation par la procédure ne conduit donc pas nécessairement à un réel consensus, à une harmonie des opinions sur ce qui est juste et injuste* ».

<sup>1506</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 365.

<sup>1507</sup> Z. BENRAHHAL SERGHINI et C. MATUSZAK, « Lire ou relire Habermas : lectures croisées du modèle de l'espace public habermassien », *op. cit.*

public : ainsi il établit une différence entre des espaces publics particuliers, préétablis et organisés selon des règles de procédure délibérative clairement définies au préalable et « un espace public général » dont les modalités de déroulement sont informelles<sup>1508</sup>. Ce réajustement n'est pas éloigné de la réalité : il existe bel et bien en parallèle des procédures encadrées par le droit de l'environnement et de l'urbanisme (comme l'enquête publique ou la concertation préalable) des mécanismes informels de participation dont les pouvoirs publics ou la société civile sont à l'origine. La tenue des rares conférences de consensus organisées en France en matière de développement durable ou la création par la Commission européenne du site internet *Your Voice* figurent parmi les nombreux exemples de processus de participation du citoyen non spécifiquement prévus par le droit. Ce non-formalisme correspond en effet à de nouvelles modalités apparues à la fin du XX<sup>e</sup> siècle pouvant être rattachées à l'idée de droit souple, élément de définition de ce qui peut être appelé la gouvernance environnementale. Il est possible de considérer que les procédures formelles et informelles sont complémentaires et visent ce même but de légitimation.

**1009.** Ainsi, malgré les différentes critiques adressées à l'œuvre de Jürgen Habermas, il peut être affirmé que cette dernière constitue une référence incontournable dans l'analyse scientifique de la démocratie participative. Si son œuvre constitue un soutien théorique au phénomène de procéduralisation du droit, elle permet également d'inclure le but de légitimation de l'action publique parmi les éléments psychologiques de la pensée procédurale. Que ce soit de manière expresse ou tacite, divers scientifiques se sont d'ailleurs accordés à reconnaître l'apport non négligeable des travaux du sociologue dans la théorie du droit de la participation ou, du moins, ils en ont adopté certains aspects.

**1010.** Certains juristes s'intéressent plus particulièrement au rôle que la discussion et l'échange d'arguments apportent à la démocratie. En prenant en compte la démocratie délibérative, Bruce Ackerman estime que le dialogue constitue « la première obligation de la citoyenneté »<sup>1509</sup>. Jacques Chevallier attribue au débat public l'introduction dans le processus décisionnel d'un moment délibératif. Cette étape importante permet selon lui de « revenir aux fondements mêmes de la démocratie, qui implique la confrontation permanente des opinions, à travers les procédures instituées à cet effet »<sup>1510</sup>. Le temps de la délibération revêt une

---

<sup>1508</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie*, op. cit., p. 333.

<sup>1509</sup> B. ACKERMAN, « Why dialogue ? », in *Journal of Philosophy*, (1989), n° 86, p. 5.

<sup>1510</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, op. cit.

primordialité en ce qu'il permet à chaque partie de faire entendre sa voix avant que toute décision soit prise de manière définitive. Cette visée correspond profondément à l'esprit des développements effectués par Habermas. Dans sa contribution au rapport du Conseil d'État de 2011, il affirme également que « cette conception renouvelée de la démocratie est appelée à irradier l'administration, en tant que dispositif de prise en charge des fonctions collectives »<sup>1511</sup>. Bien qu'elles révèlent des contradictions les unes pour les autres, les consécutions juridiques actuelles d'inclusion des citoyens dans les processus décisionnels font écho aux théories de Jürgen Habermas. De surcroît, au delà des consécutions formelles, des dispositifs informels de participation citoyenne se rapprochent à certains égards du schéma discursif imaginé par le philosophe.

**1011.** Dans le domaine de l'aménagement et du développement durables la pensée d'Habermas revêt une influence particulière. Les approches collaboratives ont fait l'objet d'études par différents théoriciens de la planification urbaine<sup>1512</sup>.

**1012.** Sur le plan formel, les divers dispositifs juridiques français de participation de l'éco-citoyen adoptent plus ou moins certains aspects de la procéduralisation habermassienne<sup>1513</sup>. Selon les modalités retenues par les gouvernants français, la procédure de concertation préalable ou celle du débat public peuvent effectivement s'en rapprocher. Cependant, il est éclairant de préciser qu'outre-Atlantique, les procédures utilisées en droit de l'environnement et encadrées par la section 553 du code de procédure administrative américain (APA)<sup>1514</sup> ont une filiation bien plus directe avec le schéma discursif dégagé par Habermas. Certaines (les procédures de *rulemaking petitions* et de *negotiated rulemaking*) permettent aux citoyens américains de participer à l'élaboration initiale d'un projet de texte et d'en négocier directement le contenu<sup>1515</sup>. Ici l'intervention des citoyens dès la naissance du processus correspond à la conception qu'a Habermas de la délibération : agir le plus en amont des décisions lorsqu'aucune solution n'est encore arrêtée. D'autres procédures (dites de *formal rulemaking* et de *notice and comment*) permettent aux citoyens de participer à la discussion

---

<sup>1511</sup> J. CHEVALLIER, « Délibération et participation », p. 195-205 in CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, op. cit.

<sup>1512</sup> P. HEALEY, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, UBC Press, coll. « Planning - environment - cities », 1997.

<sup>1513</sup> J. BÉTAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, op. cit., p. 381.

<sup>1514</sup> *Administrative procedure act*, 1946, dit APA, codifié dans le *United States Code (USC)*, chapitre 5, sections 511 à 599.

<sup>1515</sup> J. BÉTAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, op. cit., p. 403-405.

d'un projet de texte déjà établi<sup>1516</sup>. Dans ces cas là, c'est avant tout le recours à la discussion et à l'argumentation qui fait écho à la théorie de l'espace public communicationnel. La procédure de *formal rulemaking* impose la tenue d'auditions (*oral hearing*) dans lesquelles les personnes intéressées peuvent opposer des preuves, formuler des arguments ainsi qu'auditionner des témoins. Quant à procédure dite de notice and comment, elle a, selon le (c) de la section 553 de l'APA, pour intérêt d'offrir au public « une opportunité de participer à l'élaboration de la règle à travers la soumission de données écrites, de points de vue ou d'arguments, avec ou sans possibilité de présentation orale »<sup>1517</sup>.

**1013.** D'un point de vue informel, certaines méthodes auxquelles les gouvernants ont recours se rapprochent encore davantage de cette philosophie. En effet, l'application des pratiques de planification et d'urbanisme renouvelées durant les années 1970 dans les pays anglo-saxon implique l'utilisation d'approches collaboratives<sup>1518</sup> confirmant l'introduction du paradigme de la gouvernance, schéma non linéaire qui se caractérise par une multiplication d'acteurs. Ces pratiques innovantes ont donné lieu à de nouveaux processus normatifs urbanistiques incluant une dimension communicationnelle et argumentative dans l'élaboration de la norme. La méthode du *community planning* importée des États-Unis marque une césure avec les pratiques de concertations traditionnelles<sup>1519</sup>. Pouvant être défini comme une « démarche de concertation citoyenne en urbanisme » le *community planning* incarne « un processus collaboratif très structuré dans lequel les parties prenantes incluant la population locale travaillent de concert sous la conduite d'experts indépendants issus de disciplines variées, en vue de projeter ensemble le futur de leur territoire ou de certains aspects de la vie locale »<sup>1520</sup>. Cette méthode a été utilisée en France depuis les années 2000 par différentes communes qui ont organisé la tenue d'ateliers mobilisant un nombre important de citoyens en amont des projets. L'élaboration du projet global de renouvellement urbain du quartier de la Porte de Vanves à Paris de 2001 à 2003 ainsi que l'élaboration du projet de renouvellement urbain du quartier du Haut du Lièvre organisée par la Communauté Urbaine du Grand Nancy en 2003 en constitue deux exemples probants<sup>1521</sup>.

---

<sup>1516</sup> *Ibid.*, p. 405-407.

<sup>1517</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, *op. cit.*, p. 124. Dans cet ouvrage, Michel Prieur consacre une étude approfondie de la procédure dite de *notice and comment* de la page 118 à 147.

<sup>1518</sup> M.-H. BACQUÉ et M. GAUTHIER, « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 36 et s.

<sup>1519</sup> É. HAUPTMANN et N. WATES, *Concertation citoyenne en urbanisme. La méthode du Community planning*, Gap; Paris, Y. Michel ; Adels, coll. « Société civile », 2010.

<sup>1520</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>1521</sup> *Ibid.*, p. 112.

**1014.** L'application de cette méthode en France a eu le mérite de créer un dialogue entre parties prenantes, l'échange d'arguments et l'atténuation des conflits d'usage du sol au sein d'un environnement complexe. Elle a ainsi donné de la légitimité dans l'adoption d'agendas 21 et de projets de renouvellement urbain ou de développement de villes. De plus, son caractère précoce permet de mettre en application l'objectif habermassien visé par les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, la participation du public dès le 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 ».

**1015.** La théorie de l'espace public communicationnel présente une évolution de la pensée juridique en matière de fabrication de la norme et plus particulièrement dans le domaine de l'action durable de l'administration. Elle comporte un paradoxe important : sans être totalement réalisable, la pensée habermassienne a donné une impulsion à l'idéologie de l'intégration des citoyens dans la prise de décision. Le développement des doctrines fondant la révolution managériale de l'action administrative en constitue la preuve.

## **II. La révolution managériale de l'action administrative**

**1016.** L'ensemble des critiques et constats qui ont été réalisés à l'encontre du modèle bureaucratique ont débouché sur un mouvement de réforme administrative de manière à, sinon éliminer les maux de l'organisation administratives (lourdeur, distanciation, rigidité, dysfonctionnements), au moins les atténuer.

**1017.** Ce mouvement réformiste a permis, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, des modulations ponctuelles des modes d'organisation de l'administration. Outre l'apparition du thème de la réforme administrative dans les années 1920 dans une optique déflationniste qui s'est caractérisée par une « industrialisation des services » qui se rapprochait, déjà à cette époque, d'un management administratif, les années 1930 ont vu apparaître l'idée de planification ainsi que l'objectif d'association des forces économiques de l'État. Au-delà de cet aspect économique, le mouvement de réforme administrative qui a vu le jour au début du XX<sup>e</sup> siècle a également eu un impact sur la démocratie. L'éclosion de l'État-providence des années 1940 a donné lieu à un nombre important de réformes allant dans le sens d'ajustements administratifs. Cette adaptation a eu incontestablement des répercussions sur le contexte

démocratique de l'administration. Effectivement, cette période a connu un élan démocratique au sein de l'organisation bureaucratique qui s'est notamment traduit par un adoucissement des contours de la structure hiérarchique en reconnaissant les syndicats de fonctionnaires et en développant des procédures internes de participation. D'une manière générale, les relations de l'administration avec les administrés se sont également démocratisées.

**1018.** Les années 1960 ont, à leur tour, également connu leur lot de modernisation démocratique dans les relations administration/administrés puisque que c'est à partir de cette période que ce mouvement de réforme développe le thème de l'efficacité. Issues des règles du monde privé de l'entreprise les idées de « nouvelle gestion publique » puis, dans les années 1980, de management public, ont fait leur apparition au sein de l'organisation administrative tout en subissant quelques adaptations à la spécificité de cette structure d'accueil<sup>1522</sup>. L'efficacité est le fer de lance de ces nouvelles règles. Les préceptes du management public encouragent l'efficacité de manière à ce que l'administration atteigne les objectifs qu'elle s'est fixés tout en garantissant un service public de qualité correspondant aux attentes des administrés. Les objectifs de productivité, de performance, de gestion efficace ont donc guidé la modification des procédés utilisés par l'administration qui donnent au droit une dimension évaluative<sup>1523</sup>.

**1019.** Dans un contexte de remise en cause des formes traditionnelles d'exercice du pouvoir, d'essor des nouvelles technologies et de compétitivité, l'ensemble des administrations occidentales ont modifié leur organisation en s'appuyant sur les principes du management public<sup>1524</sup>. Cette modernisation se caractérise en grande partie par une révision

---

<sup>1522</sup> J. CHEVALLIER, *Science administrative, op. cit.*, p. 34-35. La naissance des notions de nouvelle gestion publique et de management public prend directement source dans les règles du management. Traditionnellement rattaché au monde privé de l'entreprise, le management est l'ensemble des règles de bonne gestion mises en œuvre pour au sein des organisations afin d'atteindre efficacement les buts qu'elles se sont fixés. Cependant, il est important de noter qu'avant d'être intégrés dans l'univers de la gestion publique, ces règles ont dû subir différentes transformations de manière à les adapter aux contraintes particulières de l'administration. Tout d'abord, les finalités ne sont pas les mêmes. Si l'entreprise privée a pour but principal l'optimisation du profit, la satisfaction de l'intérêt général est la raison d'être de l'administration (bien qu'avec le temps, les finalités de cette dernière se soient élargies et ne soient plus indifférentes à la rentabilité et à la valorisation économique des biens : voir notamment à ce sujet AUBY J.-B., « Le patrimoine hospitalier et l'évolution du droit des propriétés publiques » in *Recueil Dalloz*, 1993, n°40, p.296). De plus, si l'entreprise dispose d'une grande autonomie, d'une marge de manœuvre suffisante dans l'action qu'elle mène pour atteindre ses objectifs, l'action des organisations publiques est dans un rapport d'interdépendance avec le pouvoir politique. Enfin, bien qu'ici aussi le schéma ait quelque peu évolué si l'on prend en compte les nouvelles exigences du droit de l'Union Européenne, l'administration n'est pas soumise aux lois du marché comme l'entreprise privée qui, elle, est pleinement implantée dans un système concurrentiel.

<sup>1523</sup> Évaluation de la norme elle-même et évaluation de l'usage qui en est fait dans la gestion publique.

<sup>1524</sup> C. POLLITT et G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3<sup>e</sup> éd., Oxford, OUP Oxford, 2011.

des modes de prise de décisions. C'est ainsi que les processus participatifs ont fait leur entrée dans le monde de l'administration afin d'offrir un modèle plus souple de prise de décision qui inclue tant les agents administratifs que le public sans pour autant abolir totalement la rigidité du modèle hiérarchique<sup>1525</sup>.

**1020 .** Un ensemble de réajustements procéduraux guidés par des objectifs d'efficacité, de qualité ou encore de simplification a contribué, si ce n'est à réduire sensiblement l'écart entre l'administration et l'administré, au moins à donner à ce dernier un statut renouvelé. Au fil de réformes successives l'administré s'est vu doté d'un statut de citoyen bénéficiant de droits procéduraux au sein d'une démocratie administrative. Ainsi le public est considéré comme un maillon incontournable de la procédure administrative non contentieuse et différents dispositifs sont mis en œuvre pour qu'il puisse exercer son rôle dans le processus décisionnel.

**1021 .** En parallèle de la modernisation des procédures, on va assister à une modernisation des outils techniques puisqu'on s'est rendu compte que les TIC (technologies de l'information et la communication) améliorent la prestation de services publics et donc rapprochent l'administration de l'usager. Les règles de modernisation de l'action administrative véhiculée par le management public ont d'ailleurs été (et sont toujours) incontestablement facilitées par la révolution numérique<sup>1526</sup>. L'essor des TIC constitue un levier considérable dans la mise en œuvre d'une gestion efficace. Ces modifications permettent de constater une évolution significative dans le mode de gestion administrative : on est passé de l'administration numérique à la gouvernance numérique. Les TIC ont été mis au service de l'aménagement du territoire et du développement durable afin d'assurer une participation du citoyen performante<sup>1527</sup>. L'espace public numérique est donc devenu un lieu de participation, d'information, mais également de formation et de sensibilisation. Effectivement l'éducation et la formation des citoyens sont nécessaires pour participer de manière effective à la réflexion sur les problématiques et enjeux environnementaux.

---

<sup>1525</sup> C. SINNASSAMY, *Le management public organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, op. cit., p. 67.

<sup>1526</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>1527</sup> A. DELBLOND, «Les technologies de l'information et de la communication électronique dans l'aménagement du territoire insulaire», p. 317-334 in M.-J. AGLAÉ (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable : les collectivités françaises de l'espace Amazonie-Caraïbe en quête d'un projet territorial : [actes du colloque organisé les 18, 19 et 20 octobre 2007 par le CRPLC à la faculté de droit et d'économie de la Martinique]*, Paris, Cujas, 2009.

### **Paragraphe 3 : La consécration de la gouvernance environnementale**

**1022 .** D'une manière générale, la consécration juridique des dispositifs participatifs a été le signe de l'émergence de notions nouvelles en droit public. Or il est une de ces notions qui prend une particulière importance en matière de démocratie environnementale : celle de la gouvernance. Face à la crise de « gouvernabilité »<sup>1528</sup> que connaît l'administration, les responsables politiques ont été contraints de modifier les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des normes. Les dispositifs juridiquement consacrés et censés résorber cet état critique ont donné naissance à cette nouvelle conception de l'administration qu'est la gouvernance. Ce concept présente une nouvelle image de l'art de gouverner et il est particulièrement présent en droit de l'urbanisme et de l'environnement puisqu'il est incarné par les différents dispositifs participatifs. L'idée de gouvernance se caractérise donc par des aspects novateurs : le concept même de gouvernance devient progressivement une notion juridique (I) et l'intégration de cette notion dans les modes d'administration implique de nouvelles formes de processus décisionnels (II).

#### **I. La gouvernance, nouveau concept du droit public de l'environnement**

**1023 .** La notion de gouvernance n'est pas initialement un concept juridique. Certains auteurs la considèrent d'ailleurs encore aujourd'hui comme une notion purement étrangère à la matière juridique pour plusieurs raisons<sup>1529</sup>. Parmi les arguments allant dans ce sens, il y a celui de l'extranéité intrinsèque tant ce nouveau mode de prise de décisions serait contraire au modèle décisionnel rigide et unilatéral qui constitue classiquement un des facteurs fondamentaux du droit. Un autre argument avancé par les détracteurs de la juridicité de la gouvernance serait d'avancer le fait qu'il arrive souvent que les procédés participatifs propres à l'affermissement de cette notion soient informels, c'est-à-dire non prévus par le droit.

**1024 .** Cependant, s'en tenir à ces justifications équivaldrait à renier l'émergence actuelle d'un droit post-moderne, phénomène juridique récent où le droit est le produit de croisements pluridisciplinaires, de fluctuation du sens des notions, de pluralismes juridiques, de diversité

---

<sup>1528</sup> CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES SUR L'ACTION PUBLIQUE ET LE POLITIQUE (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 1996.

<sup>1529</sup> J. CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », p. 189-207, in G. COHEN-JONATHAN, Y. GAUDEMET, et R. HERTZOG (dir.), *Mélanges Paul Amserek, op. cit.*

d'acteurs dans les processus décisionnels et de dispositions plus ou moins contraignantes (à l'image du droit mou). En cela, le droit de l'environnement constitue un exemple parfait de cette apparition. C'est en effet un droit influencé par différentes disciplines, axé sur par une grande complexité confronté à des aléas de tous types qui sont propres à l'environnement, caractérisé par l'enchevêtrement des ordres juridiques voire même par le pluralisme juridique et dont l'élaboration est en partie guidée par la participation des citoyens. De plus, la gouvernance, caractérisée par une négociation ou par une confrontation entre acteurs, est corrélative à des procédés participatifs, qu'ils soient formels ou informels, et dont l'issue débouche sur la formation du droit. Dans ces conditions, « le droit tend à n'être plus que l'enveloppe formelle d'un jeu à finalité coopérative »<sup>1530</sup>. Malgré cette réticence encore vive quant à l'incorporation du concept de gouvernance dans la discipline juridique, certains auteurs ont, depuis plus de trente ans, souligné le rôle direct de cette notion dans la mutation du droit<sup>1531</sup> si bien que certains auteurs vont même jusqu'à évoquer l'existence d'un « droit de la gouvernance »<sup>1532</sup>.

**1025**. Bien que ce phénomène de changement ne soit pas flagrant dans l'ensemble des disciplines juridiques, le droit de l'environnement et de l'urbanisme constitue le symbole par excellence de la juridicité de la notion de gouvernance. Effectivement, en matière de développement et d'aménagement durables, le droit apparaît sous de nouveaux atours. La juridicité s'empare progressivement des aspects de ce que l'on appelle la gouvernance environnementale, un mode novateur de prise de décisions portant sur l'environnement et fonctionnant sur une logique participative. La gouvernance est donc pleinement au cœur de la matière juridique puisque la notion est à la fois objet du droit et source de droit. De fait, les empreintes du droit se retrouvent tant dans les objectifs juridicisés (A) que dans les conséquences juridiques de la gouvernance environnementale (B).

#### A) Les objectifs juridicisés de la gouvernance environnementale

**1026**. À travers ses objectifs, la notion de gouvernance, notion certes initialement extérieure au droit et provenant du *New Public Management*, a introduit une conception renouvelée du droit basée sur des dispositifs normatifs innovants. Jacques Chevallier analyse

---

<sup>1530</sup> *Ibid.*

<sup>1531</sup> P. AMSELEK, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », in *RDP*, (1982), n° spécial, p. 275 et s.

<sup>1532</sup> V. LASSERRE-KIESOW, *Le nouvel ordre juridique: le droit de la gouvernance*, Paris, LexisNexis, 2015.

ce phénomène comme une « juridicisation des préceptes managériaux »<sup>1533</sup>. La gouvernance détient trois objectifs principaux qui fondent en partie l'identité du droit de l'environnement et de l'urbanisme.

**1027 .** Le premier objectif est celui de la légitimité. Comme nous l'avons vu précédemment, le système classique de prise de décision est confronté à une crise de légitimité dans un aspect général en ce qui concerne le modèle représentatif mais également dans un aspect plus spécial si l'on se base sur la crise de confiance du public envers les gouvernants dans le domaine environnemental. C'est contre cette crise de légitimité que le droit entend agir par la consécration de dispositifs participatifs graduels. C'est notamment dans cette volonté de rétablissement de la légitimité que la loi Voynet de 1999<sup>1534</sup> a instauré les Conseils de développement<sup>1535</sup>. Cette réforme a permis d'incorporer de manière formelle au fonctionnement institutionnel local des instances de démocratie participative composées d'une diversité de membres de la Société Civile.

**1028 .** Le deuxième objectif est celui de l'efficacité. Figurant parmi les impératifs fixés par le management public, l'efficacité est une notion que le droit s'est appropriée. L'efficacité du droit est un thème qui est de plus en plus abordé au sein de la doctrine juridique et plus particulièrement en droit administratif. Plus précisément, la recherche de l'efficacité de la décision administrative pour contrer les méfaits de la bureaucratie est une idée qui est désormais courante dans la pratique juridique<sup>1536</sup> et constitue un gage d'accroissement de la citoyenneté administrative<sup>1537</sup>. Paradoxalement, cela rejoint en partie les théories de Hans Kelsen qui fait de l'efficacité de l'ordre juridique une condition *sine qua non* de sa validité<sup>1538</sup>. En matière d'aménagement et de développement durables, la consécration juridique de dispositifs de participation constitue l'un des facteurs de l'efficacité de l'action publique voulus par le droit face à une complexité contextuelle. Cette complexité est double puisqu'elle se caractérise à la fois par la complexité environnementale (incarnée par le risque et l'incertitude) mais également par la complexité du droit lui-même<sup>1539</sup>. La question de

---

<sup>1533</sup> J. CHEVALLIER, « Management public et Droit », in *Politiques et management public*, 26/3 (2008), p. 93 et s.

<sup>1534</sup> Loi LOADDT du 25 juin 1999.

<sup>1535</sup> M. CASTEIGTS, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », p. 143-157, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

<sup>1536</sup> G. MOKALED, *L'efficacité de la décision administrative*, Université de Poitiers. UFR de Droit et Sciences sociales, 2004.

<sup>1537</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit., p. 523.

<sup>1538</sup> H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945, p. 170-173.

<sup>1539</sup> L. FONBAUSTIER, « (L'efficacité de) la police administrative en matière environnementale », p. 109-125, in O. BOSKOVIC (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement: mise en oeuvre et sanctions*, Paris, Dalloz, coll.

l'efficacité des règles de droit urbanistiques et environnementales dans leur élaboration comme dans leur mise en œuvre demeure une question récurrente qui montre les limites de l'action unilatérale<sup>1540</sup>.

**1029.** La gouvernance apparaît donc comme une réponse, un gage d'efficacité face à cet ensemble complexe. Pour éviter que les normes environnementales ne restent lettre morte, le droit a épousé l'objectif d'efficacité de la gouvernance en consacrant les dispositifs de participation. Comme nous l'avons abordé précédemment la pratique normative évolue vers un mouvement de simplification du droit et plus particulièrement de simplification de la procédure administrative non contentieuse dans un but de transparence et d'efficacité. C'est principalement par le recours à la consultation du citoyen que s'opère cette simplification et l'accent est mis de plus en plus sur le développement des procédures électroniques. Le développement du numérique et plus précisément de la démocratie digitale remplit l'objectif d'efficacité de la norme poursuivi par la gouvernance environnementale. C'est notamment pour cela que l'article 16 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011<sup>1541</sup> qui instaure la possibilité de procéder à des consultations ouvertes sur internet, cyberconsultations qui avaient été encouragées par le Conseil d'État dans son rapport de la même année<sup>1542</sup>. C'est donc bien, ici encore, de la gouvernance dont le droit de l'environnement s'imprègne dans la mesure où la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise

---

« Thèmes et commentaires », 2010. Il y a d'une part une grande complexité environnementale liée aux interrelations entre les différents éléments constituant un biotope avec l'ensemble des facteurs géographique et techniques que cela comporte. Il y a d'autre part une certaine ambiguïté, qui est l'œuvre du droit de l'environnement, un droit technique se caractérisant par une multiplicité d'acteurs institutionnels avec un manque de simplicité et parfois de cohérence dans l'articulation des compétences, une portée juridique parfois incertaine des dispositifs mis en place et les situation souvent contradictoires due à la nécessité d'opérer une conciliation entre contraintes économiques, sociales et environnementales.

<sup>1540</sup> *Ibid.* ; Y. JÉGOUZO, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », in *Pouvoirs*, Droit et environnement (2008), n° 127, p. 23. Le droit de l'aménagement et du développement durables est souvent en proie à des problèmes d'efficacité. La question de la gestion des installations classées en constitue un exemple parlant. L'accroissement des types d'activités considérées comme étant susceptibles de comporter un risque sur l'environnement n'a cessé de progresser alors que simultanément les effectifs des organes de contrôle ont diminué. Ce constat s'est accompagné d'un élargissement des territoires à protéger ce qui a, de fait, entraîné une diminution de la fréquence des contrôles effectués sur les risques potentiels de ces activités alors qu'en même temps, ces mêmes contrôles ont vu leurs procédures se complexifier par l'intégration de nouveaux impératifs comme l'évaluation préalable des effets des projets sur l'environnement ou le respect du principe de précaution. À cela s'ajoute également une variabilité dans la force des sanctions sensées garantir le respect de la norme environnementale. Enfin, ces éléments sont conjugués aux problèmes d'articulation des compétences. Le principe de l'indépendance des législations constitue effectivement une source de complexité organisationnelle. Ce principe veut que chaque police spéciale ait un but qui lui soit propre, et qu'elle doive en principe s'exercer sans interférences avec les autres. Or cette règle peut poser problème notamment lorsqu'elle s'applique à une autorité qui cumule plusieurs pouvoirs de police spéciale. Elle doit obligatoirement exercer ses compétences et ne peut pas faire un choix dans la procédure qu'elle estime la plus simple à mettre en œuvre. Dans le cas contraire, elle commettrait un détournement de procédure.

<sup>1541</sup> Loi n° 2011-525 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, 17 mai 2011, JORF n° 0115 du 18 mai 2011 page 8537, texte n° 1.

<sup>1542</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, op. cit., p. 115-122.

en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>1543</sup> prévoit de telles consultations dans ce domaine.

**1030 .** Le rôle de la participation dans la poursuite de cet objectif d'efficacité est également consacré par le juge en matière environnementale. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est à ce sujet dépourvue d'ambiguïté. Face à la complexité des questions d'aménagement et de développement durables et dans la perspective de l'adoption de mesures efficaces, la mise en place de dispositifs de démocratie participative apparaît comme étant une solution efficace. Le juge de la Cour de Strasbourg a puisé au sein des différents articles de la CEDH des éléments permettant de consacrer la place du citoyen au sein des processus décisionnels environnementaux. Dans son arrêt *Hatton c/ Royaume-Uni* du 8 juillet 2003, le juge international européen vise bien l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre de la norme lorsqu'il affirme le principe selon lequel « lorsqu'il s'agit pour un État de traiter ... des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu »<sup>1544</sup>. Dans cette décision de la Cour, apparaît concrètement le concept de gouvernance environnementale où l'image d'un État tout puissant fonctionnant sur des modalités autoritaires et unilatérales de prise de décision s'atténue au profit de celle d'un État conciliateur fonctionnant sur des pratiques collaboratives décisionnelles.

**1031 .** Le troisième objectif de la gouvernance, la durabilité, est également empreint de juridicité. Cet objectif renvoie directement à la logique participative vers laquelle a évolué le droit de l'environnement et de l'urbanisme. Le développement durable, défini à l'origine par le rapport Brundtland de 1987, fait depuis près de trois décennies l'objet de consécutions juridiques successives. Pour la mise en œuvre de cet objectif, les droits international et européen ont insisté sur l'importance de l'instauration d'une gouvernance et plus précisément de dispositifs participatifs permettant d'inclure le citoyen dans l'ensemble des décisions économiques, sociales et environnementales. Plus précisément, au-delà de la simple notion de gouvernance, c'est la notion de « bonne gouvernance » qui a été depuis quelques décennies appliquée aux questions environnementales du droit public. Issue initialement du droit international, la *Good Governance* constitue un objectif poursuivi par les organisations

---

<sup>1543</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, JORF n°0302 du 28 décembre 2012, page 20578.

<sup>1544</sup> CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97, CEDH 2003-VIII.

internationales financières afin de réformer les institutions des pays en voie de développement dans les années 1990<sup>1545</sup>. Plus qu'une simple expression managériale, la bonne gouvernance constitue une véritable idéologie prônant la refondation de l'État et plus particulièrement un repli de ce dernier sur les activités qu'il doit essentiellement assurer<sup>1546</sup>.

**1032.** Outre son application en matière financière<sup>1547</sup>, la bonne gouvernance a servi par la suite de boussole dans la gestion des questions d'aménagement et de développement durables. Les Nations Unies dans un rapport intitulé *Villes viables et vivables* se sont appuyé sur la bonne gouvernance pour souligner l'importance de la participation citoyenne dans la conciliation entre efficacité des décisions et démocratie<sup>1548</sup>. Le Programme des Nations Unies pour le développement met d'ailleurs en exergue l'objectif de durabilité de la bonne gouvernance à travers la définition de cette dernière<sup>1549</sup>. Dans son *Livre blanc sur la gouvernance européenne* l'Union européenne a estimé que cette idéologie se résume en cinq principes : la bonne gouvernance désigne « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »<sup>1550</sup>. Le Conseil de l'Europe a également appliqué le concept de bonne gouvernance en matière d'aménagement et de développement durables. Dans sa recommandation sur la bonne gouvernance dans les zones métropolitaine européennes de 2006, il a préconisé un ensemble

---

<sup>1545</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne, op. cit.*, p. 241.

<sup>1546</sup> CHEVALLIER J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », in *Revue française d'administration publique*, n°105-106 (2003), n° 1, p. 203-217.

<sup>1547</sup> M.-C. SMOUTS, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », in *Revue internationale des sciences sociales*, (1998), n° 155, p. 85. À ce titre, la Banque mondiale a défini les caractéristiques de la bonne gouvernance : l'État de droit, la bonne administration, la responsabilité des dirigeants politiques et la transparence à travers une information disponible et accessible.

<sup>1548</sup> COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, *Rapport Ville viables et vivables, sur la recherche urbaine et régionale*, Leeds, 2002.

<sup>1549</sup> PNUD, *La Gouvernance en faveur du développement humain durable: document de politique générale du PNUD*, New York, PNUD, 1997, p. 3-4. « La gouvernance peut être considérée comme l'exercice des pouvoirs économique, politique et administratif pour gérer les affaires des pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends. La bonne gouvernance est participative, transparente et responsable. Elle est aussi efficace et équitable. Elle assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont au cœur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement ».

<sup>1550</sup> INSTITUT DE RECHERCHE ET DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE, *Le Livre blanc sur la gouvernance européenne*, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-58.html>, consulté le 9 mai 2016 ; H. Michel, « Les groupes d'intérêts et la consultation sur le livre blanc: objectivation et institutionnalisation de la « Société civile » ? », p. 235-253, in D. GEORGAKAKIS et M. de LASSALLE (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne: genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. « Sociologie politique européenne », 2007. Lors de la diffusion de ce livre blanc, une consultation a été organisée. Suite aux quelques 260 propositions émises (provenant d'États, de Régions, d'entreprises, d'associations professionnelles, culturelles et religieuses, d'ONG et de particuliers, l'article I-47 du Traité établissant une constitution pour l'Europe, intitulé « la démocratie participative », a été élaboré.

de critères afin d'évaluer les structures et le processus de gouvernance<sup>1551</sup>. De plus, dans la deuxième Charte urbaine européenne de 2008, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe fait référence aux aspects qui caractérisent la « bonne gouvernance urbaine » comme « les mécanismes de contrôle efficaces et d'évaluation régulière » et plus particulièrement les processus de participation démocratique et l'amélioration du dialogue entre élus et citoyens afin d' « entraîner la mobilisation citoyenne et l'adhésion d'une majorité de citoyens-citoyens au projet politique et collectif urbain ».

**1033** . Plus particulièrement, il est possible d'affirmer que le concept de bonne gouvernance détient une identité juridique à travers l'idée de durabilité sociale qui émane des textes internationaux ou de certains ordres juridiques nationaux comme c'est le cas notamment en Finlande<sup>1552</sup>. Dans le contexte environnemental, la durabilité sociale est un objectif qui, pour être atteint, réclame une triple exigence de manière à éviter les discriminations géographiques, sociales ou intergénérationnelles : la justice, l'égalité et l'utilisation de processus de prise de décision démocratiques. Cette triple exigence se retrouve indubitablement en droit de l'environnement et de l'urbanisme en s'articulant autour de la notion de biens collectifs ou encore de patrimoine commun. En effet, c'est en partie cette notion juridique fictive qui justifie la place de la Société civile au sein des processus décisionnels environnementaux et, de fait, le recours aux dispositifs participatifs.

**1034** . Le concept de bonne gouvernance a ainsi guidé l'adoption de grands textes emblématiques de la démocratie environnementale comme la Convention d'Aarhus<sup>1553</sup>. Dans ce texte, l'objectif de durabilité de la bonne gouvernance apparaît comme un moteur dans la mise en œuvre des dispositifs juridiques participatifs. En énumérant les desseins qu'elle souhaite atteindre, la Convention d'Aarhus, plus exactement son préambule, part de deux postulats : le premier est l'incorporation de l'ensemble des droits environnementaux dans la catégorie des droits de l'homme ; le second, plus affiné, défend le principe selon lequel l'information et la participation du public ainsi que son accès à la justice ont une incidence

---

<sup>1551</sup> CPLR, 30 mai 2006, recommandation n°188 sur la bonne gouvernance dans les zones métropolitaines européennes. Parmi ces critères figurent notamment la transparence dans la prise de décision, le degré de participation du public, le degré de responsabilité des institutions publiques ou encore l'obligation de rendre des comptes aux citoyens.

<sup>1552</sup> *Infra* § 1692-1781.

<sup>1553</sup> B. DROBENKO, « La Convention d'Aarhus et le principe de participation », p. 19-36, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, *op. cit.*

capitale dans « un développement durable et écologiquement rationnel »<sup>1554</sup>. Autrement dit, ce second postulat fait dépendre le développement durable de la mise en œuvre par les gouvernants de politiques d'information et d'intégration du public dans le processus décisionnel environnemental ainsi que de l'adoption de dispositifs facilitant l'accès des citoyens à la justice. L'objectif de durabilité sociale apparaît clairement dans ce texte dans la mesure où il évoque l'importance d'une justice et d'une égalité intergénérationnelle par l'utilisation de ces dispositifs démocratiques<sup>1555</sup>. Cette définition intergénérationnelle de la durabilité empruntée au rapport Brundtland<sup>1556</sup> est directement liée par la convention à l'effectivité de la démocratie environnementale.

**1035.** En étudiant, les objectifs de la gouvernance, il apparaît donc que cette notion est empreinte de juridicité, car chacun de ces objectifs son préconisés par le droit. Cette juridicité est tout aussi avérée en ce qui concerne les conséquences de la gouvernance environnementale.

#### B) Les conséquences juridiques de la gouvernance environnementale

*Sans évacuer complètement la question du droit, la gouvernance en fait une proposition mineure, la majeure étant dictée par l'amélioration des modes de gestion et des outils d'intervention.*

Daniel Mockle<sup>1557</sup>

**1036.** Par cette formule, Daniel Mockle résume toute l'ambiguïté de la question de la juridicité de la notion de gouvernance. La gouvernance est à la fois objet du droit et source de droit. Elle est objet de droit dans la mesure où le droit lui-même s'approprie, comme nous l'avons vu les objectifs de la gouvernance afin de pallier la crise de gouvernabilité.

---

<sup>1554</sup> 5<sup>e</sup> alinéa du préambule de la Convention d'Aarhus.

<sup>1555</sup> 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> alinéas du préambule de la Convention d'Aarhus. « Chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures ... afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits ».

<sup>1556</sup> Comme nous l'avons déjà abordé, ce rapport énonce cette définition : « Le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures. ».

<sup>1557</sup> D. MOCKLE, *La gouvernance, le droit et l'État: la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Mondialisation et droit international », n° 11, 2007, p. 113.

Cependant, appliquée au droit, la gouvernance entraîne, non pas une dépréciation, mais davantage une redéfinition du droit classique, une reconfiguration de ses composantes. « La gouvernance n'ignore donc sûrement pas le droit. Mais elle se plaît à construire sa propre identité juridique. Disons plutôt qu'elle se sert du droit, dans toute la mesure où celui-ci peut la " servir " »<sup>1558</sup>.

**1037.** Dès lors, l'utilisation des atours de la gouvernance par le droit a pour conséquence l'avènement d'un nouveau droit. La gouvernance devient alors source d'un droit inédit, le droit post-moderne. Dans le cas de la pratique normative de l'urbanisme et de l'environnement, nous réalisons en effet que les conséquences de l'application de la gouvernance n'expulsent pas cette pratique hors du droit mais forgent un droit qui se distingue du droit moderne, droit pyramidal et unilatéral. La gouvernance appliquée à l'administration publique implique différentes conséquences<sup>1559</sup> qui engagent une transformation du droit moderne en matière d'organisation des processus décisionnels. Il est aisé de constater que droit de l'environnement et de l'urbanisme constitue l'une des disciplines juridique où cette mutation est visible à plusieurs titres.

### 1) *La juridicisation de l'évaluation*

**1038.** La première conséquence de la gouvernance sur l'état du droit classique consiste en une ascension importante de la notion d'évaluation. Depuis plusieurs décennies, la démarche évaluative tend à se juridiciser<sup>1560</sup>. Afin de remplir l'objectif d'efficacité et de légitimité le droit intègre des mécanismes d'évaluation de la norme elle-même et, par extension, de la gestion publique : le droit est à la fois évalué et évaluateur<sup>1561</sup>. Elle implique non seulement un effet *a priori*, au stade de l'élaboration des normes, ainsi qu'un effet *a posteriori* dans le but d'un réajustement potentiel de la norme en vigueur de manière à assurer une gestion efficace. Le droit intègre d'une manière générale différents outils d'évaluation de la qualité et de l'effectivité de la norme.

---

<sup>1558</sup> J. CAILLOSSE, « Quel droit la gouvernance publique fabrique-t-elle ? », in *Droit et société*, (2009), n° 72, p. 457-495.

<sup>1559</sup> D. MOCKLE, « La gouvernance publique et le droit », in *Les Cahiers de droit*, vol. 47 (2006), n° 1, p. 89 et s.

<sup>1560</sup> J. CHEVALLIER, « Management public et Droit », *op. cit.* ; J. CAILLOSSE, « Droit et évaluation », in *Revue française des affaires sociales*, (2010), n° 1-2, p. 351-367.

<sup>1561</sup> D. MOCKLE, « La gouvernance publique et le droit », *op. cit.*

**1039** . Les politiques publiques se doivent de satisfaire l'intérêt général ce qui implique une évolution de la norme dans le temps<sup>1562</sup>. C'est pour cela, que l'administration, dans un souci d'adaptation aux nécessités du bien commun a développé différents dispositifs qui tendent à évaluer ses politiques publiques toujours dans ce soucis de performance, d'efficacité et, de fait, de rapprochement avec le public. Le recours à la pratique de l'évaluation est ainsi devenu un gage non seulement de bonne gestion mais également, plus généralement, de démocratisation de l'administration<sup>1563</sup>.

Il est également à noter que ce qui caractérise cette rupture avec le droit moderne ou classique repose sur le fait que l'émergence de l'évaluation a donné naissance à de nouveaux attributs juridiques. Si les attributs du droit classique reposent sur la légalité et la validité, les attributs du droit post-moderne, dans cette logique évaluative, reposent également sur l'examen des moyens d'action afin de s'ajuster en fonction d'un savoir scientifique exact universel et vérifiable ce qui révèle un paradoxe<sup>1564</sup>. En effet, « jusqu'ici, l'universalité du droit ne pouvait trouver de véritable sens que dans la "forme" des normes abstraites, générales et impersonnelles, alors que le monde des sciences postule l'universalité sur le fond grâce à des lois scientifiques qui ne peuvent être confondues avec les lois du droit. »<sup>1565</sup>.

**1040** . Le droit de l'environnement constitue une parfaite illustration de l'intégration juridique d'outils d'évaluation. Il s'agit d'un droit qui nécessite pour sa formation la consultation d'experts dans l'optique d'évaluer la faisabilité d'un projet ou d'un texte. Or, comme nous l'avons vu, les dispositifs participatifs élargissent les contours de la notion d'expert. Les différents instruments juridiques qui mettent en œuvre le principe de participation ont instauré une gouvernance qui érige une expertise citoyenne. De fait, dans le cadre de la logique évaluative, les notions de gouvernance et d'expertise sont intimement liées, l'exemple de la question des changements climatiques l'explique bien<sup>1566</sup>. En effet, dans le cadre cette question, ce lien entre gouvernance et expertise suscité par le droit est flagrant : face à un problème global qu'est le réchauffement de la planète et dont le traitement révèle une certaine incertitude en termes de risques, des mesures sont prises à différents niveaux (territorial, national, européen et international) de manière à mobiliser des acteurs divers :

---

<sup>1562</sup> C. SINNASSAMY, *Le management public organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, op. cit., p. 46.

<sup>1563</sup> H. JACOT, Introduction, « Nouveau management public, nouvelle intervention citoyenne : un double défi pour l'évaluation des actions et politiques publiques », p.15-27, in H. JACOT et A. FOUQUET (dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert: pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques: septièmes journées françaises de l'évaluation*, Paris, L'Harmattan, coll. « La librairie des humanités », 2007.

<sup>1564</sup> P. AMSELEK, « Lois juridiques et lois scientifiques », in *Droits*, (1987), n° 6, p. 131.

<sup>1565</sup> D. MOCKLE, « La gouvernance publique et le droit », op. cit.

<sup>1566</sup> R. ENCINAS DE MUNAGORRI (dir.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, op. cit.

associations, simples citoyens, scientifiques, entreprises et gouvernants. La COP 21 de décembre 2015 qui a débouché sur l'accord de Paris a, pour cela, ouvertement mis en œuvre ce jeu d'acteurs par la tenue de forums réunissant les diverses parties prenantes.

**1041 .** Outre cet élargissement de notion, le recours, obligatoire ou facultatif selon les cas, à la procédure l'étude d'impact obéit également à cette logique d'évaluation. Cet outil, consistant en l'étude scientifique et technique des effets d'un projet (concernant des travaux, ouvrages ou aménagements publics et privés) ou d'un document d'urbanisme<sup>1567</sup> susceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement, a engendré une profonde évolution des logiques juridiques classiques. Ce qui semble assez novateur repose sur le fait qu'en devenant un dispositif juridique marquant du droit public, l'étude d'impact, lorsqu'elle est obligatoire, a pour effet de contraindre autorités publiques et acteurs privés de l'aménagement à modifier leur mentalité et leur attitude<sup>1568</sup>.

**1042 .** Il reste à préciser que l'apparition en France dans les années 1970 de l'exigence de procéder aux études d'impact contribue à une modification importante de la procédure administrative non contentieuse. Autrement dit, ce dispositif juridique a contribué à l'évolution de la forme du processus décisionnel environnemental en prenant en compte l'impératif démocratique de participation du public. Considérée par le sociologue Philippe Roqueplo comme l'expression de la « passion de l'objectivation »<sup>1569</sup> et par le juriste Éric Naim-Gesbert comme une « juridicisation légitimante de l'expertise scientifique »<sup>1570</sup>, l'étude d'impact constitue un des éléments importants de la démocratie environnementale.

La preuve en est que ce dispositif est consacré dans le titre II du livre I<sup>er</sup> des parties législatives et réglementaires du code de l'environnement intitulé « Information et participation des citoyens ». La Convention d'Aarhus a eu une incidence significative sur le renforcement du rôle des citoyens en tant qu'acteurs des projets soumis à étude d'impact<sup>1571</sup>.

---

<sup>1567</sup> L'article L. 122-4 du Code de l'environnement dispose que « font l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères mentionnés à l'annexe II à 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 plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets ».

<sup>1568</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 111.

<sup>1569</sup> P. ROQUEPLO, « L'expertise scientifique, consensus ou conflit ? », p. 157-169, in J. THEYS et B. KALAORA (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels!*, op. cit.

<sup>1570</sup> NAIM-GESBERT E., *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement: contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 591.

<sup>1571</sup> T. GARANCHER, *Études d'impact environnemental: principes, acteurs, champs d'application, procédure, op. cit.*, p. 137.

Cette idée apparaît d'autant plus évidente en analysant la prise en compte par le juge administratif de l'importance de l'étude d'impact dans le bon fonctionnement de la démocratie environnementale. En effet, malgré le caractère obligatoire de l'ensemble des informations dans l'étude d'impact ou dans sa publicité exigées par les textes, le juge estime que l'absence de certaines d'entre elles n'est pas toujours susceptible de vicier entièrement une décision. Or, dans ce domaine, on constate que la démocratie environnementale est considérée par la juridiction administrative comme un facteur important puisque cette dernière fait notamment dépendre la validité d'une décision du degré des répercussions d'une étude d'impact incomplète sur la bonne mise en œuvre de l'information et de la participation du public.

**1043 .** En s'appuyant sur la théorie des formalités substantielles ou accessoires<sup>1572</sup>, dont les critères ont notamment été explicités par l'arrêt *Danthony* de 2011<sup>1573</sup>, le Conseil d'État a souligné à plusieurs reprises que le contenu de l'étude d'impact a une importance sur la régularité de la décision si l'évaluation n'a pas suffisamment éclairé les citoyens. Par exemple dans un arrêt *Société Ocréal* du 14 octobre 2011 le Conseil d'État a estimé que « les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative »<sup>1574</sup>.

**1044 .** Il reste à préciser que cette jurisprudence du Conseil d'État apparaît indubitablement affaiblie par la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 octobre 2015, *Commission c./ Allemagne*<sup>1575</sup>. En effet, dans cette affaire, la Cour estime que la loi allemande relative à la procédure administrative constitue un manquement en écartant la possibilité d'annuler une décision administrative qui a été adoptée en violation d'une règle de procédure au seul motif que le requérant demeure en défaut d'établir l'incidence de ce vice sur le bien-fondé de la décision. Ainsi, par une interprétation extensive du droit d'accès à la justice de la

---

<sup>1572</sup> P. CHRÉTIEN, N. CHIFFLOT, et M. TOURBE, *Droit administratif*, Paris, Sirey, coll. « Sirey université », 2014, p. 716-717. Cette théorie permet au juge d'écarter un vice de forme ou un vice de procédure afin que ce dernier ne donne lieu à l'annulation systématique et automatique de l'acte administratif. Ainsi, seule la violation des formalités substantielles entraîne l'irrégularité et donc l'annulation de l'acte.

<sup>1573</sup> CE 23 décembre 2011, req. n° 335477.

<sup>1574</sup> CE, 14 octobre 2011, *Sté Ocréal c/ Assoc. pour la protection de l'environnement du Lunellois*, n° 323257 : JurisData n° 2011-021645.

<sup>1575</sup> CJUE, 15 octobre 2015, *Commission c./ Allemagne*, n° C-137/14.

Convention d'Aarhus, la CJUE estime contraire à l'article 11 de la directive EIE<sup>1576</sup> le fait pour une législation de cantonner le contrôle des décisions administratives par le juge aux seuls cas d'absence d'évaluation ou d'examen préalable des incidences sur l'environnement dans la mesure où cela en exclue les cas où l'évaluation bien qu'effectuée comporte des vices de procédure<sup>1577</sup>.

**1045** . Il est donc admis que ce genre d'évaluation détient un rôle capital dans la légitimité des processus décisionnels. Plus précisément ici, l'évaluation que constitue l'étude d'impact est un dispositif de démocratie environnementale qui génère différents droits pour l'éco-citoyen : le droit d'accès aux informations de l'étude d'impact, le droit de faire connaître son avis sur l'étude d'impact et de participer au processus décisionnel, le droit d'être informé de la décision prise sur la demande comportant l'étude d'impact et sur les motifs de cette décision et, enfin le droit d'intenter un recours devant le juge contre cette décision.

## 2) *Le renouvellement des modalités de l'action publique*

**1046** . La deuxième conséquence de la gouvernance sur l'état du droit consiste en l'introduction de dispositifs nouveaux dans le domaine de l'action publique entraînant de fait un changement de modes de relations entre gouvernants et citoyens. Comme nous l'avons vu précédemment, les membres de la population ne sont plus considérés uniquement comme des administrés à qui l'administration impose de manière unilatérale et absolue ses décisions. Outre le fait que l'administré s'est transformé en usager, en client ou encore en citoyen et qu'une série de droits procéduraux lui ont été accordés par la jurisprudence et par la loi, le concept de gouvernance a engagé une profonde évolution des logiques de prise de décision donnant lieu à un droit renouvelé. Ce nouveau droit peut être qualifié de pragmatique<sup>1578</sup> en raison de « son adaptation au concret, son rapprochement des individus, son adéquation au contexte des sociétés qu'il prétend régir »<sup>1579</sup>. Or le droit de l'aménagement et du développement durables constitue la discipline juridique où ce phénomène est le plus flagrant.

---

<sup>1576</sup> Directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE n° L du 26, 28 Janvier 2012, p. 1.

<sup>1577</sup> S. ROSET, « Accès au juge et droit de recours environnemental », in *Europe*, comm. 520 (2015), n° 12.

<sup>1578</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>1579</sup> G. TIMSIT, « Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation », in *RFAP*, (1996), n° 78, p. 375.

**1047.** L'avènement de ce droit pragmatique se caractérise par plusieurs éléments qui ont tous pour point commun l'introduction de nouveaux schémas relationnels que l'on retrouve tant aux niveaux territorial et national qu'aux niveaux européen ou international<sup>1580</sup>. Effectivement, le droit post-moderne se caractérise par l'irruption de nouveaux moyens de l'action publique.

La multiplication de ces nouveaux moyens de l'administration reconfigure le rôle de l'État puisque ce dernier vise désormais en priorité l'association de différents acteurs aux processus décisionnels. Le phénomène de mondialisation a réduit la souveraineté de l'État tant au niveau international qu'au niveau interne<sup>1581</sup>.

L'appropriation de la gouvernance par le droit a donc eu pour conséquence, en quelque sorte, une redistribution (bien que relative) des rôles et une atténuation de la figure toute puissante de l'État souverain pour laisser place à ce que les pays anglo-saxons appellent « l'État minimal »<sup>1582</sup>, un État dont l'action est guidée par la subsidiarité<sup>1583</sup>. Dans ce contexte, l'État n'est plus l'acteur unique du processus décisionnel et se doit de dialoguer avec différents acteurs publics et privés par différentes modalités.

**1048.** Ces éléments se vérifient systématiquement dans le développement de la démocratie environnementale et permettent aux personnes privées de s'impliquer de manière plus ou moins effective dans le processus décisionnel.

#### a) La contractualisation du droit de l'environnement

**1049.** Cette redistribution des rôles se manifeste en premier lieu par le phénomène de contractualisation du droit. L'administration n'a plus systématiquement recours à l'acte

---

<sup>1580</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne, op. cit.*, p. 242-243 ; B. DELCOURT, O. PAYE, et P. VERCAUTEREN (dir.), *La gouvernance européenne: un nouvel art de gouverner ?*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, coll. « Science politique », n° 6, 2007.

<sup>1581</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne, op. cit.*, p. 34 ; A.-J. ARNAUD, *Entre modernité et mondialisation, op. cit.* Quant à André-Jean Arnaud, la mondialisation juridique se caractérise par des « relations juridiques dont le traitement dépasse le cadre national ou communautaire, sans entrer dans l'espace juridique international *stricto sensu* ».

<sup>1582</sup> J. CAILLOSSE, « Question sur l'identité juridique de la "gouvernance" », p. 35-64, in R. PASQUIER, V. SIMOULIN et J. WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale: pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », n° 44, 2007.

<sup>1583</sup> J. CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *op. cit.* « La gouvernance appelle la subsidiarité, c'est-à-dire le recentrage de l'État autour des missions qu'il est seul à pouvoir assumer, soit parce qu'elles touchent au monopole de la contrainte (fonctions régaliennes), soit parce qu'elles assurent la protection collective contre les risques de toute nature (sécurité), soit encore parce qu'elles sont indispensables au maintien de la cohésion sociale (services publics). ».

administratif unilatéral et utilise le contrat pour la gestion des affaires publiques<sup>1584</sup>. Les personnes morales de droit public peuvent effectivement contracter entre elles mais peuvent également contracter avec des personnes privées.

La protection de l'environnement a progressivement fait partie des objets incontournables des contrats passés avec des personnes privées pour la gestion publique. Or, par extension, le contrat, qu'il soit purement de droit privé ou de droit administratif, peut être considéré comme un moyen supplémentaire donné aux personnes privées d'avoir un rôle dans la valorisation et la protection de l'environnement. La contractualisation du droit peut donc être considérée comme un vecteur de participation, un moyen pour les personnes privées de s'impliquer directement dans les affaires de la chose publique.

**1050.** Seulement ici encore, dans ce domaine, le droit classique n'apparaît pas toujours comme étant la seule voie. Si le droit de l'aménagement et du développement durables implique l'emploi d'actes créant des obligations réciproques entre les parties, dans d'autres cas, l'image du contrat classique s'est effacée au profit d'une variété de contrats<sup>1585</sup>. Cette diversification de la forme contractuelle donne lieu à des actes répondant à une pluralité d'appellations (contrats, partenariats, chartes, baux, engagements, conventions...) et aboutissant à une classification parfois délicate<sup>1586</sup>. L'administration peut passer des contrats de droit privé par détermination de la loi : c'est le cas des baux ruraux<sup>1587</sup>. La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a même créé la catégorie des baux ruraux environnementaux<sup>1588</sup>. Dans d'autres cas, l'administration contracte avec des personnes privées des contrats administratifs qui peuvent avoir, en tout ou partie, des fins de durabilité<sup>1589</sup>.

---

<sup>1584</sup> J.-P. GAUDIN, *Gouverner par contrat*, Paris, Sciences Po, Les presses, 2007.

<sup>1585</sup> P. BILLET, « À propos de certaines conventions de gestion des espaces naturels », p.251-268, in M. HAUTEREAU-BOUTONNET (dir.), *Le contrat et l'environnement: étude de droit interne, international et européen*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014. En effet dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme, le droit consacre des actes qui « constitueraient plutôt un accord de volonté qui peut trouver une formalisation variable, du contrat à la simple adhésion à des dispositions préexistantes, avec des effets juridiques divers, de la vraie contrainte (loi des parties) à l'incitation (choix ou voies des parties tendant à un objectif convenu d'un commun accord). ».

<sup>1586</sup> V. GERVASONI, « Les conventions de protection de la nature », in *RJE*, (2008), n° spécial, p. 135. En matière de protection de la nature, Véronique Gervasoni réalise une distinction en raisonnant sur le rôle des conventions vis-à-vis des protections réglementaires. Ainsi elle différencie les conventions- substituts des protections réglementaires et des conventions accessoires de ces dernières. Les premières concernent la propriété publique ou la propriété privée et les secondes concernent un objectif de gestion général ou particulier.

<sup>1587</sup> P. YOLKA, « Le bail rural administratif », in *JCP A*, (2008), n° 47, p. 34 et s. Ce type de contrat permet aux personnes publiques de louer leurs biens agricoles à des exploitants privés. Le régime des baux ruraux du domaine de l'État et des collectivités publiques, consacré par l'article L. 415-11, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code rural et de la pêche maritime (ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006), est soumis au droit privé.

<sup>1588</sup> H. BOSSE-PLATIÈRE, « Bail rural – Bail rural environnemental », in *JurisClasseur Baux ruraux*, Lexisnexis JurisClasseur, 2013, vol.400, p.

<sup>1589</sup> G. CANTILLON, « Marchés publics et développement durable », in *JurisClasseur Contrats et Marchés Publics*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.57, p. ; P. BILLET, « Déchets ménagers et assimilés », in

**1051.** À côté de ces contrats classiques, il existe des formes inédites de contrats dont la nature juridique est incertaine et dont le but est notamment de confier ou d'associer des personnes privées à la protection de l'environnement. C'est notamment le cas du contrat de rivière ou contrat de milieu qui est un outil de mise en œuvre des cartes départementales d'objectifs de qualité<sup>1590</sup> et dont la durée est de cinq ans. Ce dispositif permet, aux utilisateurs de la ressource en eau au sein d'un même bassin versant de participer à la gestion et l'entretien des cours d'eau tout en préservant la cohabitation des différents usages. Or il arrive de plus en plus souvent que des associations de protection de l'environnement fassent partie des différents signataires de ce type de contrat<sup>1591</sup>. Bien que ce type de contrat n'ait pas de réelle valeur contraignante, il sert de référence aux programmations et réglementations ultérieures. Ces actes peuvent notamment être pris en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

**1052.** Cet ensemble de contrats ont tous le même résultat : donner à l'État et aux collectivités territoriales la possibilité de partager la prise de décision et d'accroître le pouvoir des acteurs privés dans la gestion durable des territoires. Sous l'impulsion du droit de l'Union européenne, la pratique contractuelle s'est amplement développée dans ce domaine, ce qui a contribué à l'avènement de la norme négociée<sup>1592</sup>.

#### b) La procéduralisation du droit de l'environnement

**1053.** Outre le phénomène de contractualisation, la gouvernance a développé au sein du droit l'idée de « procéduralisation »<sup>1593</sup> qui demeure le facteur principal de l'émergence d'une démocratie participative formelle. Le droit a progressivement développé une série de

---

*JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2014, vol.812, p. ; F. TENAILLEAU, « Contrats de partenariat », in *JurisClasseur Géomètre expert - Foncier*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.10, p. Enfin, le contrat de partenariat public-privé (article L. 1414-1, I du Code général des collectivités territoriales) peut, selon l'article 7 de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, prendre la forme d'un partenariat énergétique.

<sup>1590</sup> C'est un document d'orientation visant la lutte contre la pollution des eaux.

<sup>1591</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 194. En 1983, le contrat de rivière du Trieux en Bretagne est le premier document de ce genre à avoir associé la Chambre d'agriculture et des associations de protection de l'environnement.

<sup>1592</sup> N. DE SADELEER, « Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne? », p. 45-52, in N. HERVÉ-FOURNEREAU (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, *op. cit.*

<sup>1593</sup> J. CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », p. 189-207, in G. COHEN-JONATHAN, Y. GAUDEMET, et R. HERTZOG (dir.), *Mélanges Paul Amserek*, *op. cit.*

mécanismes de procédure administrative non contentieuse permettant au citoyen de devenir l'un des acteurs du processus décisionnel. La pratique consultative est en partie née de revendications du public dans un climat de contestation du pouvoir ce qui fait de la démocratie participative actuelle une démocratie partiellement conquise. Développés à l'origine de manière informelle tant par la Société civile que par les élus locaux, un certain nombre de procédés consultatifs se sont développés en marge du droit pour être consacrés par la suite par ce dernier<sup>1594</sup>. Les exemples des référendums locaux tenus à Grenoble ou des budgets participatifs de Porto Alegre sont, à ce titre, tout à fait parlants.

**1054.** L'avènement du paradigme de la gouvernance a eu pour effet une juridicisation des modalités participatives d'élaboration de la norme environnementale. Ce phénomène se retrouve d'ailleurs tant aux niveaux territorial et national qu'aux niveaux européen ou international<sup>1595</sup>. Chacun de ces ordres juridiques ont effectivement consacré l'information, la participation et l'accès au juge afin que la Société civile puisse avoir une place au sein du processus décisionnel. La Convention d'Aarhus de 1998 au plan international et l'article 7 de la Charte de l'environnement au plan national français figurent parmi les nombreux exemples de textes juridiques qui donnent aux outils que sont l'information, la participation et l'accès au juge un soubassement fondamental.

**1055.** Outre cette fondamentalisation de la démocratie environnementale les ordres juridiques internationaux, européens et nationaux ont développé un ensemble d'outils participatifs spécifiques. Pour ne prendre qu'un exemple au niveau extra étatique, le droit de l'Union européenne a institué, avec la signature du traité de Lisbonne en 2007, la procédure de l'initiative citoyenne qui, à certains égards, est susceptible d'avoir des répercussions en matière environnementale. Au plan national français ce phénomène de procéduralisation s'est réellement amorcé entre les années 1970 et le début des années 1980. Malgré les efforts de simplification du droit qui sont entrepris par les gouvernants, cette procéduralisation implique paradoxalement une complexification des mécanismes formels des processus décisionnels<sup>1596</sup>. La procéduralisation du droit administratif français se manifeste de deux manières.

---

<sup>1594</sup> M. PAOLETTI, *La démocratie locale et le référendum*, op. cit. ; M. PAOLETTI, *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, op. cit.

<sup>1595</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, op. cit., p. 242-243.

<sup>1596</sup> J. CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », p. 189-207, in G. COHEN-JONATHAN, Y. GAUDEMET, et R. HERTZOG (dir.), *Mélanges Paul Amserek*, op. cit.

**1056.** Tout d'abord, l'ordre juridique interne a opéré une institutionnalisation de la participation par la multiplication des structures consultatives. À ce titre, le droit de l'environnement a permis le développement d'une multitude d'organes collégiaux composés en partie de membres de la Société civile que les gouvernants doivent consulter sur les questions de gestion publique durable. L'instauration de comités de massif et leur insertion dans les processus d'élaboration des normes de gestion de la montagne sont une source d'exemple concret. Cet organe institué par l'article 7 de la loi Montagne de 1985<sup>1597</sup> est notamment composé d'associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif montagneux. Il est consulté dans la définition des objectifs et actions ainsi que l'élaboration des plans, programmes et documents relatifs à la gestion et à la protection de ce genre de site naturel<sup>1598</sup>.

**1057.** Deuxièmement, cette procéduralisation se manifeste par une diversification des dispositifs consultatifs<sup>1599</sup>. Sous l'influence du rapprochement entre les gouvernants et la Société civile instauré par la Conférence de Rio de 1992, les États ont développé des mécanismes gradués de procédure administrative non contentieuse incluant le public au sein des prises de décisions environnementales. Outre l'application du simple droit à l'information du public ainsi que la mise en œuvre de procédures informelles comme la conférence de consensus, une série de dispositifs formels français peut être établie.

**1058.** La procédure de l'enquête publique reste sans doute le dispositif le plus symbolique de la démocratie environnementale française. Elle se caractérise par une pluralité de forme de procédures. La loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II a réduit le nombre de procédures différentes de 180 à 2<sup>1600</sup> : l'enquête publique relevant du code de l'environnement et l'enquête publique relevant du code de l'expropriation. Une troisième catégorie regroupant les enquêtes publiques à régime spécifique peut cependant être établie.

**1059.** Outre ce genre de procédure, la concertation préalable à des opérations d'aménagement (article L. 103-2, anciennement L. 300-2 code de l'urbanisme) ou la

---

<sup>1597</sup> Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, Journal Officiel du 10 Janvier 1985.

<sup>1598</sup> J.-F. JOYE, « Montagne », in *JurisClasseur Construction - Urbanisme*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.9-30, p.

<sup>1599</sup> L'ensemble des dispositifs qui vont être décrits font l'objet de plus amples développements ultérieurement.

<sup>1600</sup> J.-C. HÉLIN, « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques », in *RJE*, (2010), n° spécial, p. 201 et s.

concertation préalable à une enquête publique introduite par la loi Grenelle II sont également des dispositifs spécifiques à la démocratie environnementale.

**1060.** Plus généralement, la concertation est un thème qui n'a cessé de prendre de l'importance en matière de décision publique environnementale. Ici encore, l'idée de concertation peut être rattachée au vocabulaire de la gouvernance. Bien que sa signification soit relativement polysémique<sup>1601</sup>, il s'agit bien dans ce cas pour l'État, et *a fortiori* pour les collectivités territoriales de ne pas prendre de décisions de manière unilatérale et de négocier directement avec les partenaires privés et la Société civile. C'est dans l'esprit de la concertation que le principe dit de « gouvernance à cinq » a été consacré. Bien que ce principe incarne avant tout une concertation institutionnelle<sup>1602</sup> cette modalité participative a été dégagée dans le cadre de l'élaboration de la Loi Grenelle I du 3 août 2009<sup>1603</sup>. Elle a constitué non seulement le moyen d'élaborer ce texte mais aussi le but à atteindre par ce dernier. Lors de la fabrication de cette loi, six groupes de travail ont été formés et composés des représentants de cinq collèges représentant des parties prenantes considérée comme actrices du développement et de l'aménagement durable : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés. Cette méthode a débouché sur la réalisation par ces groupes de rapports faisant l'étude des problèmes existants et préconisant des solutions prendre. Ces rapports ont servi de base à l'élaboration de la loi<sup>1604</sup>. Ce procédé a été au final consacré par la loi Grenelle I elle-même et plus précisément dans son titre V (articles 49 à 55) intitulé « Gouvernance, information, formation » afin qu'il soit appliqué dans l'ensemble des instances d'observation, d'expertise, de recherche, d'évaluation et de concertation. Dès lors le principe de la gouvernance à cinq a été perpétué tant dans l'organisation du comité mis en place pour le suivi des engagements pris par la loi<sup>1605</sup> que dans d'autres processus de décisions

---

<sup>1601</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* Lorsque l'on étudie en détail les différents dispositifs de concertation, il apparaît qu'ils sont soit obligatoires soit facultatifs et qu'ils peuvent consister en une simple information du public (ce qui n'est pas de la concertation) comme ils peuvent revêtir véritablement les aspects de la négociation.

<sup>1602</sup> P. LASCOURMES, « Des acteurs aux prises avec le "Grenelle Environnement" », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 277.

<sup>1603</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031, texte n° 2.

<sup>1604</sup> J.-L. PISSALOUX, « La démocratie participative dans le domaine environnemental », in *RFAP*, (2011), n° 137-138, p. 123 et s.

<sup>1605</sup> L'article 1 de la loi du 3 août 2009, a prévu la constitution d'un comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement. En vertu du décret du 13 avril 2010 portant création du comité national du développement durable ( décret n° 2010-370, 13 avril 2010, Journal Officiel 14 Avril 2010, p. 6988) , cette instance présidée par le ministre chargé du développement durable est composée de quatre collèges de huit membres : un collège de représentants d'élus, un collège de représentants d'entreprises, un collège de représentants d'organisations syndicales de salariés et un collège de représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et des fondations reconnues

environnementales<sup>1606</sup>. Ce principe inspire également les élus dans la mesure où un rapport de 2011 relatif à « la concertation au service de la démocratie environnementale » rédigé par Bertrand Pancher, député de la Meuse, a proposé d'instituer une agence en charge de l'information environnementale, de la participation du public et de l'évaluation des politiques dont le fonctionnement s'appuierait sur la gouvernance à 5 du Grenelle<sup>1607</sup>. On parle désormais de « gouvernance à 5 + 1 » dans la mesure où des représentants des parlementaires sont inclus dans ce type de processus<sup>1608</sup>.

**1061.** Peuvent être également brièvement (pour l'instant) évoqués les procédures du référendum local et du débat public. Le premier procédé renvoie à une pratique de consultation directe des citoyens par les collectivités territoriales qui a été codifiée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR)<sup>1609</sup> et constitutionnalisée par la révision du 28 mars 2003 de l'article 72-1 de la Constitution. La seconde procédure, le débat public, institué par la Loi Barnier de 1995, constitue un autre dispositif de démocratie participative axé sur l'adoption des grands projets collectifs. Cet outil figurant aux articles L. 121- 1 et suivants et R. 121-1 et suivants du code de l'environnement connaît un succès mitigé bien qu'il incarne une réelle spécificité dans l'ordre juridique français tant par le moment de sa mise en œuvre que par son organisation et sa tendance à embrasser un large public<sup>1610</sup>.

### c) L'assouplissement du droit de l'environnement

**1062.** Parallèlement à la consécration de ces outils formels, l'irruption de la gouvernance en droit public a mis en relief un ensemble de notions nouvelles dont l'idée de droit souple fait partie. Ce concept introduit par le droit post-moderne<sup>1611</sup> est réellement présent en matière

---

d'utilité publique exerçant à titre principal des activités de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement.

<sup>1606</sup> Ce principe de gouvernance à cinq a notamment été mis en œuvre à l'occasion de l'élaboration du Grenelle de la mer notamment et dans le cadre de la circulaire du 23 mars 2009 relative à la territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (non publiée).

<sup>1607</sup> B. PANCHER, *Rapport remis au Président de la République Française -La concertation au service de la démocratie environnementale*, Paris, 2011, p. 38-39.

<sup>1608</sup> M. MOLINER-DUBOST, « La citoyenneté environnementale », in *AJDA*, (2016), n° 12, p. 646.

<sup>1609</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992 page 2064.

<sup>1610</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, op. cit.

<sup>1611</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, op. cit., p. 145.

de droit de l'environnement<sup>1612</sup>. Il permet une redistribution partielle des cartes de l'action publique et revisite également le lien relationnel existant entre citoyens et autorités publiques dans la mesure où il fournit de nouveaux moyens pour l'action publique. Le droit souple incarne effectivement une série d'instruments juridiques qui contrastent avec les dispositifs traditionnels autoritaires de prise de décision.

- i) Le recours aux actes non contraignants dans la mise en œuvre de la démocratie environnementale

**1063.** L'introduction de ce droit non contraignant pourrait faire croire à un risque potentiel de dilution de l'ordre juridique. Ce n'est cependant pas l'avis du Conseil d'État qui, dans son rapport annuel de 2013, estime qu'« il semble, tout au contraire, que le droit souple puisse être l'oxygénation du droit et favoriser sa respiration dans les interstices du corset parfois un peu trop serré des sources traditionnelles de la règle »<sup>1613</sup>. Dans ce même document la juridiction administrative française s'attelle à définir le droit souple par trois critères cumulatifs : il s'agit d'un ensemble d'instruments dont l'objet est de modifier ou d'orienter les comportements, sans créer de droits ou d'obligations et dont le contenu et le mode d'élaboration présente un degré de formalisation et de structuration qui l'apparente aux règles de droit<sup>1614</sup>. Autrement dit, ce concept implique une nouvelle configuration des modalités de gestion publique et favorise la multiplication de dispositifs dont le but n'est pas d'imposer une règle mais de rechercher l'adhésion à des objectifs définis. Cette logique, étrangère à la définition classique que Hans Kelsen fait du droit, un droit uniquement contraignant et répressif<sup>1615</sup>, permet de mettre en œuvre les visées de la gouvernance que sont l'efficacité, la légitimité et la durabilité sociale par une logique juridique renouvelée.

---

<sup>1612</sup> C.-A. MORAND, « Vers un droit de l'environnement souple et flexible : le rôle et le fonctionnement des principes », p. 261-307, in S. GUTWIRTH et F. OST (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, coll. « Publications des Facultés universitaires Saint-Louis », n° 71, 1996.

<sup>1613</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013: Le droit souple*, Paris, La Documentation française, coll. « Études et documents », 2013, p. 5.

<sup>1614</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>1615</sup> H. KELSEN, « Qu'est-ce que la théorie pure du droit ? », in *Droit et société*, traduit par P. COPPENS, vol. 22 (1992), n° 1, p. 551. Selon Hans Kelsen, les systèmes juridiques d'organisations sociales sont « essentiellement des ordres de contraintes, c'est-à-dire des ordres qui entendent privilégier un comportement humain déterminé et prescrire, dans le cas d'un comportement contraire, non conforme au droit, un acte de contrainte, c'est-à-dire une sanction. ».

**1064 .** Dans la pratique, le droit souple se manifeste par une multitude d'actes que l'on peut apparenter à de nouveaux mécanismes règlementaires teintés de management public<sup>1616</sup>. De manière non exhaustive, peuvent être comptés parmi ces actes les schémas<sup>1617</sup>, les circulaires, les directives, les chartes, les codes de conduite, les livres (blancs ou verts), les recommandations, les résolutions ou encore les documents référents<sup>1618</sup>. Ces mécanismes innovants contribuent à une « dilatation de la normativité au-delà des modes traditionnels d'élaboration de la loi et des actes réglementaires »<sup>1619</sup>, ce qui ne veut pas dire que les normes qui en découlent soient sans effets juridiques.

**1065 .** Le droit de la participation environnementale a en partie épousé cette nouvelle forme de droit. La Charte de la concertation, élaborée en 1996 par le ministère de l'environnement dans le sillon d'une tendance à la multiplication des chartes<sup>1620</sup>, traduit fidèlement cette tendance à favoriser le recours au droit souple. À l'instar du modèle-type de la charte, ce document est avant tout un document sans réelle portée contraignante, à valeur incitative et éducative, dont le but premier consiste en une bonne application du droit en vigueur<sup>1621</sup>. La charte témoigne incontestablement d'une évolution de la pratique normative<sup>1622</sup>. Cette fonction répond à des objectifs légistiques qui débouchent sur des mutations techniques de la pratique normative, allant dans le sens de la qualité et de l'intelligibilité de la norme. En ce qui concerne la charte de la concertation, son rôle est effectivement d'apporter des précisions sur les contours de la définition de la concertation<sup>1623</sup>. Il s'agit également d'un document dont l'enjeu est d'ancrer davantage tant dans l'esprit des maîtres d'ouvrage que dans celui du public une culture de la concertation afin de favoriser la mise en œuvre du droit prévoyant ce genre de mécanisme participatif<sup>1624</sup>. Cependant, le recours à ce type de document révèle

---

<sup>1616</sup> J. CAILLOSSE, « Quel droit la gouvernance publique fabrique-t-elle ? », *op. cit.*

<sup>1617</sup> En matière urbanistique et environnementale, la notion de schéma se concrétise par les documents de planification. Ces derniers oscillent entre droit dur et droit souple : si pour certains, comme le schéma de cohérence territoriale, les actes administratifs qui leur sont inférieurs doivent être compatibles avec eux, pour d'autres, comme le schéma régional de cohérence écologique, une simple prise en compte suffit.

<sup>1618</sup> Pour ce dernier type d'acte, voir P. SABLIERE, « Une nouvelle source du droit ? Les "documents référents" », in *AJDA*, (2007), n° 2, p. 66. La pratique des documents référents consiste à faire référence à des actes techniques ou scientifiques élaborés par des experts ou tout organisme public ou privé, national ou international.

<sup>1619</sup> D. MOCKLE, *La gouvernance, le droit et l'État*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>1620</sup> V. BLEHAUT-DUBOIS, « À "l'école des chartes" », in *AJDA*, (2004), n° 44, p. 2431.

<sup>1621</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013: Le droit souple*, *op. cit.*, p. 97.

<sup>1622</sup> P. AMSELEK, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *op. cit.*

<sup>1623</sup> J.-C. HÉLIN, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la "Charte de la concertation" », p. 153-165, in *Études en l'honneur de Georges Dupuis: droit public*, Paris, L.G.D.J, 1997.

<sup>1624</sup> Cette logique apparaît clairement dans la lettre de la charte dont le triple objectif est :

1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;

pourtant parfois des limites importantes en termes d'effectivité. La Charte de la concertation de 1996 n'a presque jamais été appliquée par les maîtres d'ouvrage. Est particulièrement visée la présence d'un tiers garant dans les procédures de concertation. Cette situation de blocage a justifié la rénovation totale de cette charte et la tenue d'ateliers participatifs à Lyon, Paris et Bordeaux entre Janvier et Février 2016 ainsi que des consultations en ligne en juin 2016 pour l'élaboration d'une nouvelle charte de la participation du public.

**1066.** Le droit souple donne beaucoup plus la possibilité de délimiter avec détail les retombées concrètes d'une règle juridique que le droit classique ne pourrait le faire par crainte d'une trop grande rigidité dans l'application de cette règle<sup>1625</sup>. Cependant l'application de ce droit renouvelé en matière de participation démontre toute la difficulté de son maniement. Si le recours au droit souple constitue un avantage conséquent dans la mise en œuvre de la démocratie environnementale en offrant aux maîtres d'ouvrage une liberté d'action indispensable face à des situations diverses et complexes, il faut néanmoins doter ce dernier d'effets juridiques pour qu'il ait un impact positif. Un acte non contraignant ne signifie pas qu'il ne doit pas avoir obligatoirement d'effets juridiques<sup>1626</sup>.

ii) La régulation juridique au service de la démocratie  
environnementale

**1067.** Le recours au droit mou fait également écho à la notion de régulation juridique. Ce concept, constituant un nombre d'études juridiques de plus en plus impressionnant, est devenu une notion majeure du droit administratif français<sup>1627</sup>. Bien que faisant partie intégrante du vocabulaire de la gouvernance, la régulation est une idée qui, paradoxalement, a reçu un bien meilleur accueil par la doctrine juridique que celle de la gouvernance qui lui est intimement liée<sup>1628</sup>. La régulation implique, ici encore, une conception renouvelée de l'action de l'État et plus particulièrement nouveau mode de gestion des relations de ce dernier tant avec ses

---

3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement. ».

<sup>1625</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013: Le droit souple*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>1626</sup> V. BLEHAUT-DUBOIS, « À "l'école des chartes" », *op. cit.*

<sup>1627</sup> L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit public », 2008, p. 19.

<sup>1628</sup> J. CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », p. 189-207, in G. COHEN-JONATHAN, Y. GAUDEMET, et R. HERTZOG (dir.), *Mélanges Paul Amserek*, *op. cit.* Selon l'auteur « un lien étroit existe entre régulation et gouvernance : si l'idée de régulation renvoie à une certaine fonction à remplir, à certains objectifs à atteindre, à savoir le maintien d'un équilibre d'ensemble, sa mise en œuvre concrète implique le recours à des modes nouveaux d'exercice du pouvoir ; la régulation présuppose la gouvernance, avec laquelle elle forme un couple indissociable. ».

partenaires internationaux qu'au niveau interne. Dans ce nouveau contexte, l'État apparaît comme « ne se posant pas en acteur mais en arbitre du jeu social ; ...renonçant à imposer ses vues mais négociant en permanence avec les partenaires sociaux pour construire les compromis nécessaires ; ...enfin ne cherchant plus à concevoir et à impulser le changement mais intervenant avant tout pour amortir les tensions, régler les conflits, assurer le maintien d'un équilibre d'ensemble. »<sup>1629</sup>. Le but premier recherché par l'État régulateur est celui de l'adhésion de l'ensemble des acteurs d'un domaine donné. Initialement spécifique au domaine économique dans les années 1980/1990 marquées par le recul de l'État interventionniste, la régulation s'applique plus généralement à la protection des droits et libertés fondamentaux<sup>1630</sup>.

**1068 .** L'un des aspects les plus emblématiques de la consécration de la notion de régulation par le droit se caractérise par la multiplication des autorités administratives indépendantes (AAI). La régulation est une activité qui a amplement été déléguée à ces organes étatiques. Ces instances, qui ont fait l'objet de diverses études approfondies<sup>1631</sup>, sont « des organismes publics, en principe non dotés de la personnalité juridique, auxquels le législateur confère des garanties d'indépendance afin qu'ils remplissent au mieux la mission pour laquelle ils sont créés »<sup>1632</sup>. Dans ce contexte, il est intéressant de constater que ces institutions ne sont pas des organes détachés complètement de l'État puisqu'elles demeurent des démembrements de ce dernier. Ce mouvement de multiplication des personnalités étatiques correspond au phénomène constaté dès 1976 dans la thèse de Bertrand Delcros qui reconnaît que « la structure de la personnalité juridique unique de l'État est de moins en moins monolithique, centralisée, hiérarchisée »<sup>1633</sup>.

---

<sup>1629</sup> J. CHEVALLIER, « La régulation juridique en question », in *Droit et société*, (2001), n° 49, p. 827.

<sup>1630</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013: Le droit souple*, op. cit., p. 35.

<sup>1631</sup> Voir notamment L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, op. cit. ; M. COLLET, *Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes*, Paris, LGDJ, 2003 ; J. LEFEBURE, *Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes*, Amiens, 1997 ; J.-C. ODERZO, *Les autorités administratives indépendantes et la constitution*, Aix-Marseille 3, 2000 ; G. TIMSIT et C.-A. COLLIARD (dir.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Les voies du droit », 1988 ; J.-B. AUBY, « Remarques terminales », in *RFDA*, (2010), n° 5, p. 931 ; F. BRUNET, « De la procédure au procès : le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes », in *RFDA*, (2013), n° 1, p. 113 ; Voir notamment J. CHEVALLIER, « Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? », in *RFDA*, (2010), n° 5, p. 896.

<sup>1632</sup> « Autorité administrative indépendante », p. 49, in A. VAN LANG, G. GONDOUIN, et V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit.

<sup>1633</sup> B. DELCROS, *L'unité de la personnalité juridique de l'État : étude sur les services non personnalisés de l'État*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1976, p. 292.

**1069.** Qualifiées juridiquement par le Conseil Constitutionnel d' « organismes administratifs »<sup>1634</sup>, « d'autorités de l'État »<sup>1635</sup> ou encore « d'autorités publiques »<sup>1636</sup>, l'appellation de ces structures est variable<sup>1637</sup>. Quoiqu'il en soit, l'ensemble de ces autorités peuvent, dans des proportions différentes selon les cas<sup>1638</sup>, disposer d'un pouvoir réglementaire souvent limité<sup>1639</sup> afin d'émettre des avertissements ou des sanctions<sup>1640</sup> mais également user de d'actes de droit souple tels que des avis et des recommandations. Ici encore la figure classique de l'État est quelque peu ébranlée par l'introduction de ces autorités qui, dans le cadre de leurs attributions, ne sont soumises à aucune hiérarchie ou tutelle et dont la légitimité se base sur leur impartialité ainsi que sur la compétence technique de leurs membres<sup>1641</sup>. Cette reconfiguration des modes d'organisation et d'intervention de l'État se caractérise par le fait que les « AAI ne sont certes pas situées hors du droit ; mais la catégorie qu'elles forment sur ce plan est caractérisée par la souplesse et comporte une forte marge d'indétermination. »<sup>1642</sup>.

**1070.** Les AAI jouent un rôle particulièrement important dans la protection des libertés fondamentales<sup>1643</sup>. Or il apparaît que le législateur, sous couvert de principes comme la transparence et la participation, a notamment confié à certaines de ces autorités de régulation un rôle dans la démarche d'intégration du citoyen dans les processus décisionnels. Plus précisément, cette délégation fait, entre autre, office de dispositif au service de la démocratie environnementale. Effectivement, que leur fonction première soit rattachée de manière médiate ou immédiate à la mise en œuvre des principes démocratiques, certaines AAI se sont vu confier des missions importantes dans la protection des droits de l'éco-citoyenneté.

---

<sup>1634</sup> CC, n°89-260 DC, 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*.

<sup>1635</sup> CC, n°86-217 DC, 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*.

<sup>1636</sup> CC, n° 96-378 DC, 23 juillet 1996, *Loi de réglementation des télécommunications*.

<sup>1637</sup> Cette dernière peut désigner une formation collégiale (agence, autorité, bureau, comité ou encore commission) ou une autorité unique (médiateur ou défenseur).

<sup>1638</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013: Le droit souple*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>1639</sup> CC, n° 88-248 DC, 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a conditionné la dotation aux AAI par le législateur d'un pouvoir réglementaire au fait que ce pouvoir ne « concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ».

<sup>1640</sup> F. BRUNET, « De la procédure au procès : le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes », *op. cit.*

<sup>1641</sup> F. MELLERAY, P. YOLKA et P. GONOD, *Traité de droit administratif. Tome 1*, Paris, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2011, p. 240.

<sup>1642</sup> J. CHEVALLIER, « Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? », *op. cit.*

<sup>1643</sup> Si l'action des AAI se décline essentiellement dans les domaines économiques, la première AAI à avoir vu le jour est néanmoins la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans le cadre de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

**1071** . Ainsi, la raison d'être de certaines AAI est de veiller au bon fonctionnement de la démocratie et plus particulièrement en matière d'aménagement et de développement.

C'est principalement le cas de la Commission Nationale du Débat public (CNDP)<sup>1644</sup>. Cette instance, créée par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement<sup>1645</sup> et instituée en tant qu'AAI par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>1646</sup>, incarne le modèle-type d'une autorité en charge d'une activité de régulation<sup>1647</sup>. Effectivement, la CNDP n'a pas de pouvoir d'injonction ou de sanction. À la lecture de l'article L. 121-1 du code de l'environnement, son rôle est de « veiller au respect de la participation du public »<sup>1648</sup>, veiller « au respect de bonnes conditions d'information du public », servir de conseil auprès des autorités compétentes et tout maître d'ouvrage. L'article L. 121-1 précise également que cette autorité a « pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public ». De plus, la loi Grenelle II de 2010, qui a fait de cette commission une autorité dont la composition est calquée sur le modèle de la gouvernance à cinq, a élargi le champ d'application du débat public aux « options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement ».

Bien que la jurisprudence administrative estime que les décisions de la CNDP sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir<sup>1649</sup>, ses différentes missions démontrent que ses moyens d'action sont essentiellement incitatifs à l'image du droit souple. D'ailleurs le Conseil d'État estime que les actes qu'elle élabore dans le but de fixer les modalités du débat n'ont pas le caractère d'acte faisant grief<sup>1650</sup>.

---

<sup>1644</sup> « CNDP - Commission nationale du débat public | Vous donner la parole et la faire entendre. », *op. cit.*

<sup>1645</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO n°29 du 3 février 1995.

<sup>1646</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002 page 3808 texte n° 1.

<sup>1647</sup> L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 417-419.

<sup>1648</sup> Le choix du verbe « veiller » au lieu du verbe « garantir » par le législateur est révélateur de l'absence de pouvoir réglementaire de cette autorité.

<sup>1649</sup> L'article L. 121-9 du Code de l'environnement consacre le pouvoir d'appréciation de la CNDP. Il appartient à cette dernière de décider si le projet d'aménagement ou d'équipement dont elle est saisie peut ou non faire l'objet d'un débat public. Le juge administratif s'est déclaré compétent pour contrôler la légalité de ce type d'actes qu'il considère comme n'étant pas préparatoire (CE, 17 mai 2002, *Association France Nature environnement*, n° 236202, JurisData n° 2002-064183 ; Rec. CE 2002, tables, p. 881, 963 et 964) en précisant que « les décisions par lesquelles la Commission nationale du débat public décide ou refuse d'organiser un débat public ont le caractère de décision faisant grief » (CE, 14 juin 2002, *Association pour garantir l'intégrité rurale restante*, n° 215154, Rec. CE 2002, tables, p. 839, JurisData n° 2002-063999).

<sup>1650</sup> CE, 14 juin 2002, *Association pour garantir l'intégrité rurale restante* : Rec. CE 2002, tables, p. 839 ; n° 215154 JurisData n° 2002-063999.

**1072 .** La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)<sup>1651</sup> est également une AAI qui contribue à la mise en œuvre de la démocratie environnementale<sup>1652</sup>. Instituée par la loi du 17 juillet 1978<sup>1653</sup> et créée par un décret du 6 décembre 1978<sup>1654</sup>, son but est de veiller à la transparence des décisions et informations publiques auprès des citoyens. Bien que ses missions ne soient pas spécifiques à l'information environnementale, cette AAI exerce, en grande partie, ses fonctions dans ce domaine précis<sup>1655</sup>. Depuis la naissance d'une demande sociale croissante d'information environnementale dans les années 1970, le dispositif de la loi du 17 juillet 1978<sup>1656</sup> est effectivement fréquemment utilisé pour des saisines concernant la protection de la nature, la pollution et les risques naturels, l'assainissement, les risques technologiques, les documents d'urbanisme ou les décisions individuelles ayant un impact sur l'environnement<sup>1657</sup>. Il arrive même que cette autorité émette, dans certains cas, un avis favorable uniquement à l'encontre d'informations environnementales contenues dans un dossier, excluant par avis défavorable la communication du surplus<sup>1658</sup>.

**1073 .** La mission principale de la CADA consiste à veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs. Pour ce faire, elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par toute personne voulant sans succès accéder à un document administratif. Elle a également pour rôle de conseiller les autorités publiques et de proposer des modifications législatives ou réglementaires allant dans le sens du droit d'accès et de la transparence<sup>1659</sup>. Il apparaît donc que le droit confère essentiellement un caractère incitatif aux modalités d'actions de cette

---

<sup>1651</sup> « CADA », *op. cit.*

<sup>1652</sup> B. DELAUNAY, « De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », *op. cit.*

<sup>1653</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Journal Officiel du 18 Juillet 1978

<sup>1654</sup> Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la commission d'accès aux documents administratifs Journal Officiel du 7 Décembre 1978.

<sup>1655</sup> CADA, *Rapport d'activité 2012*, p. 8 ; CADA, *Rapport d'activité 2014*, p. 58. Si l'on se fie aux rapports d'activité de 2012 et de 2014, il apparaît que le nombre de saisines de l'autorité dépasse de manière invariable les 10% en ce qui concerne les domaines confondus de l'urbanisme et de l'environnement : en 2012, 23.3% ; en 2013, 13.8% et en 2014 19%.

<sup>1656</sup> Étant d'application générale, la loi du 17 juillet 1978 est souvent citée par des textes spécifiques dans le but de préciser que l'accès à l'information qu'ils prévoient s'exerce dans des conditions et modalités identiques à cette loi. C'est le cas en droit de l'environnement : l'article L. 124-1 du Code de l'environnement dispose que « le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 ou pour leur compte s'exerce dans les conditions définies par les dispositions du titre Ier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ».

<sup>1657</sup> CADA, *Rapport d'activité 2008*, p. 57.

<sup>1658</sup> Par exemple, CADA 23 septembre 2010: avis n° 20103735-AR : dans cet avis axé sur la communication du dossier de demande d'autorisation émis auprès du préfet par la Fédération française de sport automobile au sujet d'un rallye, la CADA donne un avis favorable à la communication des seules informations relatives à l'environnement que contient le dossier, et un avis défavorable pour le surplus.

<sup>1659</sup> J.-Y. VINCENT, « Accès aux documents administratifs - Régime général- Loi du 17 juillet 1978 », in *JurisClasseur Administratif*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.109-10, p.

autorité. Bien que la réforme opérée par une ordonnance du 6 juin 2005<sup>1660</sup>, qualifiant officiellement la CADA d'AAI, ait doté cette commission d'un pouvoir de sanction par amende, ce dernier ne concerne que la réutilisation des informations publiques<sup>1661</sup>. Certes la saisine de l'autorité constitue pour le citoyen un préalable incontournable et obligatoire avant l'engagement de toute procédure contentieuse à l'égard de l'administration en cause<sup>1662</sup>. Cependant l'avis émis par la CADA n'en reste pas moins un acte ne faisant pas grief<sup>1663</sup> et de valeur purement consultative<sup>1664</sup>. À l'image du droit souple, les actes de la CADA ont donc pour principal but d'inciter l'administration à changer de comportement en matière de diffusion des informations<sup>1665</sup>.

**1074.** D'autres AAI sont directement actrices de la démocratie environnementale en ce qu'elles remplissent un rôle d'information et qu'elles contribuent à la mise en œuvre du dialogue au sein de la société. À l'instar du droit de l'Union européenne qui a créé en 1990 l'Agence européenne de l'environnement<sup>1666</sup>, le droit français a donné le jour à des autorités de régulation pour leur conférer la mission de recueillir et diffuser l'information environnementale ainsi que de concourir à la bonne marche des grands débats publics.

**1075.** C'est par exemple le cas de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)<sup>1667</sup> créée en 2010<sup>1668</sup>. Si cette AAI a une mission d'évaluation, d'expertise auprès des autorités publiques<sup>1669</sup>, l'article R. 1313-1 du Code de la

---

<sup>1660</sup> Ordonnance n° 2005-650, 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques : Journal Officiel du 7 Juin 2005 p. 10022

<sup>1661</sup> B. DELAUNAY, « Liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques », in *AJDA*, (2006), n° 25, p. 1377.

<sup>1662</sup> CE, sect., 19 février 1982, *Commaret*, n° 24215 : *Rec. CE* 1982, p. 78.

<sup>1663</sup> CE, 27 avril 1983, *Zanone*, n° 46476 : *Dr. adm.* (1983), comm. 224. Les avis de la CADA ne font pas grief. Seule la décision prise par l'administration au vu de l'avis est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

<sup>1664</sup> Voir notamment TA Marseille, 12 mai 1981, *Estève c/ Cne Aix-en-Provence* : *Gaz. Pal.* 1981, 2, p. 715. L'administration destinataire de l'avis n'est pas liée par celui-ci. Elle n'est pas tenue de se soumettre à l'avis favorable donné par la CADA.

<sup>1665</sup> L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 407.

<sup>1666</sup> Règlement du Conseil n° 1210/1990 du 7 mai 1990. P. BOURDEAU, « L'Agence européenne de l'environnement ou l'information comme instrument de politique environnementale », in *Revue des affaires européennes*, (1999), n° 3-4, p. 444.

<sup>1667</sup> *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail*, <https://www.anses.fr/fr>, consulté le 4 juillet 2016.

<sup>1668</sup> Ordonnance n°2010-18 du 7 janvier 2010 portant création de l'agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, *JORF* n°0006 du 8 janvier 2010 page 453 texte n° 20.

<sup>1669</sup> L'article L. 1313-1 du Code de la Santé publique dispose que cette AAI « a pour mission de réaliser l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes toutes les informations sur ces risques ainsi que l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques ».

Santé publique précise notamment que l'ANSES « contribue à l'information, à la formation et à la diffusion d'une documentation scientifique et technique et au débat public, qu'elle suscite et nourrit ». Pour alimenter la concertation au sein de la société civile, l'agence a notamment réuni les représentants des différentes parties prenantes (associations, ONG, partenaires sociaux et organisations professionnelles) au sein des comités de dialogue « Radiofréquences et santé » et « Nanomatériaux et santé » en 2011 et 2012 et organise des journées d'échanges entre elles sur la méthodologie de l'évaluation des risques et de l'expertise<sup>1670</sup>.

**1076.** C'est également le cas de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)<sup>1671</sup>. Cette AAI créée en 1999<sup>1672</sup> qui émet des avis et recommandations en matières de nuisances sonores et de pollution atmosphérique sur et autour des aéroports s'est vu, entre autre, doté d'un rôle d'information du public dans ce domaine<sup>1673</sup>.

**1077.** D'autres exemples comme celui notamment de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)<sup>1674</sup>, nous montre que le droit de l'urbanisme et de l'environnement prend les caractéristiques du droit souple, de la régulation afin de consacrer information et participation des citoyens en matière environnementale. Le droit français multiplie la création des AAI dans le domaine de l'aménagement et du développement durables ce qui, du fait de ce « décentrement de l'État »<sup>1675</sup>, constitue un gage de transparence et d'indépendance nécessaires à la mise en œuvre d'une démocratie effective<sup>1676</sup>. L'AAI est une modalité que le

---

<sup>1670</sup> ANSES, *Rapport d'activité 2015*, p. 19-20.

<sup>1671</sup> *Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires : pollutions sonores et aériennes*, <http://www.acnusa.fr/fr/>, consulté le 5 juillet 2016.

<sup>1672</sup> Loi n° 99-588 du 12 Juillet 1999 portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires J.O. Numéro 160 du 13 Juillet 1999 page 10400

<sup>1673</sup> Les missions de l'ACNUSA sont définies par les articles L. 6361-5 et s. du Code des transports. L'article L. 6361-6 II de ce code dispose que « dans le domaine de la pollution atmosphérique générée par l'aviation, l'autorité est chargée de contribuer au débat en matière d'environnement aéroportuaire. À ce titre, l'autorité peut formuler des propositions d'études pour améliorer les connaissances dans ce domaine et diffuser ces études auprès du public ou de toute personne physique ou morale qui en fait la demande. ». L'article L. 6361-7, 2° dispose quant à lui que, en ce qui concerne le domaine des nuisances sonores, l'agence « établit un programme de diffusion auprès du public, ou de toute personne qui en fait la demande, des informations sur le bruit résultant du transport aérien et de l'activité aéroportuaire, en particulier, des enregistrements qui proviennent des réseaux de mesure de bruit et des données relatives aux sanctions infligées en vertu des articles L. 6361-9 et L. 6361-12 à L. 6361-13. Elle veille à la mise en œuvre de ce programme. ».

<sup>1674</sup> ASN, <http://www.asn.fr/>, consulté le 5 juillet 2016. Autorité créée par la Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, JORF n° 136 du 14 juin 2006, p. 8946. Cette AAI s'est vu confiée en partenariat avec le gouvernement la police spéciale des activités nucléaires. Selon l'article L. 592-1 du code de l'environnement, elle participe à la transparence et à l'information du public en matière d'activité et de sûreté nucléaires ainsi que de radioprotection.

<sup>1675</sup> J. CAILLOSSE, « Question sur l'identité juridique de la "gouvernance" », p. 35-64, in R. PASQUIER, V. SIMOULIN et J. WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale, op. cit.*

<sup>1676</sup> V. LASSERRE-KIESOW, *Le nouvel ordre juridique, op. cit.*, p. 195.

droit de l'environnement risque de multiplier davantage encore dans les années à venir afin de conforter la légitimation des décisions par une certaine liberté du débat environnemental.

**1078 .** L'ensemble de ces différents aspects démontre que le phénomène de mondialisation exerce ses effets d'atténuation sur la souveraineté des États par le biais de la notion de gouvernance voire de « bonne gouvernance ». Ces concepts impliquent une gestion efficiente des ressources économiques et extra-économiques par une intégration de la société civile et du secteur privé en général dans les mécanismes décisionnels<sup>1677</sup>. Si nous résumons en quelques mots la définition de la notion de gouvernance, il faut assurément évoquer un type de processus décisionnel donnant lieu à la participation d'une multiplicité d'acteurs dans le but de donner une solution à un problème commun.

**1079 .** Appliquée au droit de l'environnement, la notion de gouvernance prend tout son sens. Chacun des différents dispositifs participatifs consacrés par ce droit technique sont autant d'éléments permettant de conforter l'irruption de ce concept dans la matière juridique et d'engendrer une reconfiguration du pouvoir. Outre l'étude de la modification des facteurs de prise de décision, engendrées par la gouvernance environnementale un autre aspect fondamental de ce renouvellement conceptuel reste à aborder. Effectivement, l'émergence de la gouvernance dans le monde du droit mérite une étude plus approfondie de son rôle sur les mutations de l'idéologie juridique axée sur la forme même des processus décisionnels.

## **II. L'impact de la gouvernance environnementale sur la forme des processus décisionnels**

**1080 .** L'essence même de la gouvernance, issue du droit post-moderne qui repose sur la négociation entre une diversité d'acteurs, a donc un impact direct sur la forme des processus décisionnels environnementaux. Effectivement, les différents dispositifs participatifs prévus par le droit de l'aménagement et du développement durables ont modifié la configuration des modèles classiques d'administration. Le droit de l'environnement constitue l'exemple type de ce phénomène de mutation des processus décisionnels : si l'on prend les exemples du droit à l'information, des procédures d'enquête publique ou de concertation, ou encore du droit au juge, ces différents dispositifs juridiques incarnant la fixation du concept de gouvernance dans les modes d'administration tendent à concourir à l'évolution des schémas classiques.

---

<sup>1677</sup> K. BENYEKHELF, *Une possible histoire de la norme: les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2008, p. 76.

**1081.** Depuis plusieurs décennies, les sciences humaines et sociales constatent une mutation des paradigmes. L'adoption de nouveaux dispositifs propres au concept de gouvernance, qu'ils soient formels ou informels, a profondément modifié la forme des schémas classiques décisionnels. Si nous analysons ces nouvelles formes de processus, on constate que le droit post-moderne en introduisant des dispositifs participatifs a généré différents schémas qui sont complémentaires les uns des autres.

A) La gouvernance, vecteur d'une atténuation du système pyramidal

**1082.** Si avant l'avènement de la gouvernance le mode de prise de décision était uniquement basé sur un modèle pyramidal, selon le schéma traditionnel de Hans Kelsen, nous constatons que la contractualisation du droit et la consécration juridique des procédures participatives configurent un nouveau schéma de type réticulé ou réseautique. Hans Kelsen a, par sa *Théorie pure du droit*<sup>1678</sup>, introduit dans la doctrine juridique une vision pyramidale de l'ordre juridique. Ce modèle incarne un droit moderne où la norme vient uniquement du sommet de la pyramide sans qu'aucune logique inverse ne puisse émerger. Selon ce modèle, la juridicité provient uniquement de l'État. Selon François Ost et Michel Van de Kerchove, juristes spécialistes de la question, ce modèle présente la structure d'un système juridique basé sur trois caractéristiques : la hiérarchie, la linéarité et l'arborescence. « Hiérarchique, la structure du système juridique le serait en tant que ses organes, comme ses normes, seraient tous placés dans une situation de supériorité ou de subordination les uns par rapport aux autres. Linéaire, cette structure supposerait des relations à sens unique entre ces différents niveaux hiérarchique, excluant toute forme d'inversion ou de rétroaction entre eux. Arborescente, elle le serait en raison du fait que ses différents éléments s'engendreraient par démultiplication, à partir d'un foyer de création originel unique.»<sup>1679</sup>. Autrement dit, le modèle pyramidal se caractérise par la « souveraineté étatique », la « rationalité déductive et linéaire » et le « monisme juridique »<sup>1680</sup>.

---

<sup>1678</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduit par C. EISENMANN, Paris; Bruxelles, L.G.D.J. ; Bruylant, 1999.

<sup>1679</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit? », in *RIEJ*, (2000), n° 44, p. 1-82.

<sup>1680</sup> F. OST, « Le rôle du droit: de la vérité révélée à la réalité négociée », p. 73-84, in G. TIMSIT, A. CLAISSE, et N. BELLOUBET-FRIER (dir.), *Les administrations qui changent: innovations techniques ou nouvelles logiques?*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996.

**1083.** Cependant, une partie de la doctrine juridique a pu soulever des failles qui montrent que cette théorie ne peut en réalité être systématiquement appliquée à toute situation<sup>1681</sup>. C'est la raison pour laquelle il est désormais admis qu'à l'existence de ce droit moderne s'oppose l'apparition d'un droit post-moderne où la hiérarchie n'a pas sa place et dont la forme des processus décisionnels est rhizomorphe<sup>1682</sup>. Initialement la théorie du système rhizomorphe a été élaborée par Gilles Deleuze et Felix Guattari<sup>1683</sup>. Si l'on s'appuie sur la définition de ces deux philosophes, « n'importe quel point d'un rhizome peut être connecté avec n'importe quel autre, et doit l'être. C'est très différent de l'arbre ou de la racine qui fixent un point, un ordre »<sup>1684</sup>. Ainsi la pensée deleuzo-guattarienne offre une alternative entre un système hiérarchisé, vertical, arborescent ou pyramidal et un nouveau système sans hiérarchie, horizontal et qui forme un rhizome ou un réseau.

**1084.** L'idée d'un passage partiel du modèle arborescent au modèle rhizomorphe a souvent été réutilisée dans de nombreux domaines comme le management<sup>1685</sup> et depuis peu de temps en droit<sup>1686</sup>. François Ost et Michel Van de Kerchove<sup>1687</sup> expliquent ce glissement vers la forme réseautique par l'application de la Théorie des révolutions scientifiques de Thomas Kuhn<sup>1688</sup>. Cette théorie permet de comprendre comment des méthodes connues depuis longtemps pour leur efficacité sont remises en cause et remplacées par d'autres formes de

---

<sup>1681</sup> P. AMSELEK, « Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique », in *RDP*, (1978), n° 1, p. 13 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit? », *op. cit.* ; P. AMSELEK, « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », p. 983-1014, in P. BON et INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CONSTITUTIONAL LAW (dir.), *Renouveau du droit constitutionnel: Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007. Outre des incompatibilités internes à la pensée de Kelsen, des auteurs comme François Ost et Michel Van de Kerchove ou Paul Amselek soulignent à plusieurs titres qu'il existe un décalage entre cette théorie et la réalité juridique. Ils s'attaquent ainsi à chacun des piliers de cette conception en mettant en relief divers éléments : les défauts d'une vision moniste face à l'incertitude d'une suprématie systématique de l'ordre juridique international sur l'ordre juridique interne, la relativité de la primauté de la Constitution sur les autres normes de droit interne en cas d'absence de cour constitutionnelle, la difficulté de l'intégration dans une structure hiérarchique de règles juridiques effectives provenant de la coutume ou de la jurisprudence et enfin l'absence d'automaticité d'une « distribution linéaire des normes juridiques par couches qui régleraient chacune des conditions d'édiction des normes de la couche inférieure » face à une ultracomplexité juridique où « les différentes autorités publiques tirent le principe de leur compétence normatrice de catégories de normes juridiques les plus diverses qui ne s'articulent nullement, de ce point de vue, selon une échelle continue. ».

<sup>1682</sup> J. VIEIRA, « L'arbre et le rhizome: TIC et participation du public en droit de l'environnement », in *Revue Management des Technologies Organisationnelles (MTO)*, Presses des Mines, (2017), n°7 « Numérique et organisation », p. 41-54.

<sup>1683</sup> G. DELEUZE et F. GUATTARI, *Mille plateaux*, Paris, Éditions de minuit, coll. « Critique », vol.tome 2, 1980.

<sup>1684</sup> *Ibid.*

<sup>1685</sup> X. DE LA VEGA, « Le devenir du rhizome », in *Sciences Humaines*, (2005), Spécial N° 3.

<sup>1686</sup> M. DELMAS-MARTY, Introduction au thème « Les nouveaux lieux et les nouvelles formes de régulation des conflits », p. 209-220, in J. CLAM et G. MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, *op. cit.*

<sup>1687</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, coll. « Publications des Facultés universitaires Saint-Louis », n° 94, 2002.

<sup>1688</sup> T.S. KUHN, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 2008.

processus qui s'adaptent beaucoup mieux à des contraintes nouvelles qui jusque-là n'avaient pas encore été rencontrées. Les deux auteurs appréhendent cette mutation à travers la reconfiguration d'un modèle séculaire. « Avec le réseau, l'État cesse d'être le foyer unique de la souveraineté (celle-ci ne se déploie pas seulement à d'autres échelles, entre pouvoirs publics infra et supra-étatiques, elle se redistribue également entre de puissants pouvoirs privés); la volonté du législateur cesse d'être reçue comme un dogme (on ne l'admet plus que sous conditions, au terme de procédures complexes d'évaluation tant en amont qu'en aval de l'édiction de la loi); les frontières du fait et du droit se brouillent ; les pouvoirs interagissent ( les juges deviennent coauteur de la loi et les subdélégations du pouvoir normatif, en principe interdites, se multiplient); les systèmes juridiques (et, plus largement, les systèmes normatifs) s'enchevêtrent ; la connaissance du droit, qui revendiquait hier sa pureté méthodologique (monodisciplinarité) se décline aujourd'hui sur le mode interdisciplinaire et résulte plus de l'expérience contextualisée (*learnig process*) que d'axiomes *a priori* ; la justice, enfin, que le modèle pyramidal entendait ramener aux hiérarchies de valeur fixées dans la loi, s'appréhende en termes de balances d'intérêts et d'équilibrations de valeurs aussi diverses que variables »<sup>1689</sup>.

## B) La gouvernance environnementale ou l'émergence de systèmes complexes

**1085** . Par son ouvrage fondateur *Cybernétique et société*, Norbert Wiener<sup>1690</sup> est à l'origine des courants de pensée qui étudient les principes de la systémique. Wiener a été l'un des premiers à utiliser la notion de *feed-back* qui, dans le domaine de l'information désigne la rétroaction du récepteur vers l'émetteur. Il s'agit donc d'une forme d'interactivité qui a pour intérêt majeur de « donner à l'émetteur la possibilité de modifier son message par autocorrections successives, ce qui a pour effet de réduire l'entropie »<sup>1691</sup>. Ce terme qui désigne le degré de désordre ou d'incertitude d'un système est issu du grec « entropé », qui signifie « retour » a été utilisé à l'origine en physique (thermodynamique), où il est démontré que tout système isolé tend vers un état de désordre maximum. Tout ceci découle d'un ensemble complexe : une société complexe évoluant dans un monde « soumis à de fortes

---

<sup>1689</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?*, op. cit., p. 14.

<sup>1690</sup> N. WIENER, *Cybernétique et société*, Paris, Deux rives, 1952.

<sup>1691</sup> L. VIEIRA, « Les réseaux et l'humain. Exploration de la genèse d'une nouvelle expertise », in *Sciences de la société*, (2014), n° 91, p. 12 et s.

variations et difficilement prévisible, tout en possédant certaines régularités »<sup>1692</sup>. Ce constat débouche sur le fait que la complexité des systèmes est vectrice de nouveaux paradigmes propre aux nouveaux modes d'administration. La science de la complexité appuie notamment l'idée de gestion en réseau dont les citoyens sont membres à part entière.

1) *La logique des systèmes complexes : émergence d'un nouveau paradigme*

**1086.** Le concept de système a fait l'objet de multiples définitions, qui toutes mettent en avant la notion d'inter relation. Selon Roethlisberger et Dickson<sup>1693</sup> un système est un ensemble au sein duquel chaque partie est en relation d'interdépendance avec les autres. Tel que l'a défini Ludwig Von Bertalanffy dans sa *Théorie générale des Systèmes*, un système est « un complexe d'éléments en interaction », où le « tout est plus que la somme des parties »<sup>1694</sup>. Issu de la biologie, cet auteur a appliqué cette théorie à de nombreux domaines de la connaissance. Comme l'avait précédemment précisé Simon<sup>1695</sup> un système peut en effet être biologique, social, physique ou symbolique. L'approche systémique se justifie pleinement dans des domaines comme celui de la gouvernance des territoires où les acteurs sont multiples et où le symbolique et le matériel se côtoient.

**1087.** Pendant des siècles, nos modes de pensée ont reposé sur le cartésianisme dont le principe est radicalement différent de celui de la systémique. Déjà appliquée par Aristote l'analyse méthodique a constitué le socle de la *Méthode* de René Descartes<sup>1696</sup> fondée sur le précepte de la Réduction : « diviser chacune des difficultés que j'examinerais en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux résoudre ». Cette logique est toujours en vigueur dans de nombreuses disciplines et en particulier dans les sciences dites exactes. Elle présente toutefois l'inconvénient majeur de considérer isolément chacun des éléments constitutifs et donc de faire totale abstraction de leur interaction.

**1088.** La logique systémique propose une autre approche de la résolution de la complexité en prenant en compte non seulement l'interaction entre les différents éléments d'un système,

---

<sup>1692</sup> F.J. ROETHLISBERGER et W.J. DICKSON, « L'organisation industrielle comme système social », p. 131-148, in F. SÉGUIN et J.-F. CHANLAT (dir.), *L'Analyse des organisations: une anthologie sociologique. Tome I, Les Théories de l'organisation*, Boucherville, Canada, G. Morin, 1992.

<sup>1693</sup> *Ibid.*

<sup>1694</sup> L. VON BERTALANFFY, *Théorie générale des Systèmes*, Paris, Dunod, 1973, p. 53.

<sup>1695</sup> H.A. SIMON « The architecture of complexity », p.192-229, in H.A. SIMON (dir.), *The sciences of the artificial*, Cambridge, MIT Press, 1969.

<sup>1696</sup> R. DESCARTES, *Discours de la méthode*, *op. cit.*

mais aussi la finalité de cet ensemble. Dans son ouvrage *Le Macroscopie*, Joël de Rosnay<sup>1697</sup> le précise en ces termes : « Un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but ». Cette définition correspond aux théories de la complexité largement développées par Edgar Morin dans ses ouvrages. Il s'appuie sur une conception fondée sur la globalité qui soutient que toute action humaine s'inscrit dans un ensemble ouvert et complexe<sup>1698</sup>.

**1089 .** Quatre concepts centraux constituent la notion de complexité:

- L'auto-organisation : L'organisation est l'agencement d'une totalité en fonction de la répartition de ses éléments; le système complexe a la capacité de recréer cette structure<sup>1699</sup>. L'auto-organisation réfère à la capacité spontanée de la nature à produire de l'ordre et d'aller à l'encontre de l'entropie.

- La non-linéarité : le terme est issu des mathématiques ; est non-linéaire un phénomène dans lequel la réaction est disproportionnée à l'action et comporte un important degré d'imprévisibilité.

- L'ordre/le chaos : la théorie du chaos étudie le comportement des systèmes dynamiques qui sont imprédictibles et non linéaires. C'est Edward Lorenz qui a découvert en 1963<sup>1700</sup> le principe du chaos déterministe<sup>1701</sup>. Ce dernier se distingue du désordre ou de ce que l'on appelle le hasard: une infime variation apportée à un système dynamique entraîne des modifications imprévisibles mais déterminées par les conditions initiales. Les théories du chaos connaissent depuis quelques années une notoriété due en grande partie aux ouvrages de James Gleick : *La Théorie du Chaos. Vers une nouvelle science*<sup>1702</sup> et de Ian Stewart : *Dieu joue-t-il aux dés ?, Les mathématiques du chaos*<sup>1703</sup>. Elles ont pu se fonder grâce à des précurseurs tels Wiener, Von Neumann et Shannon qui ont appliqué des méthodes quantitatives à la théorie des systèmes. Norbert Wiener est l'initiateur de la cybernétique dont les deux idées force sont le concept de complexité et celui de rétroaction (ou feed-back),

---

<sup>1697</sup> J. de ROSNAY, *Le Macroscopie . Vers une vision globale*, Paris, Points, coll. « Points Essais », 2014.

<sup>1698</sup> E. MORIN, *La méthode, tome 3, La connaissance de la connaissance*, Paris, Seuil, 1992 ; E. MORIN, *Introduction à la pensée complexe, op. cit.*

<sup>1699</sup> A.M. SHARIF et Z. IRANI, « Applying a Fuzzy-Morphological approach to complexity within management decision-making », in *Management Decision*, (2006), n° 7, p. 930 et s.

<sup>1700</sup> E.N. LORENZ, « Deterministic nonperiodic flow », in *Journal of the atmospheric sciences*, (1963), n° 2, p. 130 et s.

<sup>1701</sup> L. VIEIRA, « Apologie du désordre et complexité numérique », in *Revue Management des Technologies Organisationnelles (MTO)*, Presses des Mines, (2016), n° 06, p. 14 et s.

<sup>1702</sup> J. GLEICK, *La théorie du chaos: vers une nouvelle science*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Sciences », n° 431, 2008.

<sup>1703</sup> I. STEWART, *Dieu joue-t-il aux dés?: les nouvelles mathématiques du chaos*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Sciences », 2014.

génératrice de régulation. Il a dégagé les premières formes mathématiques de l'information, ensuite reprises par Shannon<sup>1704</sup> qui élaborera une théorie de la communication fondée sur un modèle de type linéaire<sup>1705</sup>.

- Les comportements émergents : Instrument particulièrement pertinent si on considère les innombrables ensembles qui nous entourent, la systémique est en fait une méthode, qui prenant en compte, l'interaction, la globalité, l'organisation et la complexité permet de voir et de penser autrement et donc de trouver de nouvelles dynamiques de fonctionnement qui donnent le potentiel nécessaire pour accéder au changement.

**1090.** Comme le souligne Edgar Morin, la complexité n'est pas la complication<sup>1706</sup>. Le compliqué désigne ce qui est composé d'un grand nombre d'éléments (redondance structurelle) entraînant une difficulté à comprendre. La complication à connotation négative désigne la confusion, l'embarras, l'entrave. La complexité englobe plusieurs éléments différents ayant de nombreux rapports entre eux (redondance fonctionnelle). La complexité, à connotation positive désigne la richesse des éléments en interaction. Selon lui, l'homme qui ne pourrait se lancer dans le changement que s'il évolue dans un système "hypercomplexe". «Un système hypercomplexe est un système qui diminue ses contraintes tout en augmentant ses aptitudes organisationnelles, notamment son aptitude au changement... Le changement, l'innovation, dans l'ordre du vivant, ne peuvent être conçus que comme le produit d'un désordre enrichissant parce que devenant source de complexité»<sup>1707</sup> Il applique ce principe à l'entreprise dans son ouvrage *La voie*<sup>1708</sup> où il préconise de remplacer l'hypercentralisation par des « polycentrismes et des polyhiérarchies selon les tâches ou les finalités ».

**1091.** Ce dernier concept constituant de la notion de complexité nous paraît particulièrement pertinent si on l'applique aux situations de résolution de problèmes que l'on rencontre usuellement dans les multiples questions afférant à l'éco-citoyenneté, à la démocratie participative, dans le contexte de l'aménagement et du développement durables, sujet central de notre thèse. Quelques exemples des principes de la complexité s'appliquant aux processus décisionnels environnementaux nous permettront d'éclairer ce point de vue.

---

<sup>1704</sup> Claude Shannon, ingénieur des laboratoires Bell, mit au point ce modèle linéaire qui se différencie du modèle circulaire rétroactif de Wiener.

<sup>1705</sup> C.E. SHANNON et W. WEAVER, « The mathematical theory of information », in *The Bell System Technical Journal*, vol. 27 (1948), p. 379 et s.

<sup>1706</sup> *Littre - complexe - définition, citations, étymologie*, <https://www.littre.org/definition/complexe>, consulté le 17 octobre 2017. Les deux mots ont une racine latine commune (*de cum*, avec, et *plectere*, plier).

<sup>1707</sup> E. MORIN, *Science avec conscience*, Paris, Fayard, 1982, p. 124.

<sup>1708</sup> E. MORIN, *La Voie: Pour l'avenir de l'humanité*, Paris, Fayard, coll. « Pluriel », 2012, p. 180.

## 2) Principes de la complexité et processus décisionnels environnementaux

### a) Approches *bottom up* et *top down* de la gestion environnementale

**1092** . La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en 1992 (et connue sous le nom de Sommet de la Terre) a avancé l'idée que le développement durable et la gestion durable de l'environnement vont de pair. Parmi les résultats de la conférence figuraient les «Principes forestiers» - une alternative non juridiquement contraignante à la convention forestière, qui constituait la première tentative mondiale de définition de critères et d'indicateurs pour la gestion durable des forêts<sup>1709</sup>.

Les deux approches *Top down* et *Bottom-up* sont décrites dans la littérature scientifique notamment en ce qui concerne la gestion durable des forêts. Dans l'approche *Top down* de base, un ensemble de critères et indicateurs est généré initialement. Une équipe d'experts adapte et modifie ensuite cet ensemble en fonction de la situation locale<sup>1710</sup>. Dans l'approche *Bottom up*, les communautés locales participent activement au processus de développement en proposant des critères et indicateurs en fonction de leur perception de la situation individuelle Prabhu et al.<sup>1711</sup>, et Reed et al.<sup>1712</sup> ont proposé un cadre pour les approches axées sur les experts (*Top down*) et les initiatives communautaires (*Bottom up*). Selon Bass, les critères et indicateurs sont prédisposés au contrôle *Top Down* et présentent des solutions «rapides» à des problèmes complexes<sup>1713</sup>. Cependant, Ananda précise que la formulation d'une politique forestière durable exige un équilibre entre les multiples objectifs socio-économiques et environnementaux des acteurs forestiers et leurs problèmes conflictuels<sup>1714</sup>. Prabhu et al.

---

<sup>1709</sup> C. KHADKA et H. VACIK, « Comparing a top-down and bottom-up approach in the identification of criteria and indicators for sustainable community forest management in Nepal », in *Forestry: An International Journal of Forest Research*, (2012), n° 1, p. 145 et s.

Disponible sur <https://academic.oup.com/forestry/article/85/1/145/647036/Comparing-a-top-down-and-bottom-up-approach-in-the>

<sup>1710</sup> R. PRABHU, C.J.P. COLFER, P. VENKATESWARLU, L.C. TAN, R. SOEKMADI, et E. WOLLENBERG, *Testing criteria and indicators for the sustainable management of forests: phase 1. Final Report*, Bogor, Indonesia, CIFOR, 1996.

<sup>1711</sup> R. PRABHU, C.J.P. COLFER, et R.G. DUDLEY, *Guidelines for developing, testing and selecting criteria and indicators for sustainable forest management: a C & I developer's reference*, Bogor, Indonesia, CIFOR, 1999.

<sup>1712</sup> M. REED, E. FRASER, et A. DOUGIL, « An adapting learning process for developing and applying sustainability indicators with local communities », in *Ecol. Econ.*, vol. 59 (2006), p. 406 et s.

<sup>1713</sup> R.J. RAISON, D.W. FLINN, et A.G. BROWN, « Application of criteria and indicators to support sustainable forest management: some key issues », in *CABI Publishing*, vol. 7 (2001), p. 5 et s.

<sup>1714</sup> J. ANANDA, « Implementing Participatory Decision Making in Forest Planning », in *Environmental Management*, (2007), n° 4, p. 534 et s.

soulignent que des efforts ont été déployés pour appliquer des indicateurs développés à l'échelle nationale et régionale à la plus petite échelle de l'unité de gestion forestière<sup>1715</sup>. Plus récemment, Wolfslehner et al.<sup>1716</sup>, Vacik et al.<sup>1717</sup>, ainsi que Wolfslehner et Vacik<sup>1718</sup> ont montré qu' il y a eu également un changement vers un point de vue plus scientifique concernant l'évaluation fondée sur les critères et indicateurs de la gestion durable des forêts.

**1093** . Les caractéristiques spécifiques des opérations forestières gérées par la communauté et des pratiques de gestion traditionnelles et indigènes ne sont souvent pas suffisamment reflétées dans les ensembles de critères et indicateurs existants. Karjala et Dewhurst<sup>1719</sup> ont critiqué les modèles génériques qui, développés sur le mode Top down, n'abordent pas les problèmes de gestion forestière spécifiques et locaux. Sherry et al.<sup>1720</sup> ainsi que Pokharel et Suvedi<sup>1721</sup> ont signalé que des efforts très limités toutefois, ont été faits pour tenir compte du contexte local en matière de science et de culture dans les initiatives de développement. Il n'a pas non plus été prévu de mettre en place des structures de gestion unique des opérations forestières appartenant à la communauté<sup>1722</sup>. Seul un nombre limité d'études dont celle de Batterbury et al.<sup>1723</sup> a tenté de combiner les avantages des approches *Top down* et *Bottom up*. Fraser et al.<sup>1724</sup> signalent des activités impliquant les communautés avec des approches *Top down* et *Bottom up* en proposant et en identifiant les indicateurs de durabilité comme base

---

<sup>1715</sup> R. PRABHU, C.J.P. COLFER, et R.G. DUDLEY, *Guidelines for developing, testing and selecting criteria and indicators for sustainable forest management*, op. cit.

<sup>1716</sup> B. WOLFSLEHNER, H. VACIK, et M.J. LEXER, « Application of the analytic network process in multi-criteria analysis of sustainable forest management », in *Forest Ecology and Management*, (2005), n° 1, coll. « Decision Support in Multi Purpose Forestry », p. 157 et s.

<sup>1717</sup> H. VACIK, B. WOLFSLEHNER, R. SEIDL, et M. LEXER, « Integrating the DPSIR - Approach and the analytic network process for the assessment of forest management strategies », in *Unasylva*, (2007), n° 51, p. 3 et s.

<sup>1718</sup> B. WOLFSLEHNER et H. VACIK, « Mapping indicator models: From intuitive problem structuring to quantified decision-making in sustainable forest management », in *Ecological Indicators*, (2011), n° 2, p. 274 et s.

<sup>1719</sup> M.K. KARJALA et S.M. DEWHURST, « Including aboriginal issues in forest planning: a case study in central interior British Columbia, Canada », in *Landscape and Urban Planning*, (2003), n° 1, p. 1 et s.

<sup>1720</sup> E. SHERRY, R. HALSETH, G. FONDAHL, M. KARJALA, et B. LEON, « Local-level criteria and indicators: an Aboriginal perspective on sustainable forest management », in *Forestry: An International Journal of Forest Research*, (2005), n° 5, p. 513 et s.

<sup>1721</sup> R.K. POKHAREL et M. SUVEDI, « Indicators for measuring the success of Nepal's community forestry program: A local perspective », in *Human Ecology Review*, (2007), n° 1, p. 68 et s.

<sup>1722</sup> *Ibid.*

<sup>1723</sup> S. BATTERBURY, T. FORSYTH, et K. THOMSON, « Environmental Transformations in Developing Countries: Hybrid Research and Democratic Policy », in *The Geographical Journal*, (1997), n° 2, p. 126 et s.

<sup>1724</sup> E.D.G. FRASER, A.J. DOUGILL, W.E. MABEE, M. REED, et P. MCALPINE, « Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management », in *Journal of Environmental Management*, (2006), n° 2, p. 114 et s.

pour l'amélioration du suivi et de la gestion. Elbakidze et al.<sup>1725</sup> citent des cas de collaboration multipartite pour la gestion durable des forêts. Cependant, selon Berninger et al.<sup>1726</sup> il est encore nécessaire d'adopter des approches novatrices pour étudier comment les populations locales des différentes régions perçoivent la gestion durable des forêts et comment la formalisation de la participation de la communauté « *Bottom up* » a été influencée par les « approches Top down ayant échoué dans le passé ».

Bien qu'il soit simple de considérer les approches *Top down* et *Bottom up* comme fondamentalement différentes, il est de plus en plus communément admis qu'il est nécessaire de développer des méthodologies hybrides innovantes pour potentialiser les avantages des deux. C'est le cas du programme européen Leader.

#### b) Le programme *Leader*

**1094.** Dans le cadre de la politique agricole commune de nature globalement très prescriptive, Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) se distingue. Il s'agit d'un programme européen de développement agricole destiné à financer des projets pilotes à destination des zones rurales. Leader est alimenté par le Fonds européen agricole (FEADER). Le programme a privilégié l'approche ascendante ou *Bottom up*<sup>1727</sup>, les acteurs locaux participant à la prise de décision sur la stratégie et à la sélection des priorités à mener dans leur région. Les projets Leader + sont gérés par des groupes d'action locale (GAL). Chaque projet doit concerner une zone rurale assez réduite, d'une population comprise entre 10 000 et 100 000 habitants. La participation des acteurs locaux comprend la participation de différents groupes d'intérêts à l'élaboration d'une stratégie de développement local, incluant la population en général, les groupes d'intérêt économique et social et les institutions publiques et privées représentatives. Le renforcement des capacités est une composante essentielle de l'approche ascendante qui implique la sensibilisation, la formation, la participation et la mobilisation de la population locale pour identifier les forces et la faiblesse de la zone (phase d'analyse), l'établissement de critères clairs pour la sélection au niveau local des actions appropriées (phase de projet) pour exécuter la stratégie.

---

<sup>1725</sup> M. ELBAKIDZE, P. ANGELSTAM, C. SANDSTRÖM, et R. AXELSSON, « Multi-Stakeholder Collaboration in Russian and Swedish Model Forest Initiatives: Adaptive Governance Toward Sustainable Forest Management? », in *Ecology and Society*, (2010), n° 2.

<sup>1726</sup> K. BERNINGER, D. KNEESHAW, et C. MESSIER, « The role of cultural models in local perceptions of SFM – Differences and similarities of interest groups from three boreal regions », in *Journal of Environmental Management*, (2009), n° 2, p. 740 et s.

<sup>1727</sup> *The Bottom Up approach - ELARD*, [http://www.elard.eu/en\\_GB/the-bottom-up-approach](http://www.elard.eu/en_GB/the-bottom-up-approach), consulté le 17 octobre 2017.

**1095 .** La participation ne devrait pas être limitée à la phase initiale, mais devrait s'étendre tout au long du processus de mise en œuvre, contribuant à la stratégie, à la réalisation des projets sélectionnés et à l'analyse et à l'apprentissage pour l'avenir. Il existe également des questions importantes de transparence qui doivent être abordées dans les procédures de mobilisation et de consultation afin de parvenir à un consensus par le dialogue et la négociation entre les acteurs participants.

L'expérience a montré que l'approche ascendante ne devrait pas être considérée comme alternative ou contraire aux approches « descendantes » des autorités européennes, nationales ou régionales, mais plutôt comme une combinaison et une interaction avec elles, afin d'obtenir de meilleurs résultats globaux.

c) Approches *bottom up* des lois (et dispositifs légaux) sur l'environnement.

**1096 .** Plusieurs tentatives ont été faites pour mettre en valeur l'intérêt que peut représenter l'approche bottom up dans la mise en œuvre des lois environnementales. Une des premières est celle qui a été exposée par Kyle Danish<sup>1728</sup>, dans son article concernant la lutte contre la désertification. L'article présente une vue d'ensemble de la Convention sur la désertification de 1995 et défend l'idée selon laquelle l'approche « ascendante » en conjonction avec des méthodes de financement innovantes constituera un moyen plus efficace de faire face à une crise environnementale croissante. La même thématique a été reprise par Tal et Cohen<sup>1729</sup> mais reste à un niveau très global. Plus récemment, Nolon<sup>1730</sup> pointe la nécessité d'inverser les paradigmes concernant la mise en œuvre des lois environnementales aux USA. Il insiste sur l'importance d'encourager et de guider les gouvernements locaux à exercer leur pouvoir local pour une meilleure gestion des questions environnementales pour qu'ils puissent résoudre les problèmes environnementaux au niveau des territoires, en vertu de leur délégation de pouvoir au niveau local. Les tentatives fédérales visant à influencer les prérogatives réglementaires locales ont été contrariées par divers obstacles juridiques, politiques et pratiques. Il est à noter

---

<sup>1728</sup> K. DANISH, « International Environmental Law and the “Bottom-Up” Approach: A Review of the Desertification Convention », in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, (1995), n° 1, p. 133 et s. Disponible sur <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol3/iss1/9>.

<sup>1729</sup> A. TAL et J. A. COHEN, « Bringing “top-down” to “bottom-up”: A new role for environmental legislation in combating desertification », in *Harvard Environmental Law Review*, vol. 31 (2007), p. 163 et s.

<sup>1730</sup> J.R. NOLON, « Shifting Paradigms Transform Environmental and Land Use Law: The Emergence of the Law of Sustainable Development », in *Fordham Environmental Law Journal*, vol. 24 (2013), p. 242 et s.

que dans ce cas il s'agit de prendre en compte une gestion plus proche du local, mais qui n'en reste pas moins une procédure de type Top down puisque le point de vue des citoyens ne paraît pas être pris en compte.

## **SECTION 2: LES MUTATIONS TECHNIQUES DES PROCESSUS DÉMOCRATIQUES**

**1097.** Les dispositifs consacrés par le droit de l'urbanisme et de l'environnement sont particulièrement pionniers en la matière puisqu'ils se caractérisent par la multiplication des procédures participatives. Cette consécration implique des mutations techniques des processus démocratiques qui se manifestent par une territorialisation de la participation citoyenne (§1) ainsi que le développement de procédures selon des objectifs légistiques (§2).

### **Paragraphe 1 : Le développement de dispositifs éco-démocratiques et la territorialisation de l'action publique**

**1098.** La notion de territoire pertinent constitue l'un des objectifs intangibles de la gouvernance<sup>1731</sup>. Cependant, appliquée au domaine de l'aménagement et du développement durables, la recherche de ce territoire constitue une gageure dont l'issue est relativement incertaine. L'environnement ne constitue pas une question aisée à décentraliser dans la mesure où il apparaît que les réformes donnent des compétences en la matière à des échelons territoriaux souvent peu adaptés à la gestion des écosystèmes. Si « l'éclatement territorial lié à la décentralisation est inadapté aux territoires écologiques »<sup>1732</sup>, différentes réformes ont été élaborées dans le sens d'une attribution *a minima* de compétences environnementales aux collectivités territoriales. De fait, l'État garde une grande responsabilité dans la gestion d'un tel domaine. Au delà de ce transfert relatif de compétences, un constat intéressant peut être dressé : les collectivités territoriales deviennent progressivement des acteurs importants de la démocratie environnementale (II). Malgré cela, l'alchimie entre la territorialisation de la gestion publique et la démocratie participative environnementales se réalise selon des rapports ambivalents (I).

---

<sup>1731</sup> R. ROMI, « Introduction générale sur quelques questions existentielles des " environnementalistes " aujourd'hui, p. 9-10, in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement: territoires et gouvernance*, Aix-en-Provence, PUAM, 2006.

<sup>1732</sup> M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », p. 199-211, in *Ibid.*

## I. L'ambivalence des rapports entre participation environnementale et décentralisation

**1099.** Le principe de participation et les dispositifs juridiques qui effectuent sa mise en œuvre se sont construits concomitamment à la décentralisation du territoire français<sup>1733</sup>. De fait, participation et décentralisation entretiennent un rapport singulier pour au moins deux raisons principales.

**1100.** D'une part, participation du public et décentralisation peuvent s'inscrire dans un rapport d'antagonisme. La décentralisation française, dont l'amorce a débuté lors de la période révolutionnaire mais dont le véritable approfondissement a débuté au début des années 1980 avec la loi du 2 mars 1982<sup>1734</sup>, expose une modalité d'administration du territoire calquée initialement sur le modèle du système représentatif animé par des élus locaux<sup>1735</sup>. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, le constituant français a fixé les moyens d'administration des collectivités territoriales par la consécration du mandat local<sup>1736</sup>. L'article 72 alinéa 3 de la Constitution française de 1958, fixant le principe de libre administration des collectivités territoriale, remet ainsi l'administration territoriale entre les mains d'assemblées élues en disposant que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Or, comme nous l'avons abordé, les notions de représentation et de participation peuvent

---

<sup>1733</sup> « Décentralisation » in S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, *op. cit.*, p. 348. La décentralisation peut se définir comme un « système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'État, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources ».

<sup>1734</sup> M. VERPEAUX, « 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ? », in *AJDA*, (2012), n° 14, p. 743 et s. ; *Les grandes dates de la décentralisation*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/grandes-dates-decentralisation.html>, consulté le 26 juillet 2016. La décentralisation française n'est pas un concept datant du 20<sup>e</sup> siècle. Les Lois des 14 et 22 décembre 1789 effectuent un découpage du territoire en 83 départements, subdivisés en 6 à 9 districts, cantons, et en villes et villages. Par la suite, la Monarchie de juillet de 1830 a véritablement amorcé une impulsion décentralisatrice par la diffusion de la pensée libérale dont la visée était d'établir un pouvoir municipal fort en mesure de se dresser face à l'absolutisme du pouvoir exécutif. Lors de la III<sup>e</sup> République, les lois du 10 août 1871 sur le département et du 5 avril 1884 sur la commune vont accentuer un peu plus ce procédé d'organisation et vont rester pendant près d'un siècle des textes de référence pour le fonctionnement des territoires. Cependant, l'autonomie des collectivités territoriales qui caractérise la notion juridique moderne de décentralisation n'a réellement été acquise que par la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions du 2 mars 1982 (loi n° 82-213 du 2 mars 1982, JORF du 3 mars 1982 page 730), dite Loi Defferre, ainsi que par la quarantaine de lois d'accompagnement. Cette loi est désormais communément qualifiée d'acte I de la décentralisation.

<sup>1735</sup> B. FAURE, « La glorieuse trentenaire », in *AJDA*, (2012), n° 14, p. 738 et s.

<sup>1736</sup> M. VERPEAUX, « 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ? », *op. cit.* Par son article 69,7<sup>o</sup> la Charte constitutionnelle du 14 août 1830 envisage dès cette époque que des lois puissent pourvoir à « des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif ».

connaître des relations conflictuelles. Outre le fait qu'en termes de définition il y ait une différence manifeste entre les deux notions<sup>1737</sup>, une opposition relationnelle entre élus locaux et société civile due à l'introduction de dispositifs juridiques participatifs demeure vive. Face à la rupture du lien social entre gouvernants et citoyens provoquée par la crise d'un système uniquement représentatif<sup>1738</sup>, des réformes ont été élaborées afin d'insérer dans la gestion locale des procédures d'information et de participation permettant d'inclure davantage ces derniers dans la prise de décision<sup>1739</sup>.

**1101.** La fonction électorale de l'élu local s'est, année après année, un peu plus professionnalisée ce qui a fait naître chez un certain nombre d'élus un sentiment de légitimité intangible et a eu pour conséquence de tenir à distance les citoyens des affaires de la collectivité locale<sup>1740</sup>. Dès lors, beaucoup d'élus locaux manifestent une certaine méfiance à l'égard de ces procédés participatifs craignant un empiètement de la part de « profanes » sur leurs compétences. Cette attitude notoire de confiscation de la démocratie s'est particulièrement illustrée en matière de démocratie environnementale. L'accueil réservé par certains élus à la procédure de la concertation préalable à une opération d'aménagement encadrée par l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme<sup>1741</sup> est un exemple parlant.

**1102.** La loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement<sup>1742</sup> qui est à l'origine de cette procédure a fait l'objet de vifs débats parlementaires. Ce dispositif législatif est marqué par une conciliation entre le souci de la préservation du principe de libre administration des collectivités territoriales vigoureusement défendu par les élus et la nécessité d'empêcher que le développement de la décentralisation n'entraîne une régression de la démocratie participative en cours de construction<sup>1743</sup>. Or, face à l'appréhension des élus, l'issue des débats s'est amplement soldée en faveur de la première question. Cet avantage a eu pour conséquence l'élaboration d'un dispositif dont les modalités

---

<sup>1737</sup> Dans une démocratie représentative, les représentants élus par les citoyens prennent des décisions au nom de ces derniers. La démocratie participative peut, lorsqu'elle est définie de manière large, revêtir la forme d'une démocratie directe où les citoyens prennent directement les décisions ou, plus fréquemment, d'une démocratie semi-directe où les citoyens prennent part au processus décisionnel sans que les élus ne soient forcément tenus par l'issue de la participation.

<sup>1738</sup> M. RASÉRA, *La démocratie locale*, Paris, L.G.D.J., coll. « Systèmes », 2002, p. 11.

<sup>1739</sup> B. FAURE, « La glorieuse trentenaire », *op. cit.*

<sup>1740</sup> D. HURON et J. SPINDLER, « Démocratie locale et pouvoir fiscal: deux préalables à l'autonomie locale en France », p. 307- 324, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, *op. cit.*

<sup>1741</sup> Anciennement article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

<sup>1742</sup> Loi n°85-729, JORF du 19 juillet 1985 page 8152.

<sup>1743</sup> J.-C. HÉLIN, « La concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », p. 207-224, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, *op. cit.*

de mise en œuvre restent souples et suffisamment imprécises afin que cette procédure ne constitue pas un joug pour les élus locaux.

**1103.** D'autre part, la deuxième raison qui incite à envisager le rapport entre la participation et la décentralisation comme étant singulier repose sur constat intégralement opposé au premier : le lien corrélatif entre les deux notions. Effectivement, développée progressivement par différentes consécutions textuelles, la participation citoyenne constitue désormais un outil juridique indispensable pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement durables par les collectivités territoriales. Cette affirmation fait figure de paradoxe dans la mesure où, *a priori*, la décentralisation repose essentiellement sur un système représentatif. Les dispositifs participatifs successifs qui ont été élaborés peuvent être considérés comme constituant des outils d'accompagnement et d'orientation de l'action des élus dans les processus décisionnels et normatifs. À ce titre, la loi ATR du 6 février 1992 qui introduit dans le droit positif par son titre II la notion de « démocratie locale », dispose dans son article 10 que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale ». Ce type de disposition révèle ainsi « une démocratie hybride, à la fois participative et délibérative, qui se décline à travers les procédures d'information, de participation et de consultation des habitants mais aussi par le renforcement des droits des élus au sein des assemblées locales »<sup>1744</sup>.

**1104.** De plus, le principe de subsidiarité, qui demeure l'un des autres principes phares de la décentralisation<sup>1745</sup> souligne la corrélation entre participation et décentralisation. Issu du *New public management*<sup>1746</sup>, il repose sur l'idée selon laquelle l'État unitaire, faisant l'objet d'une décentralisation, délègue des compétences à l'entité territoriale la plus à même de les exercer. Inspiré du principe communautaire sans en être une reprise exacte<sup>1747</sup>, ce principe a été consacré par la réforme constitutionnelle de 2003 et plus précisément par l'article 72 alinéa

---

<sup>1744</sup> J. BENETTI, « Les nouvelles formes de démocratie locale », p. 73-80, in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dir.), *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales: huitième Printemps du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2014.

<sup>1745</sup> A. DELCAMP, « Principe de subsidiarité et décentralisation », in *RFDC*, (1995), n° 23, p. 609 et s.

<sup>1746</sup> F. BOTTINI, « L'impact du New public management sur la réforme territoriale », in *RFDA*, (2015), n° 04, p. 717 et s.

<sup>1747</sup> J.-B. AUBY, « La loi constitutionnelle relative à la décentralisation. Présentation générale », in *Droit adm.*, (2003), n° 4, p. 6 et s. « Elle n'est pas une adhésion pleine et entière au principe de subsidiarité dans la mesure où il y manque l'idée selon laquelle les compétences doivent être situées au niveau le plus bas compatible avec leur exercice efficace ».

2 de la Constitution française de 1958<sup>1748</sup> qui expose un objectif d'« *adéquation des compétences à l'échelon le mieux adapté* »<sup>1749</sup>. Cette règle revêt un intérêt capital dans la répartition des compétences entre collectivités territoriales et entre État et collectivités territoriales dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement<sup>1750</sup>.

**1105.** Du fait de l'adoption de la Charte de l'environnement de 2004, la Constitution française a permis d'affiner les règles de compétences des collectivités territoriales en matière d'aménagement et de développement durables. Outre le droit à un environnement sain<sup>1751</sup> qui maîtrise inévitablement les initiatives des collectivités, le principe de participation constitue indirectement une précision dans l'application de la subsidiarité<sup>1752</sup>. De fait, l'article 7 de la Charte disposant 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 », implique deux choses lorsqu'il est confronté à la décentralisation. Premièrement, il incite au développement d'une démocratie environnementale territoriale par les autorités publiques les plus adéquates c'est-à-dire, dans ce cas, les plus proches des citoyens dans la perspective d'un rapprochement dans les relations entre ces derniers et les gouvernants. Deuxièmement, il modère le principe de la démocratie représentative comme mode de gestion des affaires environnementales locales par l'intégration des citoyens dans les processus décisionnels. En conséquence, le principe de participation tient le rôle d'aiguilleur dans l'application de la subsidiarité. Au vu des compétences en matière d'urbanisme et d'environnement qui lui ont été transmises, toute collectivité territoriale, en tant qu' « autorité publique » est tenue d'informer et de faire participer les citoyens.

**1106.** Cette fonction d'orientation tenue par le principe de participation constitue l'un des arguments à la base de l'abandon d'une démocratie uniquement représentative. La démocratie environnementale locale ne souffre pas de l'application du système représentatif qui, bien que perfectible, doit être maintenu<sup>1753</sup> mais d'un système qui n'intègre pas suffisamment le

---

<sup>1748</sup> L'article 72 alinéa 2 dispose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

<sup>1749</sup> S.-L. FORMERY, *La Constitution commentée : article par article*, 19<sup>e</sup> éd., Vanves, Hachette supérieur, coll. « Les fondamentaux », 2016, p. 146.

<sup>1750</sup> F. PRIET, « Les principes régissant l'attribution des compétences en matière d'urbanisme », in *Constr.-urb.*, (2015), n° 9, p. 9 et s.

<sup>1751</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Charte.

<sup>1752</sup> S. CAUDAL, « Les principes juridiques qui participent à la définition du territoire pertinent », p.17-31, in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement*, *op. cit.*

<sup>1753</sup> M. RASÉRA, *La démocratie locale*, *op. cit.*, p. 11.

principe de participation. Un territoire n'assimilant pas suffisamment cet impératif constitutionnel entraîne nécessairement une crise de légitimité, courante dans le système représentatif local. Ainsi, lorsqu'elles consacrent des mécanismes participatifs, qu'elles soient spécifiques ou non à l'urbanisme et à l'environnement, les réformes influant sur la démocratie locale obéissent de plus en plus à la logique selon laquelle il existe une complémentarité entre représentation et participation.

**1107.** Cette ambiguïté des rapports entre décentralisation et participation citoyenne, révèle à la fois l'intérêt que constitue un tel sujet mais également toute la difficulté dans la résolution des conflits entre élus locaux et citoyens générant une rupture du lien social caractérisée par une crise de confiance et pouvant parfois déboucher sur de véritables situations de blocage.

## **II. L'entité locale, actrice majeure de la démocratie environnementale**

**1108.** En matière de droit de l'environnement et de l'urbanisme, les compétences des collectivités territoriales et de leurs élus s'accompagnent d'un devoir quant au bon fonctionnement de la démocratie locale. Cette corrélation se manifeste de deux manières principales. D'une part, la décentralisation a engendré une accentuation de la responsabilité des collectivités territoriales en matière d'information environnementale au sein de leur périmètre d'action comme le cas de la gestion des risques le démontre (A). D'autre part, les réformes successives, nationales comme internationales, ont intégré l'élu local comme l'un des acteurs du réseau décisionnel participatif qu'est la gouvernance environnementale (B).

### A) L'entité locale, débitrice d'une responsabilité informationnelle

**1109.** L'environnement et l'urbanisme figurent parmi les domaines dans lesquels l'accroissement de la responsabilisation des élus locaux s'est fait le plus ressentir. L'information du citoyen, élément inconditionnel de la démocratie environnementale, constitue l'un des aspects importants de cette intensification des obligations des entités locales (1). L'exemple du devoir de communication des informations sur les risques naturels et technologiques et les possibilités de contentieux qu'il implique attestent d'un durcissement progressif des exigences que le droit développe à l'égard des collectivités et plus particulièrement de l'échelon communal (2).

1) *La responsabilisation environnementale des élus locaux et la décentralisation de l'information*

**1110.** Le phénomène de responsabilisation des élus locaux, spécifique à la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, correspond à un mouvement général commun à l'ensemble de l'administration quel que soit l'échelon concerné<sup>1754</sup> et témoigne de la volonté du juge et du législateur d'une mise en transparence de l'activité administrative<sup>1755</sup>. De la fin des années 1960 jusqu'au début des années 1990 une série d'incidents tragiques a donné lieu à des condamnations pénales d'élus dans le domaine environnemental et urbanistique marquant de fait le début de ce phénomène de responsabilisation<sup>1756</sup>. Il en a été ainsi en ce qui concerne l'un des premiers événements à l'origine de cette série, à savoir la catastrophe du Dancing le 5-7. Cette boîte de nuit située à Saint-Laurent-du-Pont a subi un important incendie dans la nuit du 31 octobre au 1<sup>er</sup> novembre 1970 qui a fait 146 morts. La responsabilité du maire de la commune a été reconnue et confirmée par les différents degrés de juridictions judiciaires<sup>1757</sup>. Cette condamnation se fonde avant tout sur la double négligence du maire : d'une part ce dernier n'a pas respecté un arrêté du préfet conditionnant la délivrance du permis de construire du dancing à l'application de mesures assurant la sécurité des personnes contre l'incendie<sup>1758</sup> ; d'autre part, l'édile n'a pas fait usage des pouvoirs de police lui étant dédiés par un décret du 13 août 1954<sup>1759</sup>, à savoir notamment la délivrance ou le refus pour des raisons de sécurité de

---

<sup>1754</sup> Que l'élu soit dans les plus hauts sommets de la hiérarchie administrative, comme l'affaire du sang contaminé l'a démontré, ou qu'il soit à la tête d'une petite entité locale, il s'expose aux conséquences de la pénalisation de la gestion publique.

<sup>1755</sup> C. HUGLO, « Les délits liés au manque de précaution : risque et environnement », in *LPA*, (1995), n° 20, p. 22 et s. Cette période couvre une évolution radicale dans un bref délai. Au cours des années 1950, les élus n'étaient généralement que peu inquiétés en cas d'incidents mettant pourtant leur pouvoir de police en cause.

<sup>1756</sup> Outre les deux exemples qui vont être abordés plus en détail suite à ce constat, les affaires de l'incendie des thermes de Barbotan en 1991, de l'effondrement de la tribune dans le stade de Furiani en 1992 ou encore celle de la montée subite des eaux de la rivière du Drac causant la mort de six enfants et de leur institutrice en 1995 peuvent être relevées comme étant caractéristiques des incidents accompagnant ce phénomène de pénalisation de l'action des élus locaux en droit de l'aménagement et du développement durables.

<sup>1757</sup> Le maire de la commune de Saint-Laurent-du-Pont a été poursuivi pénalement et condamné sur la base de l'article 319 du Code pénal : 10 mois de prison avec sursis, le 20 novembre 1972 (*Gaz. Pal.* 73, p. 3). La peine fut confirmée par la Cour d'appel de Lyon, le 13 juillet 1973 (*Gaz. Pal.*, 14-15 nov. 1973) puis par la chambre criminelle de la Cour de cassation (*Gaz. Pal.* 1974, p. 417).

<sup>1758</sup> À cette époque, le droit prévoyait qu'il incombait au préfet de délivrer un permis de construire pour ce type d'établissement. Cependant dans cette affaire, le préfet a conditionné la délivrance du permis de construire à la vérification de l'application de règles de sécurité des personnes comme la configuration des issues ainsi que les moyens de défense contre l'incendie et donc à la déclaration en mairie de l'ouverture et de l'achèvement des travaux. Il s'est en fait avéré que le maire ne s'est jamais fait remettre ce type de déclaration et qu'il n'a pas cherché à s'assurer du respect des prescriptions du permis de construire.

<sup>1759</sup> Décret 54.856 du 13 août 1954 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public

l'autorisation d'ouvrir ce type d'établissement. Dans une autre affaire, la Cour d'appel de Grenoble a retenu la responsabilité pour faute d'un maire en raison de son imprudence puisqu'il n'a pas respecté la réglementation imposant la fermeture d'une piste de ski alors même qu'un risque d'avalanche était à prévoir<sup>1760</sup>.

**1111 .** Dans ce type d'affaire, ce qui est donc souvent source de responsabilité pénale c'est la négligence ou l'imprudence des élus dans l'exercice de leur pouvoir de police. Le régime de ce type d'infraction consacré par la loi du 23 mai 1996<sup>1761</sup> elle-même modifiée par la loi du 10 juillet 2000, traite l'élu local comme tout justiciable responsable de ses actes même s'ils sont non intentionnels<sup>1762</sup> et plus précisément des manquements aux obligations dues à ses fonctions<sup>1763</sup>. De cette volonté législative et juridictionnelle découle une moralisation du monde administratif qui se manifeste par le respect de valeurs morales ainsi que de l'intérêt général en faveur duquel les élus se sont engagés à agir au moment de leur candidature puis de leur élection. Les pouvoirs de police spéciale ou générale d'un élu déterminent ses devoirs.

**1112 .** La décentralisation du territoire ayant eu pour effet d'accroître les charges incombant aux entités locales et à leurs élus, c'est en toute logique que les responsabilités, administrative comme pénale, suivent les compétences. Confrontée aux impératifs du développement durable, la responsabilité administrative s'est développée avec intensité sous différentes formes : la responsabilité sans faute dans un contexte de socialisation du risque et la

---

<sup>1760</sup> C.A. Grenoble, 5 août 1992, J.C.P. 1992. II, n° 21559. Au vu de conditions météorologiques défavorables ce risque naturel pouvait être prévisible mais il faut ajouter que la collectivité territoriale ne disposait pas d'un dispositif de déclenchement artificiel des plaques de neige dangereuses.

<sup>1761</sup> Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, JORF n°112 du 14 mai 1996 page 7211.

<sup>1762</sup> Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, JORF n°159 du 11 juillet 2000 page 10484 texte n° 7. Cette loi modifie l'article 121-3 du code pénal en distinguant deux situations : l'alinéa 3 de cet article dispose qu'il y a délit, « lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ». L'alinéa 4 dispose quant à lui que « Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».

<sup>1763</sup> Cette réforme de 2000 modifie également le code des collectivités territoriales : les articles L. 2123-34 pour le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation, L. 3123-28 pour le président de conseil départemental ou un conseiller départemental le suppléant ou ayant reçu une délégation et L. 4135-28 pour le président de conseil régional ou un vice-président ayant reçu une délégation. La loi exonère chacun de leur responsabilité lorsqu'il est auteur de faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions, « s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

responsabilité pour faute lourde ou simple<sup>1764</sup>. De plus, dans ce domaine spécifique, la pénalisation de l'action publique locale est de plus en plus décelable<sup>1765</sup>. Les polices spéciales des bâtiments menaçant ruine et de tout bâtiment recevant du public peuvent déboucher sur une incrimination pénale des élus locaux. En outre, les transferts aux collectivités de compétences en matière d'urbanisme<sup>1766</sup> comme en matière de protection de l'environnement<sup>1767</sup> impliquent un engagement potentiel de la responsabilité pénale de l' élu local.

**1113.** Ce constat est flagrant en ce qui concerne le transfert des compétences environnementales et urbanistiques aussi minime soit-il : la contrepartie de ces attributions se traduit en partie par la possibilité pour les élus de voir leur responsabilité administrative ou pénale engagée en cas de manquement<sup>1768</sup>. Or, l'information environnementale du citoyen, qui représente une partie de l'apanage de la fonction préventive de la police administrative locale de sécurité, détient un rôle déterminant dans la responsabilité de l' élu.

**1114.** Au même titre que le droit français des collectivités territoriales a consacré de manière étendue pour les élus locaux leur propre droit à l'information<sup>1769</sup>, les citoyens se sont

---

<sup>1764</sup> B. TRESCHER, « Mutations et métamorphoses de la responsabilité administrative sous l'influence du développement durable », p. 219-238, in K. MARTIN-CHENUT et R. de QUENAUDON (dir.), *Développement durable: mutations ou métamorphoses de la responsabilité?*, Paris, Éditions A. Pedone, coll. « Mutations, métamorphoses », 2016. L'auteur démontre que l'exigence par le juge administratif d'une faute lourde en matière de police de l'environnement est aléatoire. D'une manière générale, la répartition qui consistait à exiger une faute simple lorsqu'un dommage est dû à un acte juridique et une faute lourde lorsque le dommage est dû à une activité matérielle a quelque peu été modifiée par la jurisprudence du CE, *Ville de Paris c/ Marabout* du 20 octobre 1972, N° 80068, rec. p. 664. Par exemple, contentieux des installations classées a pu donner lieu à des solutions différentes puisque la Cour administrative d'appel de Bordeaux a exigé une faute lourde (CAA Bordeaux, 21 mai 2002, *Ministre de l'environnement c/ Gandon*, n°98BX00205) alors que le Conseil d'État a conditionné l'engagement de la responsabilité d'une collectivité à la commission d'une faute simple (CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, n°243801).

<sup>1765</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, « L'immixtion du juge pénal dans l'administration ou la remise en cause de la séparation des pouvoirs: nouvelle insécurité juridique des administrateurs », p. 263-274, in INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION (dir.), *La gestion locale face à l'insécurité juridique. Diagnostic - Analyse - Propositions*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>1766</sup> *Ibid.* Les autorisations d'occupation du sol exposant les bénéficiaires à des risques naturels comme des inondations ou des avalanches entraînent de plus en plus d'importantes condamnations par le juge pénal.

<sup>1767</sup> C. HUGLO, « Les délits liés au manque de précaution : risque et environnement », *op. cit.* Les domaines concernant les déchets, les installations classées, les pollutions ou encore l'assainissement fournissent des exemples concrets qui illustrent cette observation.

<sup>1768</sup> M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement. Essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2000, p. 333-346. L'auteur évoque les différentes sanctions qui incombent à l' élu, et plus précisément au maire, en matière d'environnement. D'une part les collectivités territoriales peuvent voir engagée leur responsabilité administrative que ce soit en raison de l'exercice de leur pouvoir de police (en cas de carence ou d'insuffisance de réglementation) ou en raison d'un dysfonctionnement des pouvoirs de gestion attribués à la commune. D'autre part, un élu peut voir sa responsabilité pénale engagée en raison d'une mauvaise administration de l'environnement.

<sup>1769</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, Paris, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit public », 2004, p. 57- 127 et 237-255.

progressivement vus dotés de ce même droit considéré comme l'un des éléments essentiels de la démocratie locale. La décennie des années 1980, caractérisant l'un des grands tournants de la décentralisation, s'est avant tout concentrée sur les aspects matériels de cette dernière. De fait, les problématiques afférant aux droits des citoyens avaient été quelque peu remises au second plan. Au fur et à mesure du développement de la décentralisation, un sentiment de déficit de démocratie locale s'est installé ce qui a débouché, dix ans après l'acte I de la décentralisation, sur une redynamisation des dispositifs démocratiques locaux. Bien que l'information des administrés bénéficiait d'un début d'encadrement juridique<sup>1770</sup>, elle a fait l'objet d'un regain d'intérêt du législateur lors des années 1990. Profilée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 mars 1982 qui confie à des lois ultérieures le soin de déterminer « le développement de la participation des citoyens à la vie locale », la loi ATR du 6 février 1992<sup>1771</sup> instaure « le droit des habitants de la commune à être informés » et a nettement renforcé les dispositifs informatifs existant. Ce mouvement s'est confirmé par la suite avec les lois du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>1772</sup> et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>1773</sup> qui ont fait de la collectivité locale un acteur incontournable de l'information des citoyens et qui, plus généralement, ont rendu cette dernière comptable de la démocratie locale. Cette obligation d'information est spécifiquement consacrée par le code de l'environnement qui, par son article L. 124-3 au même titre que l'État, les établissements publics et les personnes chargées d'une mission de service public dans ce domaine, impose aux collectivités territoriales et leurs groupements de communiquer les informations relatives à l'environnement qu'ils détiennent à toute personne qui en fait la demande.

**1115.** Si l'on ne s'appuie que sur l'exemple de l'action administrative en matière de prévention des dommages engendrés par les phénomènes météorologiques, il apparaît que le préfet mais également le maire détiennent des compétences d'autorité de police de la sécurité en la matière qui peuvent engager leur responsabilité<sup>1774</sup>. En effet, la combinaison de la

---

<sup>1770</sup> Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, avec la loi du 7 messidor an II, puis au XIV<sup>e</sup> siècle avec la loi municipale de 1884, les citoyens ont un droit à l'information par l'accès aux documents administratifs. Par la suite, la loi du 17 juillet 1978 a consacré un droit d'accès plus général aux documents administratifs.

<sup>1771</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992 page 2064.

<sup>1772</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002, page 3808 texte n° 1.

<sup>1773</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545 texte n° 1.

<sup>1774</sup> D. LÖHRER, « La responsabilité pour faute relative à la vigilance et aux alertes météorologiques : un premier bulletin », in *RFDA*, (2014), n° 02, p. 305 et s.

circulaire interministérielle du 28 septembre 2011<sup>1775</sup> définissant notamment la procédure d'alerte des autorités par les services météorologiques et des dispositions consacrant les compétences de ces deux acteurs institutionnels en matière de sécurité révèle des pouvoirs de police dont l'information des citoyens constitue l'une des composantes. Concernant plus particulièrement le maire, il apparaît dans la législation que ses attributions générales de police administrative se manifestent notamment par un devoir d'organisation des secours indispensables à la prévention des risques générés par une perturbation, encadré par l'article L. 2212-2, 5° du code général des collectivités territoriales<sup>1776</sup>. Cependant, il lui revient en outre, selon l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987<sup>1777</sup>, codifié à l'article L. 125-2 du Code de l'environnement d'honorer en faveur des citoyens « un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent ». Dans ce cas l'information des citoyens constitue une mesure de police municipale renforcée sérieusement entre 2003<sup>1778</sup> et 2004<sup>1779</sup> qui contraint le maire d'avertir la population par tous moyens à sa disposition (mobilisation du personnel communal des forces de l'ordre ou de secours, haut-parleurs, téléphone...)<sup>1780</sup>.

**1116.** Cette facette du pouvoir de police du maire dans le domaine des risques météorologiques est une illustration de l'importance que présente l'information diffusée par l'élu local aux citoyens dans la mise en œuvre des politiques de gestion durable des territoires et plus précisément de la lutte contre les dangers naturels ou technologiques.

---

<sup>1775</sup> Circulaire interministérielle n° IOC/E/11/23223/C du 28 septembre 2011 relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques.

<sup>1776</sup> Cet article dispose que le maire a l'obligation « de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

<sup>1777</sup> Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JORF du 23 juillet 1987, p. 8199.

<sup>1778</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4

<sup>1779</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14626 texte n° 3

<sup>1780</sup> Lorsqu'il y a une situation de menace grave, d'accident majeur ou de catastrophe, le maire peut déclencher le signal national d'alerte dont la procédure est encadrée par le décret n° 2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au code d'alerte national et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public et pris en application de l'article 8 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JORF n°239 du 13 octobre 2005 page 16241 texte n° 4.

**1117.** À ce titre, le Conseil d'État a déjà insisté à plusieurs reprises sur ce fait et notamment dans son rapport de 2005, « Responsabilité et socialisation du risque »<sup>1781</sup>. Dans ce rapport, la juridiction administrative évoque le contexte d'un besoin croissant de sécurité face à la multiplication d'incertitudes, source de risques potentiels pour la population. Le juge prend en compte la notion d'information comme l'un des critères d'application d'un autre principe constitutionnel de l'environnement qu'est le principe de précaution. Cet élément lui permet effectivement de qualifier la commission, notamment de la part des pouvoirs publics, d'un défaut de précaution. Cette démarche est notamment justifiée par ces propos : « Inciter les individus à diminuer leur exposition aux risques suppose qu'ils soient informés de ces risques ... Les obligations qui s'imposent de plus en plus aux pouvoirs publics en matière de prévention et de précaution ne font que renforcer l'impératif d'une meilleure information précoce du public. La responsabilité des pouvoirs publics peut être engagée par une mauvaise information ou un défaut d'information »<sup>1782</sup>.

Outre la reconnaissance de l'impact de l'information et de la participation des citoyens dans la responsabilisation morale de ces derniers face aux risques menaçant l'environnement, le Conseil d'État conditionne dans sa doctrine l'effectivité de l'information à la communication de recommandations utiles faites au public par les gouvernants.

**1118.** De ce fait, dès lors que le Conseil d'État a développé des jurisprudences sanctionnant les carences des autorités de police face à un risque tant sur le terrain de la légalité<sup>1783</sup> que sur celui de la responsabilité<sup>1784</sup>, c'est en toute logique que le juge administratif reconnaît comme

---

<sup>1781</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Responsabilité et socialisation du risque rapport public 2005, op. cit.*

<sup>1782</sup> *Ibid.*, p. 334.

<sup>1783</sup> CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, Rec. p. 540, RD publ. 1959.1235, concl. A. Bernard et 1960.802, note M. Waline. Selon le juge, l'abstention de la part d'un maire de faire usage de ses pouvoirs de police face à un risque peut être entachée d'illégalité. Cette inaction « n'est entachée d'illégalité que dans le cas où, à raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publiques, cette autorité, en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales ».

<sup>1784</sup> CE Sect., 14 décembre 1962, *Doublet*, Rec. p. 680; D. 1963.117 et S. 1963.92, concl. Combarous ; AJ 1963.85, chr. Gentot et Fourré, à propos du camping. Cette jurisprudence a notamment introduit la règle selon laquelle la carence d'un maire dans l'application d'un règlement légal en vigueur émanant de lui-même ou d'une autorité supérieure est susceptible de constituer une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune. Cette décision a connu en 2003 un revirement avec l'arrêt *Commune de Moissy-Cramayel* (CE, 28 novembre 2003, req. n° 238349 : Lebon 464 ; BJCL 2004. 60, concl. Le Chatelier et obs. J.-C. B. ; AJDA 2004. 988, note Deffigier ; Dr. adm. 2004, no 36, obs. G.L.C. ; JCP Adm. 2004, no 1053, obs. Moreau) qui reconnaît cette carence comme constitutive d'une faute simple. Quoi qu'il en soit, ces décisions du Conseil d'État ont présenté un courant propice au principe de la responsabilité de la police administrative du fait de ses inactions qui a perduré par la suite. Voir notamment sur ce sujet R. ROMI, « La responsabilité pour carence des autorités de police administrative », in *Les cahiers du droit et de jurisprudence*, (1986), n° 3, p. 59 et s. Sachant que les autorités détenant un pouvoir de police administrative doivent adopter toutes mesures appropriées pour faire cesser une situation dangereuse pour l'ordre public (CE 21 décembre 1971, *Commune de Mont-de-Lans*, Lebon p. 789 ; 28 mai 1971, *Commune de Chatelaudren*, n° 72082, Lebon p. 399), ces mêmes autorités sont dans l'obligation de « prévenir par des précautions convenables les accidents » (voir notamment CE, 23 mai 1958,

responsable un maire ou un préfet négligents dans l'une de leurs missions de pouvoir de police administrative, à savoir l'information pour la prévention de risques environnementaux majeurs<sup>1785</sup>. Par exemple, le Conseil d'État dans l'arrêt *Rijlaarsdam* de 1985<sup>1786</sup>, établit un lien direct entre le devoir d'information du maire en matière de risques et l'exercice de ses pouvoirs de police. Ainsi, en l'espèce, le juge administratif considère que le manquement du maire à son obligation d'information des plaisanciers de l'existence d'une ligne à haute tension à proximité est susceptible d'engager la responsabilité de la commune.

De ce fait, un défaut de transparence dont les élus sont débiteurs est bien souvent à l'origine de l'engagement de la responsabilité administrative ou pénale de ces dernières. Ainsi, ce rôle informatif des collectivités territoriales implique leur responsabilisation accrue.

**1119.** Les pouvoirs transférés à partir des années 1980 aux collectivités territoriales dans ces domaines soulèvent des questions extrêmement techniques et extrêmement complexes à mettre en œuvre. Or il a été constaté à de nombreuses reprises que, bien souvent, les élus locaux n'ont pas les compétences requises pour traiter ce genre de question scientifiques et techniques. De fait, cette difficulté conditionne des manquements aux obligations qui leur sont attribuées ce qui implique aisément une mise en cause de leur responsabilité.

## 2) *La responsabilisation accrue de l'échelon communal en matière d'information : l'exemple des risques naturels et technologiques*

**1120.** Le domaine de l'information du public en matière de risques naturels et technologiques constitue l'un des aspects notables de ce phénomène de responsabilisation des collectivités. Un manquement en la matière peut non seulement entraîner l'annulation d'actes administratifs par le biais du recours pour excès de pouvoir mais également engager la responsabilité administrative des collectivités ou encore la responsabilité pénale des élus

---

*Consorts Amoudruz*, Lebon p. 301 ; 9 février 1966, *Ville Touquet-Paris-Plage*, n° 63461, Lebon p. 91 ; AJDA 1966. 400, obs. J. Moreau). Dans le cas contraire les pouvoirs publics sont susceptibles de se voir condamnés à une réparation des dommages causés par les manquements à leur obligation de sécurité.

<sup>1785</sup> M. LOMBARD, G. DUMONT, et J. SIRINELLI, *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « HyperCours », 2017, p. 367. Pour que la carence des autorités de police administrative entraîne la responsabilité de l'administration encore faut-il que la preuve d'une faute de la part des pouvoirs publics soit apportée. De nos jours, en raison d'une fluctuation de la jurisprudence administrative la gravité exigée de cette faute reste incertaine. Cependant les critères d'illégalité de l'arrêt *Doublet* de 1959 restent d'actualité : « il faut qu'existe un péril grave constituant une menace de trouble sérieux pour l'ordre public, rendant indispensable la mesure de police ». Or bien souvent l'absence d'information environnementale est constitutive de responsabilité administrative dans la mesure où ces trois critères requis sont remplis.

<sup>1786</sup> CE, 8 novembre 1985, *Rijlaarsdam*, n° 55594, Rec. CE 1985, p. 524.

locaux à l'origine du défaut de procédure. La protection contre les risques et nuisances est une responsabilité de l'administration qui se concrétise notamment par l'inscription, dans les documents d'urbanisme, des conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels et technologiques prévisibles. Afin de parer à de véritables dangers pour la population, le législateur a, par le biais de la loi Barnier du 2 février 1995<sup>1787</sup>, confié à l'État la charge d'élaborer des plans de prévention des risques (PPR), servitudes d'utilités publiques figurant dans l'annexe des PLU<sup>1788</sup>. Outre le souci d'une bonne administration de l'environnement, la prise en compte du risque et l'élaboration de prescriptions adaptées<sup>1789</sup> pour devancer des conséquences parfois désastreuses répondent également à l'impératif d'information des populations.

**1121 .** Dans ce contexte, il apparaît que bien souvent la commune est au cœur de la mise en œuvre des dispositifs élaborés pour remplir ces objectifs. Il repose sur elle une compétence ainsi qu'une responsabilité importante dans l'implémentation de la démocratie environnementale en matière de risque. Dans le cadre de la procédure d'élaboration des PPR la démocratie environnementale dispose d'une place notable puisque ce genre de document doit être approuvé par arrêté préfectoral suite à une concertation et à une enquête publique organisée dans les conditions figurant aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. En ce qui concerne l'étape de l'enquête publique, c'est au maire, au cours de cette procédure, de diffuser auprès du public une information suffisamment précise sur le projet de plan de prévention. Le dossier soumis à enquête présenté par la commune ne doit donc pas être insuffisant. À défaut, l'enquête publique sera susceptible de constituer un vice substantiel de procédure<sup>1790</sup>.

**1122 .** Outre les dispositions relatives à l'enquête publique, les réformes successives décentralisatrices se sont développées dans le sens d'une obligation d'information

---

<sup>1787</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

<sup>1788</sup> Le préfet a donc la charge d'exiger des communes une mise en conformité des PLU.

<sup>1789</sup> Ces prescriptions consistent principalement en un zonage par les documents d'urbanisme interdisant ou limitant l'habitation des parcelles ainsi que par l'élaboration de mécanisme d'indemnisation au nom de la solidarité nationale.

<sup>1790</sup> Voir par exemple CAA Lyon, 24 mai 2011, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, req. n° 10LY02447. Les dossiers déposés dans les communes comprises dans le périmètre d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondations pas débordement de la Saône en vue d'une enquête publique qui ne comprennent pas l'ensemble des documents graphiques du projet de plan mais seulement les plan concernant celle-ci présente une irrégularité au vu du décret du 5 octobre 1995. Cette irrégularité, compte tenu de la nature même d'un tel document dont le contenu doit s'apprécier globalement, a revêtu un caractère substantiel et entaché d'illégalité la procédure d'élaboration de ce plan.

environnementale revenant à la commune notamment en matière d'eau ou de déchet mais également en ce qui concerne les risques<sup>1791</sup>. Bien que la France fasse figure de pionnier en la matière, instaurant bien avant l'édiction de la directive communautaire du 7 juin 1990<sup>1792</sup> un droit d'information à l'environnement il faudra attendre les législations décentralisatrices des années 1980 pour attribuer aux communes cette fonction informative dans le domaine des risques. L'article L. 125-2 du Code de l'environnement, consacre pour les citoyens un droit à l'information applicables aux risques naturels prévisibles et technologiques. Par la suite, la loi du 30 juillet 2003<sup>1793</sup> a accentué les dispositifs dans le but d'optimiser l'instrument de gestion des risques qu'est l'information préventive. Pour cela cette réforme a insisté sur une diffusion plus rigoureuse de la part des communes des informations auprès du public ainsi qu'une explicitation du contenu de ces dernières à l'attention des citoyens<sup>1794</sup>. En vertu de l'article R. 125-10 du code de l'environnement, cette obligation d'information préventive s'applique aux communes dans lesquelles a été adopté un document local spécifique à la prévention des risques comme le PPR ainsi qu'aux communes dont un texte national ou départemental les déclare comme étant situées dans une zone particulièrement exposées à un risque<sup>1795</sup>.

**1123.** Si, dans cette mission d'information préventive, le préfet détient sa part de compétence en étant tenu d'élaborer un dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM)<sup>1796</sup>, le maire a l'obligation de mettre en œuvre une série de modalités informatives dont quelques exemples peuvent être donnés. Il doit notamment élaborer un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)<sup>1797</sup>. En outre, selon l'article R. 125-14, I du code de l'environnement, il doit organiser les modalités de l'affichage dans la

---

<sup>1791</sup> M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement. Essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, op. cit., p. 197-198.

<sup>1792</sup> Directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, JOUE n° L 158 du 23/06/1990, p. 56-58. Voir M. PRIEUR (dir.), *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne: étude de droit comparé de l'environnement*, Limoges, PULIM, 1997. Cette directive inclue expressément les collectivités territoriales dans l'obligation d'information environnementale puisque son article 2 définit les « autorités publiques » visées par cette obligation comme « toute administration publique au niveau national, régional ou local, ayant des responsabilités et étant en possession d'informations relatives à l'environnement, à l'exception des organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ».

<sup>1793</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4.

<sup>1794</sup> C. BRANQUART, « Prévention des risques naturels et responsabilisation des administrés », in *Droit adm.*, (2011), n° 12, p. 21 et s.

<sup>1795</sup> La nature du risque est précisée : cela concerne les séismes, les éruptions volcaniques, les cyclones, les incendies de forêt ou un effondrement lié à l'existence de cavités souterraines ou de marnières. Cela concerne également les communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier.

<sup>1796</sup> Article R. 125-11, II du code de l'environnement.

<sup>1797</sup> Article R. 125-11, III du code de l'environnement. Ce document a pour but d'indiquer les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune

commune sur les risques ainsi que sur les consignes à respecter. De plus, l'article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004<sup>1798</sup> impose aux maires des communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention d'arrêter un plan communal de sauvegarde<sup>1799</sup>. Enfin, dernier exemple, par son article 40 (codifié à l'alinéa 2 de l'article L. 125-2 du code de l'environnement), la loi du 30 juillet 2003 impose aux maire des communes disposant d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) d'informer la population « au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties » offertes par les contrats d'assurance catastrophes naturelles. Dans le but de borner la charge des élus en la matière, l'alinéa 2 de l'article L. 125-2 du code de l'environnement précise que cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'État compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le préfet.

**1124.** Cependant, malgré ce type de partage de la fonction informationnelle, cet ensemble d'exemples d'obligations confirme le rôle croissant qui est donné aux collectivités territoriales, et plus particulièrement au maire, dans la mise en œuvre de la démocratie locale. Bien que les dispositifs informatifs dont les élus locaux ont la charge soient jugés comme étant encore trop insuffisants, que les applications que ces derniers en font soient encore peu respectueuses des dispositions en vigueur et que les informations qui en découlent soient considérées comme peu adaptées à la compréhension du public<sup>1800</sup>, cet accroissement de compétences des collectivités en la matière ne cesse de prendre de l'importance dans les textes. Or les juridictions administratives comme pénales tendent de plus en plus à s'appuyer sur ces obligations pour reconnaître la responsabilité des élus.

**1125.** Lors de différentes affaires le juge administratif a reconnu une responsabilité administrative dans la carence d'information sur les risques. Par exemple, le Conseil d'État a estimé en 1988 que l'absence d'annonce d'une crue par la ville de Rennes à ses habitants

---

<sup>1798</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14626 texte n° 3.

<sup>1799</sup> Selon l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure, ce document a pour fonction de déterminer les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, de fixer l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, de recenser les moyens disponibles et de définir la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

<sup>1800</sup> C. BRANQUART, « Prévention des risques naturels et responsabilisation des administrés », *op. cit.*

constitue une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune<sup>1801</sup>. De plus, cette juridiction a reconnu que l'absence d'adoption d'un PPR dans un délai raisonnable peut également engager une responsabilité pour faute de l'administration<sup>1802</sup>. Dans ce cas le juge administratif peut retenir un partage de responsabilité soit entre l'État et la commune<sup>1803</sup> soit entre l'administration (État ou/et communes) et une victime fautive<sup>1804</sup>.

En ce qui concerne le juge pénal, il sanctionne de plus en plus durement le défaut d'information du public sur les risques naturels et technologiques dont les collectivités territoriales ont la charge. Ce phénomène s'insère plus généralement dans le constat d'une tendance à « l'immixtion du juge pénal dans l'administration »<sup>1805</sup>. Si le juge répressif manifestait auparavant une certaine retenue dans la condamnation des élus locaux<sup>1806</sup>, le début des années 1990 incarne la période où il est devenu particulièrement enclin à reconnaître la culpabilité de ces derniers en matière environnementale<sup>1807</sup>.

**1126.** De ce fait, les règles de prévention des risques visant une obligation d'agir des communes impliquent une responsabilisation grandissante des élus locaux pour faute personnelle notamment en matière de défaut d'information du public lorsqu'une catastrophe survient.

---

<sup>1801</sup> CE, 22 juin 1988, *Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum et du caoutchouc et a.*, n°62559 et 62657 : « Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment du rapport des experts commis par les premiers juges, qu'alors que la cote d'alerte constatée le 12 mai 1981 à 19 heures 38 laissait présager l'imminence du débordement de l'Ille qui s'est produit le matin du 13 mai à 4 heures, les services de la ville de Rennes chargés de la lutte contre les inondations n'ont pas déclenché l'état d'alerte, ni averti les riverains des maisons exposées à l'inondation ; que cette carence a constitué une faute lourde et engagé la responsabilité de la ville de Rennes à l'égard de la compagnie Rennaise de linoléum et du caoutchouc pour les dommages causés aux biens transportables qui auraient pu être mis à l'abri ».

<sup>1802</sup> CE, 27 juillet 1979, *Blanc et ministre de l'équipement*, Rec. CE 1979, p. 352, n° 06875-06995.

<sup>1803</sup> CE, 1<sup>er</sup> et 4<sup>e</sup> sous-sect., 14 mars 1986, *Commune de Val-d'Isère c. Mme Bosvy et autres* req. n° 96272 et 99725 : « La circonstance que le retard apporté à la délimitation des zones exposées aux risques naturels engage la responsabilité de l'État auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme, n'est pas de nature à exonérer la commune de la responsabilité qu'elle encourt du fait de ses obligations en matière de police de la sécurité. ». Décisions confirmées par CE, 22 février 1989, *Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports c/ Épx Faure et autres*, n° 82298. Voir sur cette question F. MODERNE, « La responsabilité de l'État et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs », in *Droit et ville*, (1986), n° 21, p. 191 et s.

<sup>1804</sup> Le juge administratif atténue la responsabilité de l'administration lorsque la victime avait connaissance des risques (CE, 3 novembre 1972, *Dame Mauray*, n° 82544, T. p. 1260) ou a ignoré toutes précautions afin de s'assurer de la sécurité des lieux (Exemple pour un risque d'inondation : CE, 2 octobre 2002, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ M. et Mme G.*, n° 232720. Exemple pour un risque d'avalanche : CE, 27 juillet 1979, *Blanc et ministre de l'équipement*, n° 06875-06995, Rec. CE 1979, p. 352).

<sup>1805</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, « L'immixtion du juge pénal dans l'administration ou la remise en cause de la séparation des pouvoirs: nouvelle insécurité juridique des administrateurs », p. 263-274, in INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION (dir.), *La gestion locale face à l'insécurité juridique. Diagnostic - Analyse - Propositions*, op. cit.

<sup>1806</sup> N. LAVAL, « Jurisprudence pénale de la gestion locale », in *Annuaire des collectivités locales*, vol. 22 (2002), n° 1, p. 549 et s.

<sup>1807</sup> M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement. Essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, op. cit., p. 341.

**1127.** Le cas du drame de la Faute-sur-Mer, et plus particulièrement du procès engagé à l'encontre du maire de la commune et de son adjointe à l'urbanisme illustre bien cette répression pénale des carences démocratiques dans l'exercice des pouvoirs municipaux en matière de prévention des risques naturels<sup>1808</sup>. En l'espèce la commune n'a pas respecté les mesures de prévention qui auraient sans doute évité des dégâts matériels et humains aussi importants. Bien que la commune ne disposait pas de plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), une procédure d'élaboration de cette servitude d'urbanisme était en cours au moment du drame. Si le préfet de la Vendée avait rempli ses obligations<sup>1809</sup>, le maire et son adjointe ont fait preuve d'une extrême négligence envers l'ensemble des dispositifs d'information préventive. La non-application de l'alinéa 2 de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, le non-respect des articles R. 563-11 et suivants du même code<sup>1810</sup> ou encore l'absence d'un plan de secours et d'un plan communal de sauvegarde représentent tout autant de fautes qui auraient permis la diminution des dommages causés par la tempête. Ces négligences ont été couronnées par la délivrance par les services municipaux de permis de construire des maisons de plain-pied sur des zones représentant un danger<sup>1811</sup>. Cette affaire a été jugée dans un premier épisode judiciaire le 12 décembre 2014<sup>1812</sup> par le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne condamnant le maire de La Faute-sur-Mer, René Marratier, à 4 ans de prison ferme et son adjointe à l'urbanisme, Françoise Babin, à deux ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende. Dans cette décision aussi inédite qu'implacable, le juge a principalement motivé son verdict sur l'absence d'information du public. En vertu de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire détient un pouvoir de police général qui consiste à assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité<sup>1813</sup>. De ce

---

<sup>1808</sup> C. CANS, « Xynthia, ou l'incurie fautive d'un maire obstiné », in *AJDA*, (2015), n° 07, p. 379 et s. En raison de son exceptionnelle violence, la tempête Xynthia ayant eu lieu dans la nuit du 27 au 28 février 2010 a engendré des inondations faisant de nombreuses victimes (mort de 29 personnes, 47 blessées, 33 hospitalisées et 767 évacuées) ainsi que des dégâts matériels importants.

<sup>1809</sup> En vertu de l'article R. 125-11, II du code de l'environnement, il avait transmis aux maires du département la première version du DDRM qui faisait l'inventaire des risques encourus dans chaque commune. Le préfet avait précisé aux maires qu'il était nécessaire selon la loi de mettre ce document à la disposition du public dans la mesure où il apportait un certain nombre d'informations et de conseils de sécurité en cas de montée subite des eaux.

<sup>1810</sup> Ces articles s'appliquent dans le domaine des risques liés aux inondations. Ils constituent un dispositif d'information qui consiste en l'apposition de repères de crue dans les zones exposées à ce type de risque. Dans le cas de la commune de La Faute-sur-Mer, bien que son territoire ait déjà fait l'objet d'inondations, aucun de ces repères n'a jamais été installé.

<sup>1811</sup> Le projet de PPRI, que le préfet avait rendu opposable, imposait un étage pour permettre aux victimes de se réfugier en cas de tempête.

<sup>1812</sup> TGI Sables-d'Olonne, 12 décembre 2014, n° 877/2014.

<sup>1813</sup> Dans le cadre de cette police municipale générale, l'article L. 2212-2, 5° du code général des collectivités territoriales renvoi plus précisément à l'obligation pour le maire d'organiser les secours indispensables à la prévention des risques générés par une perturbation.

pouvoir de police dépend l'information du public en matière environnementale<sup>1814</sup> dont le juge rappelle qu'elle constitue un fondement de la démocratie<sup>1815</sup>. Le tribunal s'est appuyé notamment sur le fait que, si pendant une période de douze années le maire a reçu des informations provenant de l'État sur les risques encourus<sup>1816</sup>, il ne les a jamais communiquées au public ce qui a empêché les victimes de percevoir un quelconque danger<sup>1817</sup>. Le juge pénal, reconnaissant la responsabilité des élus pour faute personnelle détachable de leur service<sup>1818</sup>, en a conclu à « l'échec, à La Faute-sur-Mer, de la démocratie locale et du service public auxquels doivent se consacrer les élus »<sup>1819</sup>.

**1128.** Plus clémente, la cour d'appel de Poitiers a amplement réduit les peines en 2016<sup>1820</sup> puisqu'elle a condamné le maire à deux ans d'emprisonnement avec sursis accompagnés d'une interdiction définitive d'exercer une fonction publique pour homicide involontaire<sup>1821</sup> et mise en danger de la personne par risques causés à autrui<sup>1822</sup>. De plus, le juge a relaxé les autres prévenus, et notamment l'ancienne adjointe à l'urbanisme. Toujours est-il que cette responsabilité pénale reste reconnue par la cour d'appel sur le fondement de la commission par le maire de manquements au droit d'information du public en matière de risques<sup>1823</sup>.

**1129.** Cette affaire s'inscrit comme l'un des points d'orgue jurisprudentiels de la pénalisation de l'action municipale dans le domaine environnemental qui a débuté à la fin des années 1960<sup>1824</sup>. L'article L. 125-2 du code de l'environnement constitue une base légale permettant au juge de prononcer les condamnations pénales d'élus locaux les plus sévères soit

---

<sup>1814</sup> CE, 8 novembre 1985, *Rijlaarsdam* : Rec. CE 1985, p. 524.

<sup>1815</sup> TGI Sables-d'Olonne, 12 décembre 2014, n° 877/2014, p.121. « La délivrance d'une information loyale et transparente sur le risque naturel est capitale. Elle permet l'exercice éclairé de la liberté de choisir l'endroit du territoire où l'on veut vivre, la liberté d'assumer ou non une part de risque sur son intégrité physique ou ses biens. C'est bien pour cette raison que la loi l'a érigée en un droit fondamental au profit du citoyen ».

<sup>1816</sup> *Ibid.*, p. 96-97.

<sup>1817</sup> *Ibid.*, p. 114. « Des personnes normalement avisées et responsables ne s'installeraient certes pas dans une zone inondable, avec un risque majeur susceptible d'emporter et détruire tous leurs biens et de mettre leurs vies en péril ».

<sup>1818</sup> *Ibid.*, p. 181. Le juge définit cette faute : « la faute personnelle détachable du service est, en premier lieu, celle commise par un agent public eu égard à sa gravité, démontrant par-là l'intention mauvaise de son auteur, ou encore celle dont les objectifs poursuivis sont purement personnels à son auteur. Mais, en second lieu, c'est aussi celle qui doit être considérée comme inexcusable et inadmissible, ne pouvant être tolérée d'aucun agent, aussi médiocre soit-il ».

<sup>1819</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>1820</sup> Cour d'appel de Poitiers, 4 avril 2016, n° 16/00199. Voir M.-C. de MONTECLER, « Xynthia : sursis accordé à l'ancien maire », in *AJDA*, (2016), n° 12, p. 631 et s.

<sup>1821</sup> Article 221-6 du code pénal.

<sup>1822</sup> Article 223-1 du code pénal.

<sup>1823</sup> Y. MAYAUD, « La responsabilité pénale du maire de La Faute-sur-Mer est confirmée par la cour d'appel de Poitiers », in *AJ Collectivités Territoriales*, (2016), n° 06, p. 325 et s.

<sup>1824</sup> C. HUGLO, « Les délits liés au manque de précaution : risque et environnement », *op. cit.*

des peines d'emprisonnement pour homicide involontaire par défaut d'information du public sur les risques naturels et technologiques.

**1130.** Au delà d'un aspect purement démocratique l'information par la commune sur les risques détient un intérêt capital dans la mesure où c'est une mesure de sécurité des populations.

#### B) L'entité locale, protagoniste des procédures participatives

**1131.** Les différentes consécutions nationales comme internationales ont fait de la collectivité territoriale un acteur incontournable de la démocratie environnementale<sup>1825</sup>. Les différents mécanismes participatifs prévus par le droit français font de manière récurrente des collectivités territoriales des autorités organisatrices des rendez-vous démocratiques dans le domaine environnemental.

**1132.** Initialement, le système représentatif a été instauré comme l'instrument de référence de la vie démocratique locale. La Convention d'Aarhus de 1998 ainsi que la directive européenne relative aux plans et programmes de 2001<sup>1826</sup> ont bouleversé cet ordre préétabli en imposant au droit français de l'environnement une meilleure mise en œuvre du principe de participation. De fait, le droit international et européen, dans une logique de mondialisation du droit, a entraîné une modification du droit français vers l'adoption de l'un de ses standards : la gouvernance caractérisée par une multiplicité d'acteurs dans les processus décisionnels. Comme nous l'avons abordé, ce standard tend à se développer dans les différents périmètres de décision : du périmètre le plus restreint, un périmètre « ultra-local » au périmètre national.

**1133.** Sans exclusivité, la question de l'aménagement et du développement durables comporte une dimension pleinement locale. Les gouvernants ont dû améliorer les modalités de mise en œuvre de la démocratie locale sans jamais réellement se débarrasser du spectre de l'exigence de la proximité citoyens/administration ainsi que ce celui du territoire pertinent. L'implantation de la démocratie locale environnementale n'est pas en effet sans difficulté. Depuis les années 1980, l'amplification du phénomène NIMBY s'est manifesté par une

---

<sup>1825</sup> P. LE LOUARN, « Démocratie de proximité et protection de l'environnement : la participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », in *RJE*, (2002), n° 4, p. 589 et s.

<sup>1826</sup> Directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

opposition quasi-systématique contre les projets publics locaux ayant un impact environnemental. Cet esprit contestataire a plus particulièrement transpiré à travers la multiplication des recours contentieux exercés par le monde associatif. Le fossé existant entre citoyens et administration n'est pas uniquement un phénomène national, puisqu'il se révèle également être un problème local.

**1134.** Le phénomène de globalisation du droit a eu une influence importante en matière de démocratie environnementale. Bien que le droit national français ne soit pas parti de rien, le droit international a accentué une modification des pratiques démocratiques locales faisant, de fait, de la démocratie participative un instrument de traitement des questions environnementales au service des collectivités territoriales. En effet, les Conventions de Rio et d'Aarhus ont consacré des principes favorables à la délégation par l'État d'une partie de ses compétences au profit de plus petites entités dépendant de son territoire. Les principes de subsidiarité, de décentralisation des décisions environnementales ou de participation des citoyens aux décisions figurent parmi ces principes.

**1135.** Par plusieurs de ses dispositions, la Convention d'Aarhus désigne les « autorités publiques » comme bénéficiaires de droits et débitrices de devoirs en matière d'information et de participation environnementales. Or si l'on s'appuie sur la définition que la Convention donne de l'expression « autorité publique », on constate que les collectivités locales sont pleinement concernées par les dispositions de ce texte puisqu'elle évoque notamment « *l'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau* »<sup>1827</sup>. Ainsi, les entités territoriales, qu'elles soient régionales, départementales, intercommunales ou communales sont visées par les mesures concernant l'information<sup>1828</sup> et la participation<sup>1829</sup> du

---

<sup>1827</sup> Plus précisément, l'article 2, 2° définissant les termes employés par la Convention dispose que « ... l'expression "autorité publique" désigne :

a) *L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau;*

b) *Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement;*

c) *Toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas a) et b) ci-dessus;*

d) *Les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention.*

*La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs... ».*

<sup>1828</sup> L'article 4 de la Convention dispose notamment que « *chaque partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées... ».*

<sup>1829</sup> Les articles 7 et 8 de la Convention consacrent respectivement la promotion par les signataires de la participation du public concernant les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ainsi que la

public en matière environnementale. Par ailleurs, le préambule de la Convention reconnaît l'importance qui réside dans le fait que « *les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement et que les autorités publiques doivent donc disposer d'informations exactes, détaillées et à jour sur l'environnement* ».

**1136.** Concernant la directive n° 2001/42/CE, elle vise également les collectivités territoriales comme protagonistes directs de la mise en œuvre du principe de participation. Ce texte, qui a vocation à « *contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable* » (article 1), décrit ces mêmes documents comme étant « *élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local* » (article 2). En outre, il s'avère que les décisions locales soumises aux dispositions de cette directive sont nombreuses dans la mesure où les plans et programmes dont il est question relèvent dans la majorité des cas des compétences environnementales et urbanistiques des collectivités territoriales en vertu des différentes réformes décentralisatrices de l'administration française.

**1137.** Le droit français, a inséré ces dispositions dans l'ordre juridique interne par le biais de la Loi Barnier de 1995 ainsi que par la Loi de 2002 relative à la démocratie de proximité. Les entités locales françaises ont ainsi notamment vu leurs compétences enrichies par la réforme des conditions de mise en œuvre du débat public et de l'enquête publique. La Loi de 2002 relative à la démocratie de proximité a été élaborée dans le souci de gérer les problématiques liées à la légitimité de l'action des collectivités territoriales menacées par ce phénomène NIMBY qui paralyse la bonne marche de la démocratie locale.

## **Paragraphe 2 : Le développement de dispositifs éco-démocratiques découlant d'objectifs légistiques**

**1138.** Même si « nul n'est censé ignorer la loi » encore faut-il que cette dernière soit intelligible et accessible. Pris dans un sens large, cet objectif de clarté peut être appliqué, outre à la loi strictement entendue, au terme procédural de « décision », c'est-à-dire « au résultat des discussions d'un organisme collectif »<sup>1830</sup>. Autrement dit, cela concerne tout projet

---

phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.

<sup>1830</sup> « Décision » in S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, op. cit., p. 350.

ou toute norme émanant d'une autorité publique. La connaissance et la compréhension par le citoyen de l'ensemble des décisions ayant un impact sur sa santé et sa sécurité concourent à la lisibilité de l'action environnementale des gouvernants.

**1139.** D'une manière générale, la clarté de la norme constitue l'objet de la légistique. Cette discipline qui tend progressivement à se développer dans la pratique normative française<sup>1831</sup> « rejette le circonstanciel, l'incantatoire, l'imprécision, les défigurations du projet initial par des amendements successifs et improvisés »<sup>1832</sup>. Cela rejoint donc l'idée que l'aspect d'un texte doit avant tout être fonctionnel c'est-à-dire, dans notre cas, intelligible et accessible pour le citoyen. De la légistique émane donc la volonté des autorités publiques d'une présentation limpide des textes pour leur compréhension par le plus grand nombre si bien que l'on peut parler de « design décisionnel » en définissant cette science. Le terme de design, emprunté au vocabulaire architectural fait ici référence à l'utilité que peut revêtir l'aspect donné à un objet ou un système<sup>1833</sup>. Cela renvoie plus précisément au courant fonctionnaliste dont l'architecte américain Louis Sullivan prônait un design épuré qu'il résumait par la phrase suivante : « la forme suit la fonction »<sup>1834</sup>. Appliquée à la confection des textes issus des décisions, la notion de design renvoie donc à une nécessité fonctionnelle : rendre un texte accessible et intelligible aux yeux de son lecteur par la simplicité de la configuration.

**1140.** Or l'accessibilité et l'intelligibilité de la décision figure comme une garantie incontournable pour l'exercice de la citoyenneté administrative. Afin d'intégrer cet objectif, différentes réformes et instruments ont été mis en œuvre. Cependant, on constate que les résultats obtenus ne sont pas souvent à la hauteur des attentes des gouvernants comme de la Société civile. Le droit de l'environnement apparaît encore trop souvent comme un ensemble obscur de normes enchevêtrées que seul un spécialiste est en mesure de décrypter. Ce constat amène à penser que les instruments déjà mis en œuvre pour atteindre ces objectifs légistiques, bien qu'efficaces lorsqu'ils sont utilisés à bon escient, peinent à mettre le droit, et plus particulièrement le droit de l'environnement et de l'urbanisme, à la portée de tout un chacun (I). Cet essoufflement, qui n'a fait qu'accroître la crise relationnelle entre le public et l'administration, a donné l'occasion au droit de développer de nouveaux dispositifs axés sur la

---

<sup>1831</sup> D. TRUCHET, *Le droit public*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », 2014, p. 56.

<sup>1832</sup> « Légistique » in S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, op. cit., p. 667.

<sup>1833</sup> Il est à noter que le mot anglais « design » peut d'ailleurs se traduire en français par la notion de « conception ». L'expression de « design décisionnel » renvoie donc bien à l'idée de fabrication, de confection d'un texte issu d'une décision.

<sup>1834</sup> B. DUFRENE, « Monument ou mouvement ? », in *Les cahiers de médiologie*, (1999), n° 7, p. 183 et s.

participation citoyenne qui permettent une meilleure accessibilité et intelligibilité de la norme environnementale (II). La participation n'est pas un substitut aux instruments classiques indispensables comme la codification mais un complément permettant d'éclairer le citoyen sur l'état du droit voire de l'associer à sa conception ce qui permet au public de connaître la teneur des normes et projets ayant un impact sur sa santé et sa sécurité.

### **I. L'essoufflement partiel des instruments classiques de légistique dans la démocratie environnementale**

**1141.** Pouvant être définie comme l'« art de légiférer »<sup>1835</sup> ou comme une « méthode de confection des textes »<sup>1836</sup>, la légistique répond à ce besoin de clarté et de facilité d'accès tant pour les praticiens que pour les citoyens. Le recours à cette pratique est par conséquent censé être un moyen de contribuer à préserver, voire de reconstruire, le lien social entre l'administration et les citoyens dont la solidité est en partie mise à mal par un manque de lisibilité des normes. Développée comme une science visant la qualité des règles juridiques, elle s'insère dans une politique de rationalisation du droit<sup>1837</sup>.

**1142.** Majoritairement développée dans les années 1980<sup>1838</sup> en France le recours à cette science correspond à l'une des conséquences techniques de la mise en application du concept de gouvernance et plus particulièrement de la recherche de la qualité. Une norme de qualité s'insère avec cohérence dans un ensemble normatif, elle entraîne l'adhésion du public parce que son enjeu est percevable pour l'opinion publique et qu'elle est construite dans des termes clairs pour tout un chacun.

**1143.** La qualité du droit est devenue un impératif fondamental dans la mesure où le Conseil constitutionnel a consacré l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi comme un objectif à valeur constitutionnelle dans sa décision du 16 novembre 1999<sup>1839</sup>. Cette consécration a été analysée par la doctrine comme une véritable constitutionnalisation des préceptes de la

---

<sup>1835</sup> « Légistique » in S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, op. cit., p. 667.

<sup>1836</sup> *Ibid.*, p. 643.

<sup>1837</sup> F. MELLERAY, P. YOLKA et P. GONOD, *Traité de droit administratif. Tome 1*, op. cit., p. 542.

<sup>1838</sup> J.-P. DUPRAT, « Genèse et développement de la légistique », p.9-46, in R. DRAGO (dir.), *La confection de la loi: rapport du groupe de travail de l'académie des sciences morales et politiques*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Cahiers des sciences morales et politiques », n° 23, 2005.

<sup>1839</sup> CC, n° 99-421 DC, 16 novembre 1999, *Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes*. Journal officiel du 22 décembre 1999, p. 19041

légistique<sup>1840</sup> ou encore comme une « leçon de légistique »<sup>1841</sup>. À travers la reconnaissance de cet objectif, la justice constitutionnelle française n'exige pas seulement de la norme qu'elle dispose de qualités postérieures à son application mais qu'elle détienne également des qualités qui lui sont antérieures<sup>1842</sup>.

**1144.** Cette consécration établie par la justice constitutionnelle française fait de l'intelligibilité et de l'accessibilité de la norme le moyen qu'ont les individus d'exercer leur citoyenneté : pour exercer ses droits et devoirs prévus par la loi, encore faut-il que le citoyen en connaisse l'existence et qu'il en comprenne la teneur ainsi que les enjeux. Appliqué à la matière environnementale, ce mécanisme met en exergue tout l'intérêt du droit de la participation dans l'accessibilité et l'intelligibilité du droit.

**1145.** Malgré la consécration générale de cet objectif à valeur constitutionnelle, il est flagrant que l'ensemble textuel qui compose l'ordre juridique interne est confronté à une opacité ainsi qu'une complexité dont la résolution effective est perpétuellement remise au lendemain réforme après réforme. Cette remarque est également valable pour les ordres juridiques externes. Si certains auteurs du XX<sup>e</sup> siècle comme Georges Ripert ou Georges Burdeau imputaient malencontreusement ce syndrome à l'essor du suffrage universel direct<sup>1843</sup>, le mal constant dont souffre le droit français se caractérise bien davantage par une

---

<sup>1840</sup> P. DE MONTALIVET, « La " juridicisation " de la légistique. À propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », p. 99-192, in R. DRAGO (dir.), *La confection de la loi, op. cit.*

<sup>1841</sup> B. MATHIEU, « Un an de jurisprudence constitutionnelle : bilan, perspectives et questions », in *D.*, (2005), n° 14, p. 920 et s.

<sup>1842</sup> P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligence de la loi en droit constitutionnel: étude du discours sur la « qualité de la loi »*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2014, p. 15. Dans son analyse, l'auteur de cette thèse voit dans la consécration de cet objectif à valeur constitutionnel la révélation de deux types de qualité de la loi : une qualité *ex ante* qui fait que la norme averti, informe le citoyen de la législation existante et une qualité *ex post* dont l'intérêt est d'exposer la manière dont l'administration et le juge doivent utiliser cette même norme.

<sup>1843</sup> G. RIPERT, *Le Régime démocratique et le droit civil moderne*, Paris, L.G.D.J, 1936, p. 27 ; G. BURDEAU, *La démocratie*, Paris, Seuil, coll. « points politique », 1956, p. 185. Pour expliquer la raison d'une inflation législative, facteur de complexité juridique, les deux auteurs se fondent sur les revendications des citoyens et la pression électorale reposant sur les élus qui adoptent sans cesse de nouvelles lois afin de satisfaire les citoyens pour leur réélection. Ripert déclare que « la machine à fabriquer les lois...s'est rapidement accélérée : avant la guerre, elle était déjà à plein rendement ; aujourd'hui, elle va à toute allure. Il n'y a pas de freins et personne n'est chargé de la direction. Ou, si on préfère une autre comparaison, dans cette machine on verse d'un côté toutes les demandes des électeurs intéressés, elles sortent de l'autre côté transformées en lois. Notre siècle voit tous les jours le miracle de la multiplication des lois. Il ressemble au miracle évangélique. On a donné cinq codes au peuple-dieu ; il a fait de quoi nourrir une foule et les débris remplissent des corbeilles ». Quant à Burdeau, il estime que « pour des millions d'hommes aujourd'hui ...la démocratie est le régime qui fait du pouvoir le serviteur de leurs volontés ... L'aide, il n'est pas douteux que les peuples savent maintenant l'exiger. La liberté, en revanche, est pour beaucoup d'une valeur moins évidente. Le " commencement de la fin " ne ferait ainsi que ménager la transition entre un système social où la liberté avait un sens parce qu'il y avait des maîtres, et un ordre nouveau où, la volonté du peuple étant toute-puissante, le problème de la liberté ne se poserait

compilation de normes sans réflexion globale et profonde du pouvoir normatif sur une logique d'ensemble. Beaucoup de juristes déplorent un droit alambiqué qui n'est pas souvent en phase avec les attentes du peuple et dont le contenu parfois mal rédigé s'accorde bien souvent de manière malhabile avec la complexité croissante des évolutions sociétales<sup>1844</sup>. Comme Bertrand Mathieu l'analyse, cette opacité du droit a pour conséquence de créer à l'encontre du citoyen un sentiment et une situation d'insécurité juridique<sup>1845</sup>.

**1146.** Le droit de l'environnement ne fait pas exception face à ce constat. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'aménagement et le développement durables constituent une discipline extrêmement technique et empreint d'une haute scientificité<sup>1846</sup>. L'objet du droit de l'environnement est donc source d'incertitude. Or les dispositifs formatifs, informatifs et participatifs mis en œuvre dans le cadre des articles 7 et 8 de la Charte de l'environnement, prédisposent la participation du citoyen aux décisions environnementales. Ce dernier doit faire l'objet d'une sensibilisation, d'une formation et d'une information autour de ces questions afin d'être en capacité de définir *a minima* les problématiques environnementales intéressant les processus décisionnels. En cela, le droit, notamment à travers les plans et programmes, peut avoir une fonction pédagogique pour l'éco-citoyen<sup>1847</sup>.

**1147.** Cependant, d'une manière générale, le droit de l'environnement n'a pas ce caractère didactique et simplificateur. L'analyse des sources du droit de l'environnement, permet de constater que le pouvoir normatif ne facilite que peu la compréhension du caractère scientifique et technique des questions environnementale, domaine en soit déjà extrêmement obscur pour les non-initiés. Au contraire, il l'empire souvent par son manque de lisibilité et de simplicité. Il est bien souvent reproché au droit de l'environnement de contribuer à l'inflation normative qui caractérise le droit français. Le pouvoir normatif a multiplié les règles de droit

---

officiellement plus. Si, dans ce mouvement que nous pressentons, la démocratie conserve une chance, c'est à condition que l'homme sache garder sa liberté, non plus contre les menaces extérieures, mais contre lui-même ».

<sup>1844</sup> D. TRUCHET, *Le droit public, op. cit.*, p. 57.

<sup>1845</sup> B. MATHIEU, *La loi*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2010, p. 114. « Le citoyen peut avoir légitimement l'impression d'être soumis à l'arbitraire lorsqu'il ne peut connaître, ni souvent comprendre, les règles auxquelles il est soumis. La prolifération de la règle législative, son instabilité, la dégradation des conditions de préparation de la loi et de son contenu, les incertitudes sur ces conditions d'application, créent une insécurité juridique parfois insupportable pour le citoyen brutalement confronté à l'application de la loi ».

<sup>1846</sup> Les situations d'interrelations et de processualité entre les éléments composant les écosystèmes, les difficultés relatives à la variété des espèces font de l'environnement un ensemble complexe.

<sup>1847</sup> Par exemple, le schéma régional de cohérence écologique, bien qu'étant un document de planification à valeur réglementaire, a également une fonction pédagogique dans la mesure où il vise à recenser l'ensemble des corridors écologiques aquatiques et terrestres dans le but de les maintenir voire de les reconstituer. Ce document, par son résumé non technique, donne donc des informations capitales au citoyen lui permettant de comprendre les enjeux relatifs à la circulation des espèces animales et végétales.

en la matière et a dégagé des règles techniques pour répondre aux problèmes techniques que suscite l'environnement<sup>1848</sup>. Ce surnombre de règles, comparable à une « pollution réglementaire »<sup>1849</sup>, a rajouté encore plus de complexité dans la complexité.

**1148.** Parmi les instruments développés afin d'atteindre ce but d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, la codification figure comme le moyen de « concentrer le droit dans une main »<sup>1850</sup> par « le regroupement comme l'agencement de règles éparses »<sup>1851</sup>. La codification peut, en soit, être considérée comme un outil aux fins démocratiques dans la mesure où elle a pour but de faciliter à tout un chacun l'accès et la compréhension des dispositions composant le système juridique. La facilitation de cette appréhension favorise ainsi la participation éclairée du citoyen aux processus décisionnels. Disposant, selon Jean-Pierre Duprat, de la qualité d'« instrument privilégié de la rationalisation législative »<sup>1852</sup>, la technique de codification a été reconnue par le Conseil constitutionnel comme servant l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dans cette même décision de 1999, *Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes*<sup>1853</sup>. La codification est donc censée apporter une accessibilité des normes législatives et réglementaires par leur classification dans un ordre cohérent en fonction de thématiques précises.

**1149.** Néanmoins, nous nous garderons, à l'inverse de certains auteurs<sup>1854</sup>, de vanter sans réserve les mérites de cette pratique qui, faite sans raisonnement, peut faire office de « dédale de papier » pour le citoyen. La codification du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme obéit à ce constat.

---

<sup>1848</sup> J. UNTERMAIER, « Nous n'avons pas assez de droit! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », p. 499-511, in M. PRIEUR et C. LAMBRECHTS (dir.), *Les hommes et l'environnement: quels droits pour le vingt-et-unième siècle = Mankind and the environment: What rights for the twenty-first century: études en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998.

<sup>1849</sup> S. CHARBONNEAU, « L'Etat et le droit de l'environnement », in *Esprit*, (1976), n° 10, p. 399.

<sup>1850</sup> N. MOLFESSIS, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », in *RTD Civ.*, (2000), n° 01, p. 186 et s.

<sup>1851</sup> *Ibid.*

<sup>1852</sup> J.-P. DUPRAT, « Genèse et développement de la légistique », p.9-46, in R. DRAGO (dir.), *La confection de la loi, op. cit.*

<sup>1853</sup> P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligence de la loi en droit constitutionnel, op. cit.*, p. 21-22.

<sup>1854</sup> S. LAMOUREUX, « La codification ou la démocratisation du droit », in *RFDC*, (2001), n° 48, p. 801 et s. Suite à une analyse de la décision de 1999 du Conseil constitutionnel et de la reconnaissance par cette juridiction du rôle de la codification dans la mise en œuvre de l'objectif à valeur constitutionnelle, l'auteur conclut par ces propos : « désormais rien ne semble pouvoir entamer le déroulement harmonieux de l'entreprise de codification, fort précieuse à l'État de droit. Les critiques, nécessaires et les difficultés, inévitables, ne manqueront pas mais l'existence même d'un processus de codification restauré invite à l'optimisme ». L'optimisme n'est pourtant guère intact et d'autant plus si l'on raisonne en termes de démocratie. L'état actuel de la codification ne permet pas systématiquement l'accessibilité et l'intelligibilité du droit pour le citoyen.

**1150.** En ce qui concerne le code de l'urbanisme, il faut cependant souligner le fait que sa recodification opérée en 2015 a amené bien plus de clarté qu'auparavant. La réécriture du titre premier du livre Ier ainsi que la création d'un titre préliminaire encadrées par l'ordonnance du 23 septembre 2015<sup>1855</sup> et son décret d'application du 28 décembre 2015<sup>1856</sup> ont permis de davantage teinter ce code d'accessibilité et d'intelligibilité de la règle de droit. Habilité par le législateur par le biais de l'article 171 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), le gouvernement a dû faire face à un véritable défi d'éclaircissement d'un code vieillissant, dont la structure était presque inchangée depuis sa création en 1973 et qui se caractérisait avant tout par l'allongement excessif de certains de ses articles au gré de réformes successives<sup>1857</sup>. Cette recodification partielle effectuée par différentes techniques<sup>1858</sup>, entraînant de nouvelles subdivisions ainsi que d'importants changements de numérotation, donne au lecteur une reconfiguration de ce code lui facilitant la compréhension de ses dispositions. Ce travail de réaménagement a notamment donné lieu à la consécration, au sein du nouveau titre préliminaire du code de l'urbanisme, des « principes généraux » du droit de l'urbanisme dont le principe de participation fait explicitement partie.

**1151.** Néanmoins, d'une manière générale, le droit de l'aménagement et du développement durables, qualifié de « patchwork » par Pierre Lascoumes et Gilles J. Martin<sup>1859</sup>, se caractérise intrinsèquement par une diversité de sources, de champs d'application et de procédures que la codification rend à ce jour encore difficilement pénétrable. Or, bien qu'il rencontre souvent des difficultés, seul un juriste spécialiste « peut aujourd'hui prétendre se retrouver dans les méandres de ce droit mouvant, horriblement technique, au point de confiner à l'hermétisme.

---

<sup>1855</sup> Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, JORF n°0221 du 24 septembre 2015 page 16803 texte n° 23.

<sup>1856</sup> Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, JORF n°0301 du 29 décembre 2015 page 24530 texte n° 78.

<sup>1857</sup> R. DECOUT-PAOLINI, « Présentation des travaux de recodification », in *RDI*, (2016), p. 180 et s.

<sup>1858</sup> *Ibid.* Pour entreprendre cette restructuration, le gouvernement a fait appel à différentes techniques visant à atteindre l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme : le recours à des niveaux poussés de subdivisions, la répartition en plusieurs articles de différents alinéas regroupés auparavant au sein d'articles excessivement abondants, l'application de la règle légistique selon laquelle « une règle équivaut à un article », le rassemblement des dispositions selon leur appartenance ou encore la simplification de la lecture par le recours à la division de phrases trop longues, à des tirets pour l'énumération et enfin à une simplification de la syntaxe ainsi que du langage juridique.

<sup>1859</sup> P. LASCOUMES et G.J. MARTIN, « Des droits épars au code de l'environnement », in *Droit et société*, (1995), n° 1, p. 323 et s.

Le citoyen, lui, reste en souffrance aux abords du Code de l'environnement... »<sup>1860</sup>. En effet, ce dernier ne permet pas toujours au citoyen d'avoir une vision d'ensemble des dispositions environnementales. Il ne tient pas toujours compte du caractère pluridisciplinaire du droit de l'environnement si bien que certaines dispositions relevant de ce droit se trouvent dans d'autres codes comme le code de l'urbanisme, le code de la santé, le code rural, le code de l'éducation ou encore le code du patrimoine. De plus, le contenu du code de l'environnement peut être jugé incomplet sachant que certaines dispositions législatives environnementales ne sont pas codifiées et qu'il ne contient, pas même en annexe, les normes extra nationales qui font la substance du droit de l'environnement. Ce dernier reproche ne révèle pas un cas isolé dans la mesure où tous les codes français se limitent aux dispositions législatives et règlementaires nationales<sup>1861</sup>. Cependant, sachant que nombre de sources dont dépend l'existence du droit de l'environnement sont d'origine internationale ou communautaire, cet impair paraît sans doute encore un peu plus problématique en termes d'accessibilité du citoyen à la norme environnementale. Le but du droit de l'environnement est d'être, selon Éric Naim-Gesbert, un « droit de conciliation » entre les différentes disciplines juridiques qui font sa composition, un droit ayant pour objectif de « désapproprier les formes absolues, faire que les parties s'articulent entre elles pour être un tout intelligible et accessible »<sup>1862</sup>. Cependant, la codification du droit de l'environnement a en réalité encore bien du mal à atteindre ce but.

**1152.** De plus, le gouvernement français comme le Parlement<sup>1863</sup> n'ont de cesse de justifier la mise en œuvre de réformes par la nécessité de simplification ou encore de modernisation du droit, que ce soit de manière expresse dans les titres de lois ou en aparté<sup>1864</sup>. Cependant, cela revient uniquement à « gouverner par des mots »<sup>1865</sup> qui ne se concrétisent que rarement dans la réalité de l'administration publique. Les réformes peuvent même aller à l'encontre de leurs prétentions. Les efforts effectués par le pouvoir normatif depuis plusieurs décennies dans la

---

<sup>1860</sup> J.-M. FÉVRIER, « Plaidoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », p. 1081-1093, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, *op. cit.*

<sup>1861</sup> J. BÉTAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, *op. cit.*, p. 376.

<sup>1862</sup> E. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *op. cit.*

<sup>1863</sup> Y. JÉGOUZO, « La simplification fait rage », in *AJDA*, (2007), n° 37, p. 2001 et s. Le premier exemple de simplification dont le Parlement français est à l'origine est la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, (JORF n°0296 du 21 décembre 2007 page 20639, texte n° 2). En général, c'est davantage le gouvernement qui utilise cette méthode par la pratique de l'ordonnance.

<sup>1864</sup> B. FAURE, « Gouverner par des mots », in *AJDA*, (2016), n° 24, p. 1313 et s.

<sup>1865</sup> *Ibid.*

simplification du droit n'a pour conséquence un renforcement de l'imbricatio textuel qui caractérise l'ordre juridique national<sup>1866</sup>.

**1153.** Les réformes du droit de l'environnement le démontrent aussi bien que dans d'autres domaines. L'un des derniers exemples récents ressort à travers l'absorption du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), traduction régionale de la trame verte et bleue, par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) institué par la loi NOTRe de 2015<sup>1867</sup>. Sous le prétexte de la simplification, l'article 13 de cette loi prévoit la fusion de différents de schémas régionaux comme le SRCE, en confiant à une ordonnance postérieure le soin de préciser les modalités de coordination pour cette absorption. Alors que ces schémas élaborés pour pallier le déclin rapide de la biodiversité ont à peine été adoptés et ont commencé à être mis en œuvre, une ordonnance du 27 juillet 2016<sup>1868</sup> a fixé les modalités de leur fusion dans les SRADDET. Outre le fait que cette réforme débouche, selon l'association France Nature Environnement, sur « des régressions du droit de l'environnement »<sup>1869</sup>, elle a pour effet d'enfouir la politique de la trame verte et bleue dans un schéma complexe dont les modalités d'élaboration révèlent l'enchevêtrement des compétences collectivités territoriales en matière d'aménagement durable<sup>1870</sup>.

**1154.** Ainsi, de la volonté affichée de simplification du droit émerge régulièrement la frustration de la Société civile face à des résultats trop peu à la hauteur des promesses faites par des réformes ambitieuses. Cette désillusion est l'une des causes de la crise de confiance qui exacerbe la démobilisation et le scepticisme des citoyens à l'égard des gouvernants<sup>1871</sup>. Face à cette situation le droit a développé des instruments informationnels et procéduraux ce

---

<sup>1866</sup> J.-M. PONTIER, « La simplification, illusion dangereuse », in *AJDA*, (2005), n° 07, p. 345 et s. ; J.-M. PONTIER, « “ Choc de simplification ” : fausses pistes », in *AJDA*, (2013), n° 30, p. 1713 et s. ; B. SEILLER, « La simplification est en marche... arrière », in *AJDA*, (2014), n° 30, p. 1681 et s. Ces quelques articles montrent qu'années après années, la critique négative de la doctrine à l'égard des résultats de la simplification est la même.

<sup>1867</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705

<sup>1868</sup> Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. JORF n°0174 du 28 juillet 2016, texte n° 29.

<sup>1869</sup> *L'ordonnance qui confirme la déchéance de la trame verte et bleue !*, <http://www.fne.asso.fr/actualites/1%E2%80%99ordonnance-qui-confirme-la-d%C3%A9ch%C3%A9ance-de-la-trame-verte-et-bleue>, consulté le 5 août 2016.

<sup>1870</sup> P. VILLENEUVE, « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, alerte 144 (2015), n° 7.

<sup>1871</sup> J.-M. PONTIER, « La simplification, illusion dangereuse », *op. cit.*

qui a sans nul doute un effet davantage didactique dans la connaissance du droit. Bien que les exemples récents montrent que les gouvernants n'ont pas un recours systématique à la démocratie participative, il n'en demeure pas moins que ces dispositifs jouent un rôle croissant dans la poursuite d'objectifs légistiques.

## **II. La démocratie participative, outil complémentaire de design décisionnel**

**1155.** L'optimisation du design décisionnel, objet de la légistique, implique inévitablement une meilleure intégration des individus dans le traitement des questions publiques. Face à ce constat, nous remarquons que la poursuite de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité des textes, se matérialisant par diverses évolutions techniques, accorde progressivement une place à la participation citoyenne. Cette intensification atteste en partie d'une volonté d'amélioration de la clarté et de la qualité de la rédaction des textes décisionnels. Certes, la connaissance des normes, leur compréhension et leur facilité d'accès donnent les moyens au citoyen de participer. Mais la participation du public à l'élaboration des normes et décisions donne à ces dernières toute l'accessibilité et l'intelligibilité auxquelles le citoyen est en droit d'aspirer. Ce que l'on peut donc nommer la légistique participative est un phénomène qui ne cesse de s'accroître et qui donne aux individus prenant part aux questions environnementales la possibilité d'exercer une écocitoyenneté active (A). Les différents dispositifs juridiques actuellement consacrés, qu'ils soient informationnels ou participatifs, sont le reflet de la volonté de l'administration de réduire le sillon qui la sépare des citoyens par l'usage de pratiques éclairant ce dernier sur le sens des textes qu'elle produit : l'obligation d'élaborer une étude d'impact et son résumé non technique dans certains cas (B) ainsi que le recours à la concertation (C) fournissent des exemples qui en sont la preuve.

### **A) La légistique participative, facteur d'une éco-citoyenneté active**

**1156.** La décision du Conseil constitutionnel de 1999 consacrant l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi expose une logique juridico-politique justifiant la mise en œuvre de ce même objectif. Dans cette décision, les sages de la rue Montpensier s'appuient sur la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen et plus précisément son article 2 de protégeant le principe d'égalité devant la loi ainsi que son article

16 posant le principe de la garantie des droits pour fonder le nouvel objectif qu'il a dégagé<sup>1872</sup>. Selon Marie-Anne Frison-Roche et William Baranès, cette décision traduit la fonction politique du système juridique<sup>1873</sup>. En effet, l'ordre juridique est composé d'un ensemble de normes dont découlent les droits et devoirs qui fondent le rôle du citoyen dans la société. Or, pour que les individus campent ce rôle de manière effective, il est impératif qu'ils soient égaux devant la loi et qu'ils puissent bénéficier de la garantie de leurs droits. Pour remplir cet objectif, il faut que la loi leur soit accessible. Cette connaissance du droit permet aux individus de vivre pleinement leur citoyenneté dans les limites fixées par la loi. Dans ce cas là, « pour que la loi soit accessible à la personne, il faut qu'elle lui soit intelligible »<sup>1874</sup>. Autrement dit, une loi intelligible et accessible permet la mise en œuvre d'une citoyenneté active. Or la garantie de cette citoyenneté active relève de la compétence de l'État. En effet, cet objectif constitutionnel qui implique des évolutions techniques nécessaires en termes de qualité rédactionnelle de la norme afin qu'elle soit intelligible renvoie indubitablement à la mission revenant à l'État ou ses démembrements d'assurer l'égalité entre tous les citoyens dans l'accès à la norme.

**1157.** Dans sa délimitation des critères de définition de la qualité de la loi, la Cour européenne des droits de l'homme utilise quant à elle dans les arrêts *Kruslin c/ France*<sup>1875</sup> et *Huvig c/ France*<sup>1876</sup> du 24 avril 1990 le terme de prévisibilité, connexe de l'intelligibilité. Cet élément de définition traduit encore un peu plus la nécessité d'une sécurité juridique pour le citoyen : dans le raisonnement de la Cour de Strasbourg, « la loi doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions »<sup>1877</sup> elle peut s'appliquer.

---

<sup>1872</sup> Dans le 13<sup>e</sup> considérant de la décision du 16 novembre 1999, le juge constitutionnel estime que « l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ».

<sup>1873</sup> M.-A. FRISON-ROCHE et W. BARANÈS, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », in *D.*, (2000), n° 23, p. 361 et s.

<sup>1874</sup> *Ibid.*

<sup>1875</sup> CEDH, 24 avril 1990, *Kruslin c/ France*, req. n° 11801/85.

<sup>1876</sup> CEDH, 24 avril 1990, *Huvig c/ France*, req. n° 11105/84.

<sup>1877</sup> CEDH, 24 avril 1990, *Kruslin c/ France*, §30.

**1158.** Appliquée à l'aménagement et au développement durables, cette « conception systémique du droit »<sup>1878</sup> comporte une résonance particulière révélant tout l'intérêt de la démocratie participative environnementale. Le principe de participation et l'exécution des dispositifs qui le mettent en œuvre tiennent le rôle de vecteur dans l'accessibilité et l'intelligibilité de la norme environnementale. Le citoyen dispose, comme nous l'avons vu, d'un droit à un environnement sain consacré à l'article 1 de la Charte de l'environnement. L'individu dispose de fait d'un statut d'éco-citoyen qui lui donne le droit de faire valoir les garanties environnementales qui lui ont été attribuées. Cependant, afin d'exercer son rôle d'éco-citoyen, l'individu doit avoir une connaissance et une bonne compréhension de la norme ou de la décision qui a un impact sur sa santé et sa sécurité. Pour cela, quel moyen serait plus efficace que de le faire participer au processus d'élaboration de cette norme ou décision ?

**1159.** Le foisonnement normatif dont le droit de l'environnement fait l'objet, combiné à la technicité et à la scientificité de ses règles rendent difficile pour le citoyen l'accessibilité à cet ensemble de normes et son intelligibilité et entérine parfois même une inégalité entre les individus. Le droit de l'environnement, comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises, est empreint de complexité. C'est pour cela que le citoyen doit être au cœur du processus décisionnel. Les procédures d'information et de participation du public à l'élaboration de la norme environnementale ont un double rôle pédagogique : l'approfondissement du sentiment d'éco-citoyenneté<sup>1879</sup> mais également une appropriation de la règle de droit.

**1160.** Dans une conception idéale, outre sa propriété légitimante, la démocratie participative détient une fonction clarificatrice permettant au citoyen, avant même l'entrée en vigueur d'une norme, de connaître l'intention des autorités publiques. De plus, la mise en œuvre du principe de participation est censée faciliter auprès du public l'accessibilité, l'intelligibilité voire la prévisibilité de cette norme et de ses effets dans la mesure où ce dernier a été intégré dans le processus d'élaboration, *a minima* en étant informé de la teneur de ses dispositions ou, au mieux, en collaborant directement à la définition de ses contours.

**1161.** C'est en cela que l'inclusion du public dans les processus décisionnels permet une meilleure accessibilité du citoyen et une meilleure adhésion aux politiques

---

<sup>1878</sup> M.-A. FRISON-ROCHE et W. BARANÈS, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *op. cit.*

<sup>1879</sup> Ce qui inclut une dimension responsabilisante ainsi que le renforcement des capacités argumentatives.

environnementales. Ainsi, un nombre croissant de membres de la doctrine et de la pratique s'accorde sur le fait que la participation citoyenne a le mérite d'éclairer le citoyen dans la jungle juridico-scientifique que constitue le droit de l'environnement et qu'elle concourt au renforcement de la qualité de la loi<sup>1880</sup>. Il est progressivement admis que les différents dispositifs démocratiques qui tendent à se développer concourent à la mise en œuvre d'objectifs législatifs dans la mesure où ce sont des procédures qui précèdent l'écriture de la norme ou de la décision environnementales ou/et favorisent l'accessibilité et la prévisibilité de ces dernières pour le citoyen. La participation est de plus en plus considérée comme le moyen de perfectionner le contenu de la décision environnementale en fonction des attentes citoyennes<sup>1881</sup>. Certains auteurs comme Michel Delnoy affirment que la participation environnementale est bel est bien un facteur de qualité du droit dans la mesure où elle « améliore la qualité des décisions administratives dans l'intérêt général, du fait des informations dont elle permet à l'autorité de disposer dans la recherche de l'intérêt général, spécialement dans notre société où les décisions deviennent de plus en plus complexes »<sup>1882</sup>. Ce juriste belge précise que la participation améliore également « l'efficacité des décisions administratives, dans la mesure où, grâce à elle, ces dernières trouvent un appui accru de la part du public »<sup>1883</sup>.

**1162.** Qu'elles soient informatives ou participatives, les modalités de procédure non contentieuse consacrées par le droit de l'environnement ont pour but la compréhension et l'appropriation du contenu de la norme, de la décision ou du projet par le public.

B) Le caractère éclairant des dispositifs informationnels : l'exemple de l'étude d'impact et de son résumé non technique

**1163.** Dans une modalité purement informative, les dispositions du code de l'environnement relatives aux études d'impact pour les travaux et projets d'aménagement publics et privés font écho à l'explicitation du contenu des décisions adoptées par les

---

<sup>1880</sup> K. STAIRS et P. TAYLOR, « Non-governmental organisations and legal protection of the oceans : a case study », p.110-141, in A. HURRELL et B. KINGSBURY (dir.), *The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1992. Dans cet article, les auteurs indiquent que la participation des organisations non gouvernementales permet d'améliorer la qualité des décisions.

<sup>1881</sup> P. TALLA TAKOUKAM, « Les individus et le droit de l'environnement », p. 671-701, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, op. cit.

<sup>1882</sup> M. DELNOY, « Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public », p. 7-28, in B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme: actes du colloque le 27 mai 2004*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

<sup>1883</sup> *Ibid.*

gouvernants<sup>1884</sup>. Par ses articles L. 122-1 et suivants ainsi que R. 122-1 et suivants, le code de l'environnement encadre la réalisation de cette procédure dont le but est d'évaluer *a priori*, par l'élaboration de dossiers techniques, l'impact qu'une décision peut avoir sur l'environnement. Cette modalité, jugée comme étant le moyen principal d'étudier par anticipation les effets d'un projet sur l'environnement<sup>1885</sup>, répond au mouvement de démocratisation de la décision administrative et plus particulièrement à la transparence exigée par le principe de participation en matière environnementale. Envisagée d'un point de vue global, l'étude d'impact fait donc bien figure, au profit du citoyen, d'un instrument facilitant la bonne compréhension des décisions prises notamment par les gouvernants par la prévisibilité des effets de la décision sur sa santé et sa sécurité.

**1164.** En outre, élaboré dans l'application de la directive 1985/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, le décret n° 93-245 du 25 février 1993<sup>1886</sup>, fixant l'obligation pour le pétitionnaire d'insérer dans le contenu d'une étude d'impact un résumé non technique, renforce le caractère explicatif de cette procédure informative dédiée à la compréhension par les citoyens des décisions publiques et de leurs effets. Cette contrainte encadrée par les articles L. 122-3-II 2° et R. 122-5-IV du code de l'environnement a pour but premier d'opérer une vulgarisation de termes scientifiques et techniques complexes afin que le grand public puisse avoir une connaissance complète des effets d'un projet sur l'environnement<sup>1887</sup>. L'article R. 122-5-IV souligne cette visée didactique en justifiant l'application de cette règle par le fait de « faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude ». En 2006, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a d'ailleurs souligné l'importance de cette exigence en toute circonstance<sup>1888</sup>. La juridiction administrative a en

---

<sup>1884</sup> Il faut noter qu'un projet émanant d'une personne privée peut également être soumis à étude d'impact.

<sup>1885</sup> M.-B. LAHORGUE, « La mise en oeuvre de la réforme de l'étude d'impact », in *AJDA*, (2012), n° 05, p. 250 et s.

<sup>1886</sup> Décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-530 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. *JORF* n°48 du 26 février 1993, page 3032.

<sup>1887</sup> En 2001, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a élaboré un guide méthodologique sur les études d'impact. Dans ce document le rôle didactique du résumé non technique est particulièrement mis en valeur : « l'étude d'impact doit être suffisamment argumentée et détaillée pour répondre aux questions techniques et scientifiques que pose le projet. Mais, elle doit aussi être aisément compréhensible par le public non technicien qu'elle a pour fonction d'informer sur les décisions prises et leurs conséquences environnementales. Il est possible de concilier ces deux objectifs contradictoires grâce au résumé non technique qui accompagne l'étude d'impact et qui est destiné à en faciliter sa compréhension par le public ».

<sup>1888</sup> TA Clermont-Ferrand, 14 juin 2006, *Féd. Allier Nature*, req. n° 0501701: Dr. envir. 2006, n° 143, Pan. II.

effet jugé que cette dernière est essentielle et que l'autorité administrative doit s'y soumettre quel que soit le degré de complexité de l'étude d'impact portée à la connaissance du public.

**1165.** Outre l'affectation de règles de contenu<sup>1889</sup>, ce résumé se voit également appliquer un ensemble de règles de forme essentielles à l'optimisation de la compréhension du public. En premier lieu, le code de l'environnement apporte quelques éléments à ce sujet. Si le juge administratif admettait indifféremment que ce résumé paraisse au début ou à la fin de l'étude d'impact<sup>1890</sup>, depuis le décret du 29 décembre 2011<sup>1891</sup>, l'article R. 122-5-IV insiste sur l'importance de la visibilité de cet élément de clarification en prévoyant qu'il précède l'étude d'impact ou qu'il fasse l'objet d'un document indépendant. De plus, le Conseil d'État a lui-même apporté des précisions quant à la qualité de ce résumé en estimant que ce dernier doit être rédigé de manière à donner au public une information aussi complète et claire que possible compte tenu de l'ampleur du projet<sup>1892</sup>. La haute juridiction administrative a également affirmé que l'absence de ce résumé non technique entache d'illégalité une enquête publique ainsi que la déclaration d'utilité publique prise à l'issue de cette enquête<sup>1893</sup>.

**1166.** En outre, les ministères en charge de l'aménagement et du développement durables ont, à plusieurs reprises, émis des recommandations quant à la réalisation d'une étude d'impact et plus particulièrement sur la forme et le contenu du résumé non technique. Dans son guide méthodologique de 2001 sur les études d'impact, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement définit les critères qui doivent caractériser tout résumé non technique : ainsi il doit être synthétique, complet, objectif, pertinent, équilibré<sup>1894</sup>, identifiable et cohérent avec le projet présenté. Au sein de son guide méthodologique de 2005 consacré aux études d'impact sur l'environnement des parcs éoliens, le ministère de l'écologie et du développement durable précise que « le terme " résumé " signifie qu'il s'agit d'un chapitre qui

---

<sup>1889</sup> T. GARANCHER, *Études d'impact environnemental: principes, acteurs, champs d'application, procédure*, op. cit., p. 234-235. Le contenu de ce résumé non technique est indiqué par l'article R. 122-5-IV du code de l'environnement qui précise que ce document doit porter sur les « informations visées aux II et III » de ce même article. En toute logique, il est généralement conseillé de ne pas faire apparaître au sein de ce résumé des éléments d'information qui ne figurent pas dans l'étude d'impact elle-même. Pour plus d'informations quant au contenu de ce résumé non technique.

<sup>1890</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 126-127.

<sup>1891</sup> Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, JORF n°0302 du 30 décembre 2011 page 22701 texte n° 13.

<sup>1892</sup> CE, 28 juillet 2000, *Association des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure*, req. n° 198973 ; CE, 14 novembre 2003, *Association Robin des bois*, n° 228477.

<sup>1893</sup> CE, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> sous-sect., 28 Juin 1999, *Commune de Saint Martin Bellevue*, n° 186921.

<sup>1894</sup> Il ne doit pas accorder plus d'importance à l'une de ses parties.

doit être rédigé spécialement et non pas être produit par accumulation de " copié-collé " de parties de l'étude d'impact ».

**1167.** Enfin, les praticiens du droit dispensent également de nombreux conseils dans la rédaction de ce résumé afin de rendre intelligible pour les citoyens une décision en elle-même ainsi que ses effets sur l'environnement. C'est ainsi que certains juristes insistent sur l'importance de la pédagogie et de la vulgarisation. Afin d'allier limpidité et concision il est régulièrement préconisé pour la réalisation de ces résumés d'avoir recours à des termes simples, d'éviter un vocabulaire scientifique et technique et de procéder à des renvois aux parties de l'étude d'impact elle-même lorsqu'une information est abordée<sup>1895</sup>.

**1168.** L'obligation dans certains cas de réaliser une étude d'impact et d'y adjoindre un résumé non technique a donc pour but d'apporter au citoyen la prévisibilité des textes exigée par la Cour européenne des droits de l'homme dans la mesure où elle permet de prévoir les effets d'un projet sur l'environnement. D'une manière générale, cette règle répond à la nécessité de rendre lisible pour tous les individus les mesures prises par l'administration. L'obligation du résumé non technique tend d'ailleurs à se propager puisque le droit de l'environnement et de l'urbanisme exige ce type de contrainte rédactionnelle dans certains dossiers et études<sup>1896</sup> ainsi que dans les plans et schémas<sup>1897</sup>. Au-delà de ce genre de procédure informative, le recours à des dispositifs participatifs comme la concertation présente également une illustration de la volonté des gouvernants de poursuivre des objectifs légistiques.

### C) Le caractère éclairant des dispositifs participatifs : l'exemple de la concertation

**1169.** Les procédures de concertation préalable et de débat public qui intègrent suffisamment en amont le citoyen dans l'élaboration d'un projet ayant un impact environnemental détiennent une incidence directe sur la qualité de la décision publique qui découle du processus. Ces dispositifs, dont le but est la tenue d'un débat contradictoire entre gouvernants et citoyens, doivent, en principe, concourir à l'accessibilité et la prévisibilité du

---

<sup>1895</sup> T. GARANCHER, *Études d'impact environnemental: principes, acteurs, champs d'application, procédure*, op. cit., p. 235.

<sup>1896</sup> C'est par exemple le cas en ce qui concerne les études de danger des installations classées ou les études de maîtrise des risques d'une installation nucléaire.

<sup>1897</sup> Cette règle vient à s'appliquer en ce qui concerne notamment les plans de protection de l'atmosphère, les schémas régionaux de cohérence écologique ou encore les plans de prévention du bruit dans l'environnement.

contenu de la décision arrêtée par l'administration. De ce type de procédure, les citoyens peuvent légitimement en attendre une vertu explicative du contenu du projet en débat ainsi que de l'univers (le contexte environnemental et les connaissances scientifiques et techniques qu'il mobilise) sur lequel ce projet porte et ce dans le but d'assimiler les enjeux de la prise de décision ainsi que de parachever la formation de leur opinion. À l'inverse, la Société civile, et plus particulièrement le monde associatif, peut également avoir un rôle informatif lors de la concertation et notamment alerter les gouvernants sur certains aspects que ces derniers auraient négligés. Outre cette fonction informative voire formative, l'échange d'arguments doit également avoir pour but d'influencer le contenu même de la norme ou de la décision marquant la fin du processus. Bien que le résultat de ces procédures ne lie pas les gouvernants et bien que l'ensemble des citoyens y participant ne dispose pas des mêmes capacités de prise de parole et d'argumentation, ce type de procédure comporte pour intérêt initial de positionner le contenu de la norme ou décision en phase avec l'opinion générale.

**1170.** Au-delà d'une simple opération de légitimation, la concertation, par ses vertus explicatives et intégratrices répond donc bien à l'impératif de qualité des textes. À ce titre, la Charte de la concertation rédigée en 1996 explicite cet objectif en indiquant dans son préambule que son but est de permettre que ce type de procédure puisse « améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés »<sup>1898</sup>.

---

<sup>1898</sup> J.-C. HÉLIN, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la "Charte de la concertation" », p. 153-165, in *Études en l'honneur de Georges Dupuis, op. cit.*

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

**1171 .** L'introduction de procédés de participation des citoyens aux processus décisionnels par le droit de l'environnement a été le signe d'un changement de paradigme. Sans qu'il y ait de modification complète et radicale ou d'effet de substitution, nous pouvons affirmer que les modes d'administration connaissent une mutation importante puisqu'il existe un glissement paradigmatique progressif de la notion de gouvernement vers la notion de gouvernance. Cette dernière, contient notamment dans ses caractéristiques l'émergence des dispositifs participatifs dans la gestion administrative.

**1172 .** Ainsi, appliquée à la gestion publique de l'aménagement et du développement durables, la gouvernance que l'on peut qualifier d'environnementale se caractérise par une apparition relativement récente que l'on identifie par la réalisation de mutations à la fois conceptuelles et techniques des processus démocratiques.

**1173 .** En réponse à l'état de crise de confiance des citoyens vis à vis du monde politico-administratif, le droit public a connu différentes mutations conceptuelles qui se manifestent par une évolution de la pensée procédurale et un recours aux règles de *new public management*<sup>1899</sup>. Le recours à ces préceptes a eu pour conséquence le développement de la contractualisation de la procéduralisation et de l'assouplissement du droit de l'environnement, l'émergence d'une juridicisation de la notion d'évaluation ou encore la transformation des formes des processus décisionnels.

En parallèle, le développement de la territorialisation de la démocratie environnementale et l'accentuation de la participation afin de répondre à la fixation d'objectifs légistiques incarnent les mutations techniques des processus décisionnels.

---

<sup>1899</sup> J. CHEVALLIER, « Management public et Droit », *op. cit.* ; J. CHEVALLIER, « Le droit administratif vu de la science administrative », in *AJDA*, (2013), n° 7, p. 401 et s.



## CHAPITRE 2: LE DÉVELOPPEMENT DES OUTILS DE DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

**1174.** Malgré les critiques que l'on peut formuler à son égard, le droit français a connu depuis ces dernières années une importante évolution dans ses concepts et dispositifs de démocratie environnementale. La consécration du garant de la concertation par l'ordonnance du 3 août 2016 est emblématique de ces évolutions. Ce texte a, par ses différentes dispositions, mis particulièrement l'accent sur la nécessité de la neutralité du garant de la concertation.

**1175.** Le rôle confié à la CNDP, commission ayant le statut d'autorité administrative indépendante, pour la gestion du recours aux garants dans la procédure participative est un premier élément qui conforte cette idée. Le pouvoir de la CNDP d'établir la liste nationale des garants et de les désigner comme celui d'en radier l'un de ces derniers<sup>1900</sup> en cas de manquement à ses obligations atteste de l'indépendance de cette tierce personne vis à vis tant des maîtres d'ouvrage que de toute autorité publique administrative. Cette attribution, qui constitue l'un des nombreux élargissements des missions de la CNDP opérés par l'ordonnance de 2016, fait écho à une pratique développée par cette autorité<sup>1901</sup>. La charge confiée à la CNDP d'indemniser les garants et de financer les expertises complémentaires qu'ils réclament contribue également à insister sur l'indépendance de ces derniers<sup>1902</sup>.

**1176.** Le fait que l'indemnisation des garants revienne à cette commission<sup>1903</sup> permet d'éviter que cette tâche relève des attributions du maître d'ouvrage ou du responsable du projet. La situation dans laquelle un tiers garant ayant pour mission de dresser le bilan de l'information et de la participation du public mises en œuvre par la personne en charge de le rétribuer relèverait du conflit d'intérêt. Dans le cas où le bilan est positif, des soupçons de

---

<sup>1900</sup> Article L. 121-1-1 du code de l'environnement.

<sup>1901</sup> J.-F. STRULLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », in *RJE*, (2017), n° 1, p. 111 et s. Effectivement, avant cette officialisation, la CNDP a pu, dans certains cas, juger bon de confier à une tierce personne la mission d'observer et évaluer le déroulement d'une concertation préalable qu'elle avait recommandée.

<sup>1902</sup> L'article 121-1-1, II dispose que « le garant est désigné parmi les membres de la liste mentionnée au I et indemnisé par la Commission nationale du débat public dans des conditions définies par voie réglementaire ». L'article 121-6 dispose quant à lui que « l'indemnisation des garants de la concertation préalable désignés par la Commission nationale du débat public et le coût des expertises complémentaires sont à sa charge ».

<sup>1903</sup> L'article R. 121-15-1, issue du décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 (JORF n°0099 du 27 avril 2017 texte n° 6), dispose que « les garants désignés en application des articles L. 121-14 et L. 121-16-1 par la Commission nationale du débat public ont droit à une indemnité et au remboursement, dans les mêmes conditions que les membres des commissions particulières du débat public, des frais qu'ils ont engagés ».

corruption pourraient être avancés. Le risque serait également que le maître d’ouvrage ou le responsable de projet fasse pression sur le garant afin qu’il rende un bilan élogieux ou encore que la rémunération vienne à tarder en cas de bilan négatif<sup>1904</sup>.

**1177.** En outre, l’article L. 121-1-1, III fixe par quelques dispositions les valeurs qui doivent prévaloir dans l’exercice de sa fonction. Selon ces dispositions, cet acteur de la concertation est « tenu à une obligation de neutralité et d’impartialité »<sup>1905</sup>.

**1178.** Enfin, le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017<sup>1906</sup> est venu compléter l’encadrement du statut du garant afin d’assurer, pour le mieux, l’honorabilité de ce dernier. L’article D. 121-17, inséré dans le code par ce décret, impose que deux critères principaux soient remplis par la personne désireuse d’être inscrite sur la liste des garants établie par la CNDP. Le premier critère porte sur la compétence du candidat. Ce dernier doit, selon le code, justifier d’une formation ou d’une expérience suffisante en matière de participation du public. La CNDP, à qui l’article D. 121-17 charge de préciser les critères de sélection des garants, a notamment conditionné toute candidature à la réussite d’un MOOC portant sur « la participation du public dans le champ environnemental »<sup>1907</sup>. Un autre critère posé par l’article D. 121-17, porte sur la moralité du candidat puisque « nul ne peut être inscrit ou maintenu sur la liste nationale aux fonctions de garant si des condamnations ou décisions sont mentionnées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire ».

---

<sup>1904</sup> Concernant la prise en charge financière des études complémentaires réclamées par les garants, le raisonnement est le même. Le financement par la CNDP évite toute immixtion du maître d’ouvrage ou du responsable de projet dans la réalisation de l’étude ce qui évite que cette dernière soit biaisée à leur avantage.

<sup>1905</sup> Article L. 121-1-1, III du code de l’environnement. 1. Sa fonction est de veiller « notamment à la qualité, la sincérité et l’intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions, et de présenter des observations et propositions ». De surcroît, ce même article énumère les incompatibilités avec la fonction de ce tiers garant. Ainsi, ne peuvent être désignées garants les personnes intéressées au projet à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l’organisme ou du service qui assure la maîtrise d’ouvrage, la maîtrise d’œuvre ou le contrôle de l’opération soumise à concertation préalable.

<sup>1906</sup> Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux 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 et modifiant diverses dispositions relatives à l’évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes, JORF n°0099 du 27 avril 2017 texte n° 6.

<sup>1907</sup> *Liste nationale des garants - Devenir garant*, <https://www.debatpublic.fr/garants/?q=candidature-garant-fermee>, consulté le 22 juillet 2017. Le MOOC, de l’anglais *massive open online course*, est un mode de formation en ligne ouverte à tous. Le MOOC relatif à « la participation du public dans le champ environnemental » était disponible sur <https://www.fun-mooc.fr> du 15 mai au 23 juin 2017. Il se composait de 5 séances hebdomadaires. Chacune de ces séances était constituée de vidéos formatives, de fiches de connaissances et d’un QCM. Un forum de discussion était également mis à disposition afin que les apprenants dialoguent avec les intervenants.

**1179 .** Cet exemple est représentatif des évolutions que le droit français de l'environnement a connu tant en matière d'information (Section 1) qu'en matière de participation éco-citoyenne (Section 2).

### ***SECTION I : LA DÉMOCRATISATION INFORMATIONNELLE ENVIRONNEMENTALE***

**1180 .** En réalité l'information, analysée dans un sens large, ne se cantonne pas à l'accès aux documents. La démocratie environnementale se caractérise par une information complète comprenant d'une part la formation et l'éducation à l'environnement (§1) et d'autre part l'information administrative environnementale à proprement parler (§2).

#### **Paragraphe 1 : L'éducation et la formation à l'environnement, composantes de la démocratisation informationnelle**

**1181 .** Le droit de l'aménagement et du développement durables tend, par les dispositifs qu'il consacre, à faire du public des éco-citoyens en mesure de comprendre l'environnement dans lequel ils vivent de manière à participer aux décisions publiques. C'est dans ce sens que le droit à l'éducation et à la formation à l'environnement a émergé dans les ordres juridiques. Ce droit consacré dans la Constitution française via l'article 8 de la Charte de l'environnement (I) a cependant connu des consécutions bien avant 2004 par la société internationale (II). La France a développé quant à elle différents dispositifs d'éducation environnementale (III).

##### **I. La valeur constitutionnelle du droit à l'éducation environnementale**

**1182 .** L'article 8 de la Charte de l'environnement dispose que « l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte ». Cette consécution constitutionnelle n'a pas fait l'unanimité et a même été plutôt source de conflit au sein de la doctrine. Si certains auteurs y ont vu une disposition inquiétante ayant pour objet de faire « de la propagande pour former de bons et honnêtes citoyens »<sup>1908</sup>, d'autres y voient au contraire une plus-value importante. Considéré le plus souvent comme une disposition à portée essentiellement politique<sup>1909</sup>, cet article révèle

---

<sup>1908</sup> J.-P. FELDMAN, « Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement », in *D.*, (2004), n° 14, p. 970.

<sup>1909</sup> N. CHAHID-NOURAÏ, « La portée de la Charte pour le juge ordinaire », in *AJDA*, (2005), n° 21, p. 1175.

l'immixtion du droit post-moderne dans l'ensemble des sources de la légalité et plus particulièrement l'apparition du droit mou, caractéristique de la gouvernance. En effet ce caractère politique de la disposition de l'article 8 traduit une posture non contraignante juridiquement et proclamatoire, visant à dicter une conduite à adopter.

**1183.** Pour Yves Jégouzo cette disposition fait partie des affirmations de la Charte « qui, du fait de leur objet ou de leur rédaction, semblent peu susceptibles d'avoir une portée juridique véritable »<sup>1910</sup>. Pour d'autres commentateurs comme Jean-Luc Pissaloux, l'article 8 de la Charte ne constitue pas une obligation au sens juridique du terme. Il s'appuie sur la formulation de la disposition qui emploie le verbe « devoir » associé à l'action exigée en rappelant qu'une obligation juridique est exprimée directement par la conjugaison au présent de l'indicatif du verbe homologue à cette action<sup>1911</sup>. Cette analyse contraste avec celle de Nathalie Kosciusko-Morizet, alors rapporteur à l'Assemblée nationale qui voyait notamment dans cet article 8 un objectif de valeur constitutionnel qui, certes n'est pas justiciable, mais qui s'impose au législateur<sup>1912</sup>.

**1184.** Quoi qu'il en soit, il reste indéniable que ce principe politique contribue à forger un statut d'éco-citoyen au sens de la Commission Coppens<sup>1913</sup>. Cette consécration constitutionnelle du droit à l'éducation environnementale n'est pas une innovation émergeant d'un néant juridique. Elle trouve sa cohérence parmi différentes sources juridiques internes et externes. Bien entendu, certaines de ces sources concernent le droit à l'éducation dans son acception générale. Effectivement, l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 consacre ce droit et précise, entre autres choses, que « l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Cette disposition de l'alinéa 2 de cet article présente l'un des nombreux signes de reconnaissance par le droit de la fonction citoyenne du droit à l'éducation. De même, l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946 garantit « l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ».

---

<sup>1910</sup> Y. JÉGOUZO, « La Charte de l'environnement », in *AJDA*, (2005), n° 21, p. 1156.

<sup>1911</sup> J.-L. PISSALOUX, « La constitutionnalisation non sans risque du droit de l'environnement », in *Gaz. Pal.*, (2005), n° 13, p. 3..

<sup>1912</sup> N. KOSCIUSKO-MORIZET, *Rapport présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement*, 2004.

<sup>1913</sup> L. FONBAUSTIER, « L'éducation et la formation : une contribution à l' "écocitoyenneté" », *op. cit.*

**1185 .** D'autres textes établissent plus spécifiquement un droit à l'éducation, la formation et plus généralement la sensibilisation dans le domaine environnemental. En 1972 la Déclaration de Stockholm souligne dans son principe 19 l'importance de la diffusion « des informations de caractère éducatif sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement afin de permettre à l'homme de se développer à tous égards ». Cependant, la plus évidente des sources reste la Convention d'Aarhus de 1998 dont l'article 3.3, dispose que « chaque partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux, afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement ». Ainsi, comme la Convention d'Aarhus le suggère, le droit à l'éducation constitue le point de départ de tout processus décisionnel. Bien que l'éducation puisse être considérée comme une des formes d'information existantes, elle demeure primordiale car elle a une fonction initiatique, introductive dans la démocratie environnementale. Elle constitue en quelques sortes un des premiers contacts de l'individu avec l'objet de cette démocratie. C'est donc la sensibilisation du citoyen qui est mise en avant dans ce droit de manière à ce qu'il connaisse d'une part le fonctionnement de l'environnement dans lequel il vit et d'autre part qu'il sache exercer ses droits subjectifs que sont l'accès à l'information, la participation aux décisions et l'accès au juge dans ce domaine précis. Bien au-delà du savoir, le droit à l'éducation environnementale incarne une incitation à adopter un état d'esprit responsable et citoyen en matière d'aménagement et de développement durables.

**1186 .** Ce droit ne prévoit pas uniquement l'accès à la connaissance de manière brute, il définit ses objectifs corrélatifs. Effectivement, il laisse également entrevoir les répercussions que peut avoir cet apprentissage sur l'activité citoyenne. Autrement dit, le droit à l'éducation et à la formation est consacré de manière à ce que le citoyen puisse s'appropriier et utiliser ces connaissances dans le but de prendre part aux décisions publiques. C'est donc un droit qui envisage une citoyenneté éclairée, en capacité d'influencer les processus décisionnels. Dans ce sens, l'article 8 de la Charte de l'environnement rejoint l'esprit de l'article 3.3 de la Convention d'Aarhus. Cette dernière affiche clairement le but de l'éducation environnementale qui est de savoir « comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement » alors que l'article 8 du texte constitutionnel français est un peu moins explicite et beaucoup plus général. Effectivement, la lettre de l'article 8 voit dans l'éducation et la formation à l'environnement un moyen de « contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la

présente Charte », ce qui implique, entre autres choses, l'exercice du principe de participation de l'article 7 de ce même texte. Le savoir qui est transmis via cette éducation et cette formation est donc double : elle est scientifique dans la mesure où, dans une perspective de développement durable, elle éclaire de manière large l'individu sur le fonctionnement des écosystèmes et elle est pratique puisqu'elle lui permet de savoir comment utiliser les outils de la citoyenneté que sont l'information, la participation effective et l'accès au juge.

Cette corrélation démontre ainsi que les articles 7 et 8 de la Charte sont intimement liés.

**1187.** On peut par conséquent suggérer que cette corrélation entre éducation et participation est le propre d'une démocratie environnementale. De nombreux spécialistes de la question de l'éducation environnementale soulignent qu'éducation, participation et responsabilité sont trois principes qui sont fortement solidaires entre eux<sup>1914</sup>.

Les savoirs liés à l'environnement caractérisés par une étude de systèmes extrêmement complexes ne doivent pas constituer un obstacle à l'éducation, la formation et l'information environnementales. La complexité de l'environnement et du développement durable amène à la responsabilité et, par extension, à la participation de l'ensemble des citoyens. Ce postulat qui intègre peu à peu la matière juridique a des conséquences directes sur la fonction de l'éducation et de la formation environnementales. Le Monde est marqué par une complexité liée à la fois au temps, aux interactions, aux changements d'échelles et à la diversité des éléments composant les écosystèmes. C'est pour cela, par exemple, que l'article 13 de la Convention sur la diversité biologique de 1992, signée lors du sommet de la Terre à Rio, dispose que les États doivent favoriser et encourager « une prise de conscience de l'importance de la conservation de la diversité biologique et des mesures nécessaires à cet effet et en assurant la promotion par les médias, ainsi que la prise en compte de ces questions dans les programmes d'enseignement. ». Le droit, par les dispositions qu'il consacre, permet donc d'ancrer dans la pratique l'idée selon laquelle les citoyens, confrontés aux incertitudes et aux risques liés à cette complexité, ont besoin d'une éducation environnementale afin d'être mieux à même d'assimiler les informations, de participer aux décisions ou d'ester en justice dans ce domaine.

**1188.** Différents scientifiques ont, depuis plusieurs décennies, insisté sur le fait qu'il est important pour les citoyens, dans toute société démocratique, d'avoir une éducation dont le contenu prend en compte cette complexité environnementale et leur permettent par la suite de

---

<sup>1914</sup> B. CHEVASSUS-AU-LOUIS, « Quelle éducation du public à l'environnement et à la science ? », in AFAS, *La Charte de l'environnement : enjeux scientifiques et juridiques*, (2003), hors-série, p. 55..

contribuer aux prises de décisions. C'est ainsi qu'André Giordan, biologiste et professeur de l'Université de Genève, souligne le fait que « les questions d'environnement nécessitent une approche apte à relever le défi des situations et des organisations complexes. Elle implique de prendre, en compte l'aléatoire, le contradictoire, le paradoxal. Elle oblige à s'interroger sur les valeurs et les enjeux, et à les confronter aux savoirs. Les embûches sont donc nombreuses pour mettre en place une éducation à l'environnement. »<sup>1915</sup>. Il poursuit en précisant que cette dernière « oblige à repenser les connaissances à enseigner » et qu'elle « ... met l'accent sur l'appropriation de démarches, la transformation de comportements, la clarification de valeurs. »<sup>1916</sup>. L'éducation et la formation environnementales comportent intrinsèquement un véritable défi : transmettre au public les connaissances en matière environnementale malgré toutes leurs complexités pour mettre en œuvre des mécanismes démocratiques. Cet impératif fait incontestablement du droit à l'éducation environnementale un principe fondamental.

## **II. Implantation de l'éducation environnementale au sein de la société internationale**

**1189 .** Le droit à l'éducation environnementale fait partie depuis longtemps des objectifs de la société internationale. Dans ce contexte, il est intéressant de constater que l'éducation à l'environnement a fait l'objet d'une évolution de concept puisqu'elle est passée d'une « éducation relative à l'environnement » (ERE) (A) à la notion « d'éducation au développement durable » (EDD) (B). L'accord de Paris de 2015 constitue une avancée importante dans le domaine de l'éducation environnementale (C).

### A) L'émergence de la notion d'ERE

**1190 .** C'est au cours des années 1970 que l'ONU a amorcé sa démarche. En une décennie jugée clé pour l'émergence de cette notion<sup>1917</sup>, les bases de l'éducation à l'environnement ont été jetées. Cette amorce s'est opérée en trois actes. La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain de Stockholm de 1972 constitue le point de départ de l'apparition de la notion d'« éducation relative à l'environnement » (ERE). Il est ressorti de cette rencontre la Déclaration de Stockholm, premier texte international consacrant la nécessité d'une éducation

---

<sup>1915</sup> A. GIORDAN, *12 questions sur l'environnement*, Paris, Z'édicions, 1996.

<sup>1916</sup> *Ibid.*

<sup>1917</sup> TILBURY D., « The international development of environmental education: a basis for teacher education model? », in *International journal of environmental education and information*, (1994), n° 13, p. 1-20.

portant sur l'environnement destinée à tous les publics tout en soulignant déjà sa fonction de responsabilisation des individus<sup>1918</sup>.

**1191.** Par la suite, en 1975, la conférence de Belgrade donnera naissance à une charte qui jette les bases du Programme International d'Éducation relative à l'environnement dont la coordination reviendra à l'Unesco et au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et dont la mise en œuvre prendra fin milieu des années 1990<sup>1919</sup>. Cette charte de Belgrade décrit encore un peu plus précisément le but de l'ERE: elle y apparaît comme un mode d'inclusion des populations dans l'éco-citoyenneté et éclaire ces derniers sur les moyens d'action en faveur de la protection de l'environnement<sup>1920</sup>.

**1192.** La troisième et dernière étape, qui est la Conférence internationale sur l'éducation relative à l'environnement de Tbilissi de 1977, est beaucoup plus importante encore et cela pour deux raisons. D'une part, le plan d'action élaboré au cours de cette conférence s'adresse directement aux États membres. C'est la première fois que des recommandations leur sont directement adressées afin qu'ils intègrent dans leurs politiques nationales la promotion de cette éducation. D'autre part, ces mêmes recommandations vont permettre de définir plus précisément la notion d'ERE. En effet, le rapport final de l'évènement décrit précisément le rôle que l'Unesco entend donner à cette dernière<sup>1921</sup>. À la lecture de ce document, nous pouvons attribuer trois caractéristiques principales à la notion d'ERE: elle est intergénérationnelle<sup>1922</sup>, à la fois holistique et interdisciplinaire<sup>1923</sup> et enfin, elle est pragmatique<sup>1924</sup>.

---

<sup>1918</sup> Le principe 19 de la Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972 dispose qu'« il est essentiel de dispenser un enseignement sur les questions d'environnement aux jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, en tenant dûment compte des moins favorisés, afin de développer les bases nécessaires pour éclairer l'opinion publique et donner aux individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs irresponsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement dans toute sa dimension humaine. Il est essentiel aussi que les moyens d'information de masse évitent de contribuer à la dégradation de l'environnement et, au contraire, diffusent des informations de caractère éducatif sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement afin de permettre à l'homme de se développer à tous égards. ».

<sup>1919</sup> C. VILLEMAGNE, « Regard historique sur le développement de l'éducation relative à l'environnement », p. 17-28, in S. LA BRANCHE et N. MILOT (dir.), *Enseigner les sciences sociales de l'environnement: Un manuel multidisciplinaire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Univ. Septentrion, 2010.

<sup>1920</sup> «Le but de l'éducation relative à l'environnement est de former une population mondiale consciente et préoccupée de l'environnement et des problèmes qui s'y rattachent, une population qui ait les connaissances, les compétences, l'état d'esprit, les motivations et le sens de l'engagement qui lui permettent de travailler individuellement et collectivement à résoudre les problèmes actuels, et à empêcher qu'il ne s'en pose de nouveaux ».

<sup>1921</sup> UNESCO, *Rapport final. Conférence intergouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement. Tbilissi (URSS), 14-26 octobre 1977*, Paris, 1978, p. 12-13.

<sup>1922</sup> Autrement dit, cette éducation ne vise pas qu'une catégorie de public. Elle est sensée concerner l'ensemble de la population, c'est-à-dire des plus jeunes aux adultes. C'est donc un apprentissage tout au long de la vie qui est visé par les textes consacrant ce type d'éducation.

## B) De l'ERE à l'EDD

**1193.** Suite à ces trois étapes qui ont permis d'asseoir les bases de l'ERE, ce type d'éducation a connu des évolutions dans sa définition. En 1987, le rapport "Notre avenir à tous" ou rapport Brundtland de la commission des Nations unies sur l'environnement et le développement, a introduit le concept de développement durable ce qui a, par la suite, directement influencé l'évolution de la notion d'éducation à l'environnement. Cette évolution marque le passage de l'ERE à l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD)<sup>1925</sup>. Cette étape de courte durée va aboutir sur la notion d'éducation pour le développement durable (EDD).

**1194.** Si l'on prend en considération la déclaration de Thessalonique de 1997<sup>1926</sup>, il est flagrant que la société internationale a commencé dès cet instant à inscrire l'éducation à l'environnement dans la logique du développement durable. Plus précisément, l'article 11 de ce texte met l'accent sur le caractère évolutif de la notion de l'éducation à l'environnement depuis les recommandations de Tbilissi dix ans auparavant. Ainsi, la notion d'ERE n'est abordée dans les articles 11 et 15 de cette déclaration que sous l'appellation de « l'éducation à l'environnement et à la viabilité »<sup>1927</sup>. Cette étape constitue le point de départ d'un glissement progressif vers le monopole de la mise en œuvre d'une EDD dans les textes internationaux.

---

<sup>1923</sup> Les enjeux attachés au développement durable doivent indubitablement prendre en compte la complexité inhérente au fonctionnement des écosystèmes. Cette complexité implique que toute action concernant l'environnement, l'éducation y compris, doit adopter une approche holistique. Cela suppose que l'environnement doit être considéré comme un tout, un ensemble dont les éléments sont indissociables car ils sont en interrelations et l'être humain fait partie de ces éléments. Ainsi, si l'ERE a pour but d'assurer la durabilité de l'avenir de l'humanité, la préservation de l'ensemble des éléments constituant les écosystèmes fait également partie de ses objectifs. Cela implique que cette éducation soit interdisciplinaire, qu'elle tienne compte de l'ensemble des aspects ayant trait à ce domaine qu'ils soient par exemple biologiques, économiques, juridiques ou encore sociologiques. Cette interdisciplinarité a également pour conséquence la nécessité d'une éducation transversale auprès de l'ensemble des groupes professionnels<sup>1923</sup> dont l'activité a un impact sur l'environnement en tenant compte des spécificités tenant à chaque profession.

<sup>1924</sup> Elle ne doit pas rester purement abstraite et conceptuelle, elle doit, au contraire évoluer et s'adapter au fil de la pratique. Elle est interactive dans la mesure où elle se base sur l'échange, la concertation et le retour d'expérience et elle est modulable selon les catégories d'individus qu'elle vise.

<sup>1925</sup> Suite au Sommet de Rio, la notion d'EEDD prend le pas sur l'ERE. En effet, il se déroule la même année à Toronto le Congrès mondial sur l'éducation et la communication en environnement et développement. De plus, la Conférence internationale sur la population et le développement qui a lieu en 1994 au Caire débouche sur un programme d'action dont le titre du chapitre 11 est « Population, développement et éducation. Éducation et information en matière d'environnement et de population pour le développement humain.»

<sup>1926</sup> Cette déclaration a été rédigée au cours de la Conférence internationale Environnement et société : éducation et sensibilisation du public à la viabilité, organisée par l'UNESCO et le gouvernement grec à Thessalonique du 8 au 12 décembre 1997.

<sup>1927</sup> Voir le texte de la Déclaration de Thessalonique, UNESCO-EPD-97KONF.40 1 KLD.2

**1195.** Effectivement suite à l'épisode de Thessalonique, l'Assemblée générale des Nations Unies a, en 2002 à Johannesburg, au cours du Sommet mondial du développement durable, adopté la résolution 57/254 proclamant la Décennie internationale d'éducation en vue du développement durable (2005-2014). Cette Décennie, dont le chef de file désigné a été l'Unesco, a permis de définir et intégrer le développement durable par ses principes, valeurs et pratiques dans l'ensemble des méthodes d'enseignement et d'apprentissage<sup>1928</sup>.

**1196.** Une fois la Décennie terminée, le Programme d'action globale pour l'EDD a été adopté en novembre 2013 en vue de poursuivre les actions qui ont été menées par l'Unesco. Ce programme, qui a été approuvé lors de la 37<sup>e</sup> session de la Conférence générale<sup>1929</sup>, constitue à la fois un instrument de suivi mais également de mise en œuvre de l'ambition définie au cours de la Décennie : « un monde où chacun aurait la possibilité de recevoir une éducation et d'apprendre les valeurs, les comportements et les modes de vie requis pour un avenir viable et une transformation positive de la société »<sup>1930</sup>. Ce Programme, clairement orienté sur une action en faveur de l'EDD a été conçu de manière à définir pour l'Unesco ainsi que les États membres un cadre d'actions prioritaires précises<sup>1931</sup>. Une feuille de route pour la mise en œuvre de ce Programme a également été élaborée en 2014 de manière à clarifier ses modalités de mises en œuvre.

**1197.** On constate que la volonté des États membres de développer l'EDD s'est intensifiée depuis 2013 puisque, parallèlement à ce Programme, deux engagements internationaux allant dans ce sens ont été adoptés dans la seule année 2014. Premièrement à l'issue de la réunion mondiale sur l'Éducation pour tous qui s'est tenue du 12 au 14 mai 2014 à Oman, l'Accord de Mascate définit comme « cible mondiale » l'EDD en tant qu'élément promoteur du développement durable et de la citoyenneté mondiale et locale active<sup>1932</sup>. Deuxièmement, lors de la Conférence mondiale de l'Unesco sur l'Éducation au développement durable qui a eu

---

<sup>1928</sup> *Mission - DEDD*, <https://fr.unesco.org/themes/%C3%A9ducation-au-d%C3%A9veloppement-durable/comprendre-edd/d%C3%A9cennie-des-Nations-Unies/mission>, consulté le 27 mars 2016.

<sup>1929</sup> Résolution 37 C/57 du 4 novembre 2013.

<sup>1930</sup> ONU, *Rapport du Directeur général sur la Décennie des Nations Unies pour l'éducation au service du développement durable: plan international de mise en œuvre et contribution de l'Unesco à la mise en œuvre de la Décennie*, Paris, 2005, p. 1.

<sup>1931</sup> Le Programme d'action global a défini cinq domaines d'action prioritaires : renforcer les politiques ; transformer les environnements d'apprentissage et de formation ; renforcer les capacités des éducateurs et des formateurs ; autonomiser et mobiliser les jeunes ; et accélérer les solutions durables au niveau local.

<sup>1932</sup> Si l'on s'attarde notamment sur cible mondiale n°5 de l'Accord de Mascate, elle fixe l'objectif suivant : « d'ici à 2030, tous les apprenants acquièrent les connaissances, aptitudes, valeurs et attitudes nécessaires à l'édification de sociétés durables et pacifiques, y compris au moyen de l'éducation à la citoyenneté mondiale et de l'éducation en vue du développement durable ».

lieu du 10 au 12 novembre 2014 au Japon, les États membres se sont engagés par la Déclaration d'Aichi-Nagoya à « à renforcer et à maintenir la dynamique du lancement du Programme d'action global, cela dans ses cinq domaines d'action prioritaires pour l'EDD, à savoir le soutien politique, l'adoption d'approches institutionnelles globales, les éducateurs, les jeunes et les communautés locales, par le biais de l'éducation inclusive de qualité et de l'apprentissage tout au long de la vie, à travers des cadres formels, non formels et informels ».

**1198.** L'utilisation de la notion d'ERE s'est donc raréfiée dans les textes internationaux au cours des différents engagements successifs pris par les États. L'émergence de l'EDD comme objectif impérieux de la Société internationale au détriment de la notion d'ERE ne s'est pas faite sans critique tant de la part des spécialistes des sciences de l'éducation que de celle de certains membres de la Société civile. Si l'on s'appuie sur les arguments avancés par les détracteurs de cette tendance à remplacer la notion d'ERE par la notion d'EDD, on peut penser que cette évolution n'est pas sans conséquence sur les modes de mise en œuvre des États dans la sensibilisation du public aux questions environnementales.

**1199.** Notons en effet que certains scientifiques spécialistes de la question, comme Caroline Leininger-Frézal, établissent une réelle différence entre la notion d' « éducation relative à l'environnement » (ERE) et celles d' « éducation à l'environnement vers un développement durable » (EEDD) ou d' « éducation au développement durable » (EDD). Selon elle, l'ERE, notion peu employée en France, est le résultat d' « un processus continu et global par lequel une personne s'inscrit dans un rapport au monde respectueux d'autrui, de son milieu de vie et du milieu biophysique. Ce processus permet d'acquérir des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être qui permettent de développer un savoir-agir et un vouloir agir propice à l'instauration d'un rapport homme/société/environnement favorable. Ce processus vise le développement personnel de l'individu, mais aussi un changement social profond. »<sup>1933</sup>. Les notions d'EEDD ou d'EDD au contraire, toujours selon elle, « visent à préparer une population aux changements économiques et sociaux qu'implique le développement durable. La perspective n'est pas émancipatrice. Il ne s'agit ni de libérer la personne de son ignorance, ni de favoriser son inscription dans le milieu biophysique et social, ni même de susciter un changement social profond (qui sont les finalités de l'ERE). Les citoyens sont éduqués pour

---

<sup>1933</sup> LEININGER-FRÉZAL C., *Le développement durable et ses enjeux éducatifs. Acteurs, savoirs et stratégies territoriales*, phdthesis, Université Lumière - Lyon II, 2009, p. 53.

adhérer à une idéologie, pour adopter un comportement, une attitude, des valeurs définies comme favorables à l’instauration d’un développement durable »<sup>1934</sup>.

**1200 .** Selon une part de l’opinion scientifique, ces différences de vocable prêtent à polémique dans la mesure où la notion d’EDD matérialiserait une instrumentalisation de l’éducation<sup>1935</sup>. Si l’on s’intéresse à l’opinion de certains membres de la Société civile, on réalise que, bien que la situation soit analysée de manière moins radicale que certains scientifiques, cette divergence de langage pose néanmoins problème. Par exemple, dans l’une de ses publications, le Réseau École et Nature<sup>1936</sup>, association éducative complémentaire de l’enseignement public<sup>1937</sup>, a émis des doutes sur l’utilisation que font les responsables politiques de la notion de développement durable : « L’incohérence de certaines politiques face aux discours affichés, porteurs d’exigences de DD, politiques définies lors du sommet de Rio et déclinées en partie dans la SNDD nous interroge plus que jamais et nous amène à nous demander si l’Éducation pour le Développement Durable (EDD) qui se construit aujourd’hui est bien une Éducation à l’Environnement...Œuvrer aujourd’hui dans le champ de l’éducation à l’environnement, c’est vouloir replacer l’homme face à ses responsabilités, envers lui-même, les autres, la société, les générations futures et l’ensemble du vivant...nous refusons en l’état, aujourd’hui, le glissement sémantique EEDD vers EDD sans que se poursuive la réflexion sur le développement durable avec l’ensemble des acteurs de la société civile et les partenaires publics »<sup>1938</sup>.

**1201 .** En résumé, si l’on suit les différentes logiques avancées par ces quelques acteurs et spécialistes du monde de l’éducation à l’environnement, le droit à l’EDD n’incarnerait pas une liberté, le droit pour chacun à la sensibilisation aux enjeux du développement durable, mais plutôt une manœuvre de la part des gouvernants pour contraindre les citoyens à embrasser une idéologie et suivre des pratiques prédéfinies par leurs soins.

---

<sup>1934</sup> LEININGER-FRÉZAL C., « L’éducation à l’environnement et/ou au développement durable: un enjeu de la vie politique locale », in *Éducation relative à l’environnement : Regards – Recherches – Réflexions*, 9, La dimension politique de l’éducation relative à l’environnement (2011 2010), p. 77-94.

<sup>1935</sup> LATOUCHE S., *Survivre au développement: De la décolonisation de l’imaginaire économique à la construction d’une société alternative*, Fayard/Mille et une nuits, 2004.

<sup>1936</sup> *Accueil / Réseau Ecole et Nature*, <http://reseaucoleetnature.org/>, consulté le 1 avril 2016.

<sup>1937</sup> P.-H. DUTHEIL, *Droit des associations et fondations*, Paris, Dalloz, coll. « Le Juris Corpus », 2016, p. 142. Ce type d’association reçoit un agrément éducation nationale qui permet à ces associations de proposer des activités éducatives. Elles sont considérées comme des partenaires éducatifs participant à la vie du monde scolaire mais également au-delà.

<sup>1938</sup> RÉSEAU ÉCOLE ET NATURE, *L’EEDD au coeur du «Paradoxe 21»*, <http://reseaucoleetnature.org/system/files/texte-politique-ren.pdf>, consulté le 1 avril 2016.

**1202 .** À notre sens, sans pour autant dire que la notion d'EDD soit dénuée de tout blâme, ces différents propos et arguments doivent être réellement nuancés tant le sujet révèle certaines zones nébuleuses. Que ce soit l'EE (éducation à l'environnement), l'EDD, l'EEDD ou encore l'ERE, l'ensemble des notions qui sont utilisées présente une réelle complexité. Ces termes utilisées tantôt distinctement tantôt indistinctement par les scientifiques, les membres de la Société civile, les gouvernants ou encore par les professionnels de l'éducation révèlent un vrai manque d'unanimité et de clarté quant à leur définition.

Si la notion d'EDD fait, comme nous l'avons vu, l'objet de vives critiques, la notion d'ERE n'en est pas non plus exempte. En effet la notion d'ERE porte en son sein les éléments d'un réquisitoire qui peut lui être adressé. Plus particulièrement la notion d'environnement a pu soulever certains débats. Les textes internationaux ont le plus souvent fait apparaître une définition englobante de la notion d'environnement ce qui est en soit louable. La définition que donne l'ONU de l'environnement n'est pas restrictive. Elle ne concerne pas uniquement le milieu biophysique<sup>1939</sup> c'est-à-dire la nature dont l'humain est exclu. La Charte de Belgrade donne une définition qui permet bien au contraire d'inclure l'homme comme élément de l'environnement. Ainsi cet engagement international dispose que « l'éducation relative à l'environnement devrait considérer dans sa totalité cet environnement – naturel et créé par l'homme, écologique, politique, économique, technologique, social, législatif, culturel et esthétique ». Cette définition ne fait pas non plus de l'homme un élément à part mais bien une des composantes de l'environnement, un élément qui dépend d'un tout.

**1203 .** Cependant, malgré cette acception large donnée par la Charte de Belgrade, texte que l'on peut considérer comme l'acte de naissance de la notion d'ERE défendue ardemment par certains, ce même texte cantonne majoritairement dans ses développements la notion d'environnement aux ressources naturelles et au problème de leur distribution égale y afférant. Cette tendance à restreindre l'environnement à la notion de ressource naturelle s'est d'ailleurs perpétuée au moment de la rédaction des différents textes internationaux que ce soit l'Agenda 21 adopté à Rio de Janeiro en 1992 ou encore la Déclaration du millénaire de 2000<sup>1940</sup>. Or la protection de l'environnement ne se résume pas à un problème de distribution équitable des ressources naturelles. Il s'agit plus largement de préserver autant que possible la survie et le bien-être de chacun des éléments constitutifs des écosystèmes, l'humain y

---

<sup>1939</sup> Le milieu biophysique désigne uniquement l'environnement naturel c'est-à-dire l'eau, l'air, la végétation, les sols et le relief.

<sup>1940</sup> SAUVÉ L., BERRYMAN T. et BRUNELLE R., « Environnement et développement : la culture de la filière ONU », in *Éducation relative à l'environnement : Regards - Recherches - Réflexions*, vol. 4 (2003), p. 33-55.

compris. C'est la principale raison pour laquelle, dans le vocabulaire onusien, la notion d'ERE, et d'environnement dans une plus large mesure, ont progressivement laissé place à la notion d'EDD et de développement durable.

**1204 .** Néanmoins, la notion de développement durable peut également faire l'objet d'une variabilité dans son acception. La notion de développement durable est, d'une manière générale, une notion plutôt floue et fluctuante<sup>1941</sup>. Bien que, pour caractériser cette dernière, l'on s'appuie quasi unanimement sur la définition qui a été donnée par le rapport Brundtland<sup>1942</sup> de 1987, cette référence de base fait l'objet de deux lectures opposées : celle de la durabilité faible et celle de la durabilité forte<sup>1943</sup>. Si la première acception valide la théorie de la substituabilité entre capital naturel et capital artificiel, la seconde la réfute en soulignant la valeur intrinsèque des biens environnementaux. Or, face à cette divergence doctrinale, le pouvoir normatif, les acteurs publics en général utilisent autant la première que la seconde acception.

**1205 .** Outre ce flou régnant autour des différents concepts réunis sous la bannière de l'éducation à la préservation de la planète, un autre élément nous interpelle et nous permet de relativiser la distinction radicale qui est faite par certains spécialistes de l'éducation entre ERE et EDD. En effet, malgré l'antinomie avancée par les détracteurs de l'EDD, nous notons de réels points communs entre l'ERE et l'EDD qui sont décelables au sein des textes internationaux. Au même titre que l'ERE, l'EDD prônée par la société internationale dispose des mêmes caractéristiques. De fait, son caractère holistique et interdisciplinaire est régulièrement rappelé dans les textes. Dès la rédaction de la Déclaration de Thessalonique de 1997, il est précisé que « la question de la viabilité doit être abordée selon une approche holistique, interdisciplinaire, où les différentes disciplines et institutions se mêlent tout en conservant chacune son identité propre. ». Ainsi, par la suite, dans l'esprit des différents textes qui succéderont cette déclaration, l'accent est mis sur une éducation qui permet à chaque apprenant de développer une pensée critique tout en prenant compte la complexité environnementale de manière à, par la suite, contribuer à la prise de décisions éclairée. En outre, le caractère intergénérationnel de l'EDD est également affirmé puisque la Déclaration

---

<sup>1941</sup> R. SOLOW, « Sustainability: An economist's perspective », p. 86–93 in N. SHYAM, J.L. ROBERTS, et Y.N. MADHOO (dir.), *Saving small island developing states*, *op. cit.*

<sup>1942</sup> COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Notre avenir à tous*, *op. cit.* Le Rapport Brundtland définit le fait d'assurer un développement durable comme le fait de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs. ».

<sup>1943</sup> *Supra* § 26-35.

de Thessalonique parle d'un apprentissage « tout au long de la vie ». Enfin, ce même texte dépeint l'EDD comme étant pragmatique puisqu'il insiste sur la nécessité de moduler l'éducation en fonction des catégories de personne et de tenir compte des contextes locaux, régionaux ou nationaux.

**1206.** Cette complexité terminologique incite majoritairement les textes à utiliser ces différentes notions. Le droit français constitue un exemple très parlant de ce phénomène. Le droit n'apporte donc pas plus d'éclaircissement.

Il reste à préciser que les différents textes et programmes internationaux successifs qui visent la mise en œuvre de l'EDD se situent pleinement dans une logique démocratique post-moderne caractérisée notamment par un droit souple. C'est en effet une politique dont l'implémentation dépend en partie du volontarisme et de la prise de conscience des gouvernants puisque la Société internationale a adopté une série de recommandations allant dans ce sens. C'est donc principalement du droit non contraignant qui est à l'origine du développement de la notion internationale d'EDD.

#### C) L'Accord de Paris, avancée importante de l'éducation environnementale

**1207.** Suite à l'arrimage progressif de la notion d'EDD dans l'ordre international, différents engagements sont apparus à ce sujet au sein des cadres et conventions internationaux ainsi que dans leurs programmes de travail. Ainsi, l'EDD a fait l'objet de différentes consécration à commencer par l'article 6 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques adoptée en 1992. Cet article, intitulé « Éducation, formation et sensibilisation du public » offre une description très détaillée des modalités d'éducation relative aux changements climatiques et aborde également les questions sous-jacentes d'information générale et de participation du public dans ce domaine<sup>1944</sup>. De plus, d'autres consécration de

---

<sup>1944</sup> Dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'article 6 dispose que « Lorsqu'elles s'acquittent de leurs engagements en vertu de l'article 4, paragraphe 1 i), les Parties :

a) S'emploient à encourager et à faciliter aux niveaux national et, le cas échéant, sous-régional et régional, conformément à leurs lois et règlements et selon leurs capacités respectives :

i) L'élaboration et l'application de programmes d'éducation et de sensibilisation du public sur les changements climatiques et leurs effets;

ii) L'accès public aux informations concernant les changements climatiques et leurs effets;

iii) La participation publique à l'examen des changements climatiques et de leurs effets et à la mise au point de mesures appropriées pour y faire face; et

iv) La formation de personnel scientifique, technique et de gestion.

b) Soutiennent par leur coopération et encouragent au niveau international, en recourant s'il y a lieu aux organismes existants :

i) La mise au point et l'échange de matériel éducatif et de matériel destiné à sensibiliser le public aux changements climatiques et à leurs effets; et

l'EDD ont été effectuées que ce soit dans l'article 13 de la Convention sur la diversité biologique adoptée la même année, dans Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 relatif à la réduction des risques de catastrophes<sup>1945</sup> ou encore dans le Programme initié en 2010 sur les modes de vie durables et l'éducation du Cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables 2012-2021.

**1208.** Cependant un des évènements internationaux les plus marquants du début du 21<sup>e</sup> siècle en matière de consécration de l'EDD dans un texte à portée pleinement juridique est celui de la COP21 qui a débouché sur l'Accord de Paris du 12 décembre 2015. Cet engagement international, qui a été approuvé par 195 pays, présente d'une manière générale une véritable reconnaissance mondiale de la démocratie participative environnementale. Mais ce texte permet plus particulièrement de renforcer le rôle de l'éducation au sein des différents outils de la démocratie environnementale. C'est d'ailleurs bien l'image que le texte international entend donner à l'éducation, celle d'un prérequis à la démocratie participative. Cette idée a d'ailleurs été appuyée par les propos de Ségolène Royal, Ministre de l'environnement, présente à cet évènement, qui a affirmé que « pouvoir agir, c'est d'abord savoir »<sup>1946</sup>.

**1209.** L'Accord de Paris expose dans son préambule les différentes déclinaisons que l'on peut rattacher à la notion d'EDD et la situe au même niveau d'importance que l'information en tant que telle du citoyen. Ce préambule dispose en effet que les parties de cet engagement affirment « l'importance de l'éducation, de la formation, de la sensibilisation, de la participation du public, de l'accès de la population à l'information et de la coopération à tous les niveaux sur les questions traitées dans le présent Accord ». Ces dispositions confirment la volonté de la société internationale d'accorder une réelle importance au rôle de l'éducation dans la démocratie environnementale et par la même occasion d'asseoir l'éducation au sens générique du terme comme l'un des multiples modes d'information. Cette assimilation de l'éducation à l'un des instruments de la démocratie

---

ii) La mise au point et l'exécution de programmes d'éducation et de formation, y compris par le renforcement des organismes nationaux et par l'échange ou le détachement de personnel chargé de former des experts en la matière, notamment pour les pays en développement. ».

<sup>1945</sup> L'intitulé de ce cadre est le suivant : « Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes ». Ce cadre adopté en janvier 2005 vise la réduction des pertes dues aux catastrophes que ce soit en termes de vies humaines mais également au niveau du capital social, économique et environnemental.

<sup>1946</sup> R. BOUGHRIET, *COP 21 : l'éducation au développement durable prend place dans le futur accord*, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/vallaud-belkacem-segolene-royal-unesco-eedd-cop-21-accord-25808.php4>, consulté le 18 avril 2016.

environnementale se poursuit dans l'article 12 de ce texte qui proclame la nécessité d'une coopération des pays signataires en la matière<sup>1947</sup>. Cet accord pris dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 permet notamment de renforcer l'objectif d'éducation fixé dans l'article 6 de cette Convention.

**1210.** En outre, la COP21 a également été l'occasion d'une rencontre entre les différents ministres de l'éducation des pays signataires de cet accord, la Directrice générale de l'Unesco ainsi que différentes ONG dont notamment le Réseau français École et nature qui agit dans ces domaines<sup>1948</sup>. Cette rencontre a permis de renouveler les engagements pris par les pays dans la promotion de l'EDD en milieu scolaire.

### III. L'éducation environnementale française

#### A) L'éducation, composante d'une citoyenneté active

**1211.** La France est un pays qui, dans sa culture, est marqué depuis plusieurs siècles par l'impératif d'éducation à l'environnement. Cependant l'hexagone n'a réellement commencé à consacrer textuellement cette éducation que dans une période relativement récente. Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, Jean-Jacques Rousseau dans son œuvre *Émile ou de l'éducation* a certes abordé la nécessité de développer chez l'enfant sa citoyenneté, mais il a également défendu l'importance de l'éducation à l'environnement<sup>1949</sup>.

**1212.** En parallèle, le caractère intergénérationnel de l'éducation ainsi que l'idée d'une éducation à la citoyenneté sont également des concepts anciens dans la mentalité française. Si

---

<sup>1947</sup> L'article 12 de l'Accord de Paris dispose que « les Parties coopèrent en prenant, selon qu'il convient, des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, compte tenu de l'importance que revêtent de telles mesures pour renforcer l'action engagée au titre du présent Accord. ».

<sup>1948</sup> R. BOUGHRIET, « COP 21 », *op. cit.*

<sup>1949</sup> C. LEININGER-FRÉZAL, *Le développement durable et ses enjeux éducatifs. Acteurs, savoirs et stratégies territoriales*, phdthesis, Université Lumière - Lyon II, 2009, p. 62 ; J.-J. ROUSSEAU, *Émile ou de l'éducation*, Paris, Flammarion, coll. « GF », 2009. Dans cette œuvre, le principal protagoniste est éduqué dans et par le milieu biophysique. L'auteur fait dépendre la construction de tout être humain par une confrontation entre le milieu biophysique et le milieu social. Selon le philosophe, l'éducation à l'environnement procède de trois types de formation l'autoformation, l'hétéroformation et l'écoformation provenant respectivement de la nature, des hommes et des choses. Selon lui, « tout ce que nous n'avons pas à notre naissance nous est donné par l'éducation. Cette éducation nous vient de la nature, ou des hommes ou des choses. Le développement interne de nos facultés et de nos organes est l'éducation de la nature ; l'usage qu'on nous apprend à faire de ce développement est l'éducation des hommes ; et l'acquis de notre propre expérience sur les objets qui nous affectent est l'éducation des choses. ».

l'on remonte seulement à la période révolutionnaire, on constate que certains acteurs de la vie publique poursuivent déjà cette optique. En effet, les 20 et 21 avril 1792, Nicolas de Condorcet présente à l'Assemblée législative un rapport et projet de décret portant sur *L'organisation générale de l'instruction publique* et dont le but est de rompre avec une dichotomie qui gangrène la société, celle qui consiste en ce que le genre humain soit partagé en deux classes : « celle des hommes qui raisonnent et celle des hommes qui croient, celle des maîtres et celle des esclaves ». C'est la raison pour laquelle il défend le principe d'un savoir dispensé au plus grand nombre et une éducation qui débute au moment de l'école primaire et qui se prolonge tout au long de la vie<sup>1950</sup>. De fait, l'éducation envisagée par le député est un dispositif qui a pour objectif de permettre à toute personne de pouvoir s'épanouir et de trouver au sein de la société la place de citoyen à laquelle elle peut prétendre. L'éducation est donc envisagée comme un outil qui permet « d'établir entre les citoyens une égalité de fait, et rendre réelle l'égalité politique reconnue par la loi »<sup>1951</sup>.

**1213** . Cependant, malgré ces prémices, l'apparition de l'éducation à l'environnement dans le droit positif français est apparue concrètement bien plus tardivement et a été influencée par l'adoption des engagements internationaux successifs allant dans ce sens.

#### B) L'implantation progressive de l'éducation environnementale

**1214** . Entre le XIX<sup>e</sup> et la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, s'est développée l'éducation populaire, concept basé sur l'idée d'une formation permanente et notamment professionnelle. Ce type d'association a pour fonction principale d'assurer, parallèlement à l'éducation nationale, une éducation permanente à la jeunesse et, de manière alternative ou simultanée, aux travailleurs et à l'ensemble de la population adulte<sup>1952</sup>. Les différentes dispositions législatives ainsi que les actions des gouvernements successifs ont permis d'asseoir et de

---

<sup>1950</sup> *Assemblée nationale - Grands moments d'éloquence parlementaire - Condorcet (1792)*, <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/7ed.asp>, consulté le 20 avril 2016. Lors de son discours de présentation, Nicolas de Condorcet déclare notamment qu' « en continuant ainsi l'instruction pendant toute la durée de la vie, on empêchera les connaissances acquises dans les écoles de s'effacer trop promptement de la mémoire, on entretiendra dans les esprits une activité utile ; on instruira le peuple des lois nouvelles, des observations d'agriculture, des méthodes économiques qu'il lui importe de ne pas ignorer. On pourra lui montrer enfin l'art de s'instruire par soi-même, comme à chercher des mots dans un dictionnaire, à se servir de la table d'un livre à suivre sur une carte, sur un plan, sur un dessin, des narrations ou des descriptions, des notes ou des extraits .».

<sup>1951</sup> *Ibid.*

<sup>1952</sup> J. BASTIDE, *Les associations en France: du souffle pour une société en panne !*, Juris éditions, coll. « Hors-séries Juris », 2011, p. 57.

développer les mouvements d'éducation populaire. Que ce soit la loi Guizot de 1833<sup>1953</sup>, la loi Duruy de 1867<sup>1954</sup>, la loi de 1901 sur les associations ou encore en 1936, l'action du Front Populaire axée sur une relance des mouvements d'éducation populaires<sup>1955</sup>, l'ensemble de ces rendez-vous normatifs historiques ont été significatifs pour l'enracinement d'une éducation intergénérationnelle<sup>1956</sup>.

**1215.** De fait, ces textes institutionnels ont officialisé l'implantation de l'éducation populaire et des organismes qui s'en réclament ainsi que de préparer un terrain fertile pour la consécration juridique des notions de formation professionnelle, de promotion sociale ou encore de développement du civisme par l'éducation. Ces prémices ont eu sans conteste un impact retentissant sur l'épanouissement de l'éducation à l'environnement. Les mouvements d'éducation populaires, en tant que prolongement des institutions spécialisées, constituent l'un des agents de la démocratie locale<sup>1957</sup> et suscitent chez les personnes un sentiment d'implication afférant à l'éco-citoyenneté. Ces mouvements ont permis au public de découvrir leur environnement, de se sensibiliser à sa protection et de prendre part, par le biais de modalités informelles de participation, aux questions environnementales qui se posent dans les territoires<sup>1958</sup>. Outre cette évolution, la notion d'éducation environnementale se manifeste en France principalement de trois manières différentes : la première se manifeste au sein de l'éducation nationale (1), la deuxième au sein des Parcs naturels (2) et la troisième consiste à confier aux associations un rôle d'éducation environnementale (3).

### *1) L'éducation environnementale développée par l'Éducation nationale*

**1216.** Cependant, la notion d'éducation à l'environnement n'a réellement été consacrée qu'au cours de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Les évocations de cet objectif vont se multiplier dans les textes français au rythme de l'élaboration des différents engagements internationaux qui sont pris dans ce sens. Malgré cela, il faut d'emblée préciser que la

---

<sup>1953</sup> Loi Guizot de 1833 sur l'instruction primaire.

<sup>1954</sup> La loi Duruy de 1867 ouvre les écoles primaires aux filles et aux ruraux.

<sup>1955</sup> La période de l'accès au pouvoir du Front populaire se caractérise également par l'instauration des premiers congés payés, qui permettent aux travailleurs de découvrir leur environnement par les loisirs.

<sup>1956</sup> D. BECHMANN, C. FERRAND-COOPER, et JURIS ASSOCIATIONS, *Le bénévolat: au bénévole inconnu !*, Paris, Juris éditions, coll. « Hors-séries Juris », 2014, p. 35-36.

<sup>1957</sup> J. SCHEER, « Les associations d'éducation populaire et la loi sur la formation professionnelle. Entre illusion lyrique et enjeux stratégiques. », p. 147-164, in G. POUJOL (dir.), *Education populaire: le tournant des années soixante-dix*, Paris, L'Harmattan, coll. « Collection Débats jeunesse », 2000.

<sup>1958</sup> L. SEGUIN, « Entre conflit et participation : double apprentissage dans un mini-public et un mouvement de contestation », in *Participations*, (2016), n° 13, p. 63-88.

politique publique que représente l'éducation à l'environnement est principalement mis en œuvre dans le cadre de l'action du Ministère de l'Éducation nationale.

Florian Charvolin, chercheur en sociologie, estime que l'intérêt du gouvernement français pour l'éducation à l'environnement a pris naissance en 1969<sup>1959</sup>. C'est au cours de cette année, que le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas a chargé une équipe de travail coordonnée par Serge Antoine<sup>1960</sup> et dont la mission a été de donner une définition de la notion d'environnement et d'élaborer un programme d'action. Ce travail débouchera sur le programme des 100 mesures pour l'environnement, premier programme public en la matière. Jacques Chaban-Delmas a adressé à l'équipe une lettre en date du 24 octobre 1969 afin d'apporter un cadrage à la mission qui lui était impartie. Force est de constater que ce document mentionne notamment la possibilité, pour ce programme d'action relatif à l'environnement, de comporter des « actions d'enseignement »<sup>1961</sup>. Cette lettre rattache donc la notion d'éducation aux modalités d'actions à mettre en œuvre pour répondre aux problématiques environnementales.

**1217.** Par la suite, en 1971, année où le ministère de l'Environnement a vu le jour, le ministère de l'Éducation nationale publie une série de circulaires afin d'encourager la mise en œuvre de l'éducation à l'environnement. Une circulaire du 1<sup>er</sup> avril 1971 souligne la « gravité croissante que prennent les problèmes de l'environnement et la nécessité de préparer l'homme de demain à une bonne compréhension et à une gestion éclairée de son milieu de vie imposent d'informer dès maintenant nos élèves et de leur faire saisir l'importance de ces problèmes ». C'est pour cela que ce règlement déclare l'importance de « privilégier tous les aspects qui aideront l'élève à prendre conscience de la place de l'homme dans la biosphère, à réfléchir à son comportement dans la nature et d'une manière générale le prépareront à reconnaître ses responsabilités dans le milieu auquel il appartient »<sup>1962</sup>. La même année, suite à l'élaboration de ce texte, le ministère de l'Éducation nationale publiera d'autres circulaires ayant le même but : peuvent être citées la circulaire « Éducation à la prévention des

---

<sup>1959</sup> F. CHARVOLIN, « L'invention du domaine de l'environnement au tournant de l'année 1970 en France », in *Strates*, (1996), n° 9, p. 184 et s.

<sup>1960</sup> *Serge Antoine : biographie - Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Serge-antoine-bibliographie.html>, consulté le 22 avril 2016. Serge Antoine était un haut fonctionnaire qui a été nommé en 1962 commissaire du gouvernement pour le découpage des régions et il sera par la suite, en 1971 nommé au cabinet du premier ministre de l'environnement, Robert Poujade en tant que chargé de la recherche puis des affaires internationales au ministère de l'environnement.

<sup>1961</sup> F. CHARVOLIN, « L'invention du domaine de l'environnement au tournant de l'année 1970 en France », *op. cit.*

<sup>1962</sup> Circulaire 71-118 du 1er avril 1971 « sensibilisation aux problèmes d'environnement ».

risques »<sup>1963</sup> ou encore la circulaire « Pédagogie des classes de mer, des classes vertes, centres permanents »<sup>1964</sup>.

Un protocole d'action interministériel daté du 2 novembre 1971 sera également adopté entre les ministères de l'Éducation nationale et de l'Environnement. Suite à la publication de ces premiers textes, d'autres circulaires ministérielles ayant la même optique vont se succéder<sup>1965</sup>.

**1218.** Malgré ces débuts, il est souvent admis que le véritable texte fondateur français de l'éducation à l'environnement est la circulaire du 29 août 1977<sup>1966</sup>. Cette consigne provenant du ministère de l'Éducation nationale adopte les caractéristiques retenues dès le début des années 1970 par l'ONU. Plus particulièrement, ce texte rend compte de la complexité des questions environnementales. Cette complexité est notamment visible dans la définition de la notion d'environnement qu'en donne ce document : « Par environnement on entendra " l'ensemble, à un moment donné, des aspects physiques, chimiques, biologiques et des facteurs sociaux et économiques susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme, sur les êtres vivants et les activités humaines " ». C'est pour cela que cette circulaire ministérielle insiste sur le caractère holistique et interdisciplinaire de cette éducation<sup>1967</sup>. Ce texte met également en relief l'importance de cette dernière dans l'apprentissage de la citoyenneté et déclare qu' « il est important que l'élève acquiert une attitude de responsabilité à l'égard du devenir de son environnement ».

**1219.** Le code de l'éducation, par son article L. 312-19 consacre expressément l'éducation environnementale. Selon cet article l'éducation à l'environnement et au développement durable débute dès l'école primaire et a pour objectif d'éveiller les enfants aux enjeux environnementaux. Législateur insiste sur le but de cette éducation qui est de sensibiliser à la nature et à la compréhension et à l'évaluation de l'impact des activités humaines sur les

---

<sup>1963</sup> Circulaire 71-181 du 19 mai 1971.

<sup>1964</sup> Circulaire 61-302 du 29 septembre 1971, B.O.E.N n° 37 du 7 octobre 1971.

<sup>1965</sup> Pour ne prendre qu'un seul exemple on peut citer la circulaire 72-35 du 27 janvier 1972 du ministère de l'Éducation nationale qui dispose que « les problèmes de l'environnement sont de plus en plus au cœur de l'actualité. Le ministère de l'Éducation nationale est directement intéressé par ces questions qui, outre qu'elles impliquent des informations et des connaissances spécifiques, doivent conduire à une véritable éducation ».

<sup>1966</sup> Circulaire n°77-300 du 29 août 1977 « Instruction générale sur l'éducation des élèves en matière d'environnement », BO n° 31 du 8 septembre 1977.

<sup>1967</sup> Le texte indique notamment qu' « il s'agit d'un domaine très vaste qui s'étend à toutes les formes du milieu de vie. C'est pourquoi l'environnement ne peut en aucun cas constituer une nouvelle discipline. Il doit " imprégner " l'enseignement dans son ensemble. Toutes les disciplines apporteront donc leur contribution à cette action éducative. La diversité et la complexité des problèmes posés rendent en effet nécessaire cette opération. ».

ressources naturelles. Cet article insiste également sur l'importance de mettre en œuvre l'éducation environnementale au sein des établissements professionnels<sup>1968</sup>.

**1220.** L'éducation environnementale a suscité de manière plus ou moins régulière l'élaboration de différentes mesures et programmes gouvernementaux. L'éducation à l'environnement et au développement durable étant une des priorités du Ministère de l'éducation nationale depuis 1977, ce dernier a, année après année, intensifié les soutiens aux actions et programmes allant dans ce sens. Durant l'organisation de la COP 21 en 2015, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a renouvelé la preuve de l'intérêt qu'il porte à ce type d'apprentissage en mettant en place une phase de généralisation de l'éducation au développement durable. Il s'agit d'apporter une éducation environnementale « ancrée dans toutes les disciplines, tout au long de la scolarité »<sup>1969</sup>.

**1221.** L'importante prise en charge de l'éducation environnementale par l'Éducation nationale démontre qu'elle est encore bien souvent réservée à un public jeune<sup>1970</sup>. Il arrive cependant que les institutions développent des programmes de formation dans ce domaine. Par exemple la DREAL de Nouvelle Aquitaine a réalisé avec la Fédération Régionale des Travaux Publics en juin 2017 un livret "d'aide à la sensibilisation environnementale" ayant pour but d'informer et éduquer les salariés du BTP<sup>1971</sup>. En outre, l'article L. 414- 10 du code de l'environnement précise que « pour une meilleure connaissance de la flore sauvage rare ou menacée, il est possible de créer des conservatoires botaniques nationaux permettant la conservation des taxons menacés ainsi que l'information et l'éducation en matière de patrimoine floristique ».

---

<sup>1968</sup> Article L. 312-19 du code de l'environnement : « Les formations dispensées dans les établissements d'enseignement technologique, professionnel, agricole et les centres de formation des apprentis veillent à favoriser la connaissance des techniques de mise en œuvre et de maintenance des énergies renouvelables, ainsi que des dispositifs d'efficacité énergétique et de recyclage ».

<sup>1969</sup> *L'éducation au développement durable*, <http://www.education.gouv.fr/cid205/l-education-au-developpement-durable.html>, consulté le 23 janvier 2016.

<sup>1970</sup> A. BOUGRAIN DUBOURG et A. DULIN, *L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique*, Conseil économique, social et environnemental, 2013, p. 14.

<sup>1971</sup> NOUVELLE-AQUITAINE, DREAL, *Sensibilisation des salariés du BTP*, <http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/sensibilisation-des-salaries-du-btp-a9699.html>, consulté le 12 septembre 2017.

## 2) *La mission éducative et informationnelle des Parcs naturels*

**1222.** L'article R. 333-1 du code de l'environnement souligne que les parcs naturels régionaux participent à l'éducation et à la formation du public. L'article R. 331-22 indique également que les établissements publics des parcs nationaux ont pour vocation « de concourir à la politique d'éducation du public à la connaissance et au respect de l'environnement ».

Les missions des parcs ont progressivement évolué au fil des années, jusqu'à aboutir à une réforme concernant la diversification des acteurs et la redéfinition des compétences. Dans son article de 2007<sup>1972</sup>, Geoffroy Filoche analyse les modifications apportées par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, ainsi que par le décret n° 2006-944 du 28 juillet 2006.

**1223.** Les cinq missions<sup>1973</sup> des Parcs naturels régionaux sont les suivantes:

- la protection et la gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager,
- l'aménagement du territoire,
- le développement économique et social,
- l'accueil, l'éducation et l'information,
- l'expérimentation, l'innovation

**1224.** Dans cet ensemble, la mission Éducation des parcs revêt une particulière importance en raison d'une grande diversité d'objets et d'acteurs impliqués sur leurs territoires d'exercice. Tout en concernant tous les publics la mission d'éducation à l'environnement des parcs se concentre particulièrement sur les enfants, et les jeunes. Cependant tous ceux qui contribuent à la vie du territoire agriculteurs, employés des collectivités territoriales, associations de consommateurs, habitants, visiteurs extérieurs sont concernés.

**1225.** La mission « éducation » est destinée à soutenir les enjeux tels qu'ils ont été établis dans les Chartes des Parcs. Selon ces priorités, il s'agit de renforcer la performance vis-à-vis des grands défis planétaires en fonction de plusieurs axes<sup>1974</sup>:

- « mobiliser les habitants face au changement climatique

---

<sup>1972</sup> G. FILOCHE, « La réforme des parcs nationaux français. Diversification des acteurs, redéfinition des compétences et des outils de gestion », in *RJE*, (2007), n° 3, p. 309 et s.

<sup>1973</sup> Article R. 333-4 du Code de l'Environnement.

<sup>1974</sup> *Éducation*, <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-parcs-en-action/education>, consulté le 24 octobre 2017.

- agir pour la conservation de la biodiversité, en recréant un lien avec le vivant et la nature pour mieux prendre conscience du rôle de chacun
- relever les défis liés aux mutations des territoires et de la société (rurbanisation, déprise agricole ...)
- réussir à mobiliser une participation collective pour élaborer puis mettre en œuvre le projet de territoire : l'activation de la « démocratie participative (en lien avec les missions communication et culture) ».

**1226.** Sur ces sujets centraux, le rôle éducatif et informationnel des Parcs est de mettre en œuvre des actions concrètes : création d'outils pédagogiques innovants, participation aux démarches d'établissements scolaires en Agenda 21, mise en réseau des partenaires prestataires en éducation. Cette mission est en perpétuelle évolution et va de pair avec une politique d'aide à la concertation en favorisant les échanges avec les nouveaux habitants, avec les villes portes des Parcs pour une solidarité ville-campagne, en se rapprochant réseaux de solidarité internationale ou locale et des associations. L'idée de coopération institutionnelle a fait son chemin puisque lors de l'assemblée générale de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France le 1<sup>er</sup> avril 2015, Ségolène Royal, Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Najat Vallaud-Belkacem, Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et Jean-Louis Joseph Président de la fédération des Parcs naturels régionaux de France ont signé la Charte partenariale relative à l'Éducation au territoire et au développement durable.

**1227.** Si la France développe peu à peu la mise en œuvre d'une éducation environnementale au sein de l'Éducation nationale ou des Parcs naturels, elle mise également sur le rôle des associations pour transmettre ce savoir.

### *3) L'éducation environnementale par le milieu associatif*

**1228.** Au regard des différents textes qui ont été élaborés, il est flagrant que la structure associative reste le modèle privilégié pour la mise en œuvre du droit à l'éducation à l'environnement. Cette consécration du rôle des associations dans l'application de ce droit s'est faite de manière progressive et a pris naissance dans un contexte protestataire des milieux associatifs. On réalise donc, une fois de plus, que certaines dispositions juridiques

environnementales peuvent voir le jour grâce aux mouvements de démocratie agonistique<sup>1975</sup>. Effectivement, au début des années 1970, différentes associations revendiquent un droit à la découverte des milieux naturels et à l'initiation à l'environnement dans un but de responsabilisation des citoyens. De ce fait, différentes initiatives, dont les mouvements d'éducation populaire seront en partie à l'origine, seront organisées dans ce sens. Ces initiatives et contestations vont donner lieu à une prise en compte par les gouvernants qui vont officialiser le rôle de l'association dans l'éducation à l'environnement.

**1229.** Ainsi, ce qui est intéressant de soulever réside dans le fait que l'inclusion des associations environnementales dans la mise en œuvre de l'éducation contribue doublement à la participation du citoyen en matière d'aménagement de de développements durables. Premièrement, c'est un moyen d'assurer l'application de l'article 8 de la Charte de l'environnement et donc d'éduquer et de former les citoyens aux questions environnementales afin de leur donner de réels moyens dans la participation à la prise de décisions. Deuxièmement, il apparaît que cette inclusion permet selon une approche *feed-back* à la Société civile de participer à l'éducation des citoyens dans ce domaine.

**1230.** À ce titre, le cas des centres permanents d'initiation à l'environnement (CPIE) démontre pleinement le rôle qui est donné aux associations dans ce domaine. Leur naissance prend directement sa source dans la création de la Commission nationale d'initiation à l'environnement. Cette innovation est le fruit d'une collaboration entre les ministères de l'Environnement, de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des sports et de l'Agriculture. Il faut noter que l'existence juridique de cette commission a connu des débuts plutôt déconcertants. Initialement, elle est baptisée Commission nationale des CPIE par un arrêté interministériel du 27 avril 1976. Par la suite, une circulaire interministérielle du 6 juin 1980 relative au développement de l'initiation à l'environnement<sup>1976</sup> indique que l'arrêté du 27 avril 1976 a été abrogé par une décision du comité interministériel pour la qualité de la vie du 20 mars 1979 ce qui supprime la Commission nationale des CPIE. Or il semble que ce comité n'avait pas la compétence de prendre une telle décision<sup>1977</sup>. En outre, cette circulaire de 1980 publie en annexe un arrêté du 24 octobre 1979 qui institue la Commission nationale

---

<sup>1975</sup> *Supra* § 374.

<sup>1976</sup> Circulaire interministérielle du 6 juin 1980 relative au développement de l'initiation à l'environnement, sensibiliser et former sur les terrains les jeunes et les adultes, JONC 9 août 1980.

<sup>1977</sup> M. PRIEUR, « Administration de l'environnement », in *RJE*, (1983), n° 2, p. 105 et s.

d'initiation à l'environnement mais qui n'avait pas été encore publié au Journal Officiel. C'est donc dans ces circonstances plutôt nébuleuses que cette commission et les CPIE sont nés.

**1231.** Cette commission nationale est présidée par le ministre de l'Environnement et composée de 17 représentants des différents ministères. Son but est d'élaborer une politique d'initiation à l'environnement en créant de centres de formation. Il s'agit d'associations, baptisées centres permanents d'initiation pour l'environnement (CPIE), sont placés à proximité des milieux naturels et accueillent les écoles ainsi que l'ensemble du public<sup>1978</sup>. Ces associations se sont regroupées au sein de l'Union nationale des CPIE qui a été reconnu d'utilité publique en 1994<sup>1979</sup>.

**1232.** Ces centres, labélisés par convention avec le ministère de l'Environnement ont une double fonction. D'une part, ils ont pour mission de sensibiliser l'ensemble de la population à l'environnement pour un développement durable. Pour ce faire, ils entretiennent un dialogue constant avec les élus locaux dans le but de leur faire élaborer des solutions durables pour les territoires. En parallèle, ils développent différents dispositifs de sensibilisation des citoyens à l'environnement que ce soit des animations, des expositions ou encore l'élaboration d'outils pédagogiques. D'autre part, les CPIE ont une mission d'« accompagnement des territoires au service de politiques publiques et de projets de développement durable »<sup>1980</sup>. Cette seconde mission concerne un ensemble d'actions hétéroclites qui ont pour même but la participation de la société civile dans les différentes étapes du processus décisionnel environnemental. Concrètement, ces actions peuvent relever d'un concours de ces associations à la réalisation d'un diagnostic environnemental préparatoire à l'élaboration des documents d'urbanisme ou d'échanger des données naturalistes avec le Muséum national d'Histoire naturelle, la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture ou encore l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Cela permet à la Société civile d'enrichir les documents qui ont pour but la sensibilisation et l'information des citoyens et d'éclairer les décisions des élus locaux. De plus, cette mission d'accompagnement consiste également à donner un rôle direct à ces associations labellisées dans la tenue des procédures participatives d'élaboration de règlements. Par exemple, les CPIE peuvent contribuer à l'animation d'une concertation

---

<sup>1978</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 258.

<sup>1979</sup> Union nationale des CPIE - Artisans du changement environnemental, <http://cpie.fr/>, consulté le 24 avril 2016.

<sup>1980</sup> Plaquette de présentation du réseau CPIE, <http://www.cpiebassindethau.fr/wp-content/uploads/2014/10/Plaquette3VoletsUNCPIE-BDlight.pdf>, consulté le 24 avril 2016.

préalable en vue de la mise en place d'un schéma de développement éolien. Enfin, ces associations ont la possibilité de contribuer directement à la remise en l'état de sites naturels notamment conformément à la logique de la trame verte et bleue issue des lois Grenelle I et II<sup>1981</sup>. Ces associations labélisées pour 10 ans renouvelables n'ont, depuis leur création, cessé de voir leur nombre augmenter. En 1977 où il en existait une dizaine, la Cour des comptes estimait que les CPIE étaient « des outils à développer »<sup>1982</sup>. En 1999, ces centres étaient au nombre de 48 et de 80 en 2011<sup>1983</sup>.

**1233**. En conclusion, nous constatons que ces prémices juridiques ont accompagné la formation de structures qui, par l'utilisation de méthodes pédagogiques et participatives, investissent les membres de la population du statut de citoyen actif dans la mesure où ces derniers, une fois sensibilisés aux thématiques d'aménagement et de développements durables, sont en mesure de s'exprimer dans les débats qui animent leur lieu de vie. Ces premières évolutions montrent d'emblée le lien entre éducation à l'environnement et participation citoyenne aux décisions publiques.

## **Paragraphe 2 : L'information environnementale du citoyen**

**1234**. La juridicisation de l'information environnementale est le fruit d'une consécration progressive (I). Cette information qui revêt un profil spécifique (II) fait l'objet d'une mise en œuvre diversifiée (III).

### **I. La consécration progressive du droit à l'information environnementale**

**1235**. Avec le droit à participation en tant que tel et le droit d'accès à la justice, le droit à l'information figure parmi les trois piliers classiques du droit de la participation environnementale telle que définie par la Convention d'Aarhus. L'information est d'ailleurs considérée comme essentielle pour que puissent s'exercer les deux autres<sup>1984</sup>. Il est en effet indispensable que les citoyens connaissent leurs droits à l'information afin qu'ils accèdent

---

<sup>1981</sup> Voir notamment l'article L 371-1 du code de l'environnement qui dispose que « la trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural ».

<sup>1982</sup> « Plaquette de présentation du réseau CPIE », *op. cit.*

<sup>1983</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2011, p. 258.

<sup>1984</sup> « Le droit à l'environnement est-il effectif ? – Présentation du thème de la conférence », p. 174-177, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

aux ressources nécessaires pour se forger une opinion sur des sujets souvent sensibles. Cela leur permet en outre d'être en mesure de participer en connaissance de cause, c'est-à-dire de manière effective et constructive aux débats et aux actions concernant l'environnement.

Le droit à l'information du public comprend d'une part le droit d'accéder à des documents détenus par l'administration, et d'autre part le droit d'être informé par les autorités publiques.

#### A) L'origine internationale du droit à l'information environnementale

**1236.** L'émergence d'un droit à l'information du citoyen sur des éléments susceptibles d'avoir un lien avec sa santé ou sa sécurité est à l'origine un droit issu de l'ordre juridique international. Ce n'est que progressivement que ce droit à l'information environnementale s'est constitué.

**1237.** De manière indirecte, la nécessité d'un droit à l'information environnementale a été mise en relief pour la première fois en 1972 par la Déclaration de Stockholm qui souligne dans son principe 19 l'importance de la diffusion « des informations de caractère éducatif sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement afin de permettre à l'homme de se développer à tous égards ». En outre, la Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982 évoque dans son article 16 fait reposer l'effectivité de la planification sur l'importance de de porter à la connaissance du public un certain nombre d'éléments essentiels<sup>1985</sup> « par des moyens appropriés et en temps voulu du public pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions ».

**1238.** La naissance de ce droit provient avant tout du droit incitatif international. En effet son apparition s'est faite au sein de la Déclaration de Rio adoptée par les Nations Unies et qui se caractérise par son absence d'effet obligatoire pour leur signataire. Il s'agit davantage d'un consensus entre États tant la nécessité de la consécration de ce droit était grande<sup>1986</sup>. Dans son principe 10, la Déclaration de Rio de 1992 préconise, que « 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 ». Ce principe recommande également que « les États doivent faciliter et

---

<sup>1985</sup> Selon cette charte, ces éléments consistent en l'élaboration de stratégies de conservation de la nature et en l'établissement d'inventaires portant sur les écosystèmes et l'évaluation des effets sur la nature des politiques et activités projetées.

<sup>1986</sup> A. SOULAS, « Genèse et évolution du droit à l'information », p. 31-46, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à disposition de celui-ci ».

**1239.** Cependant ces affirmations n'ont pas valeur d'injonction. Ce n'est qu'avec la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, en 1998, que l'on a vu se mettre en place un véritable droit contraignant à l'information en matière d'environnement<sup>1987</sup>. Plus exactement, ce sont les articles 4 et 5 qui imposent aux pays signataires ainsi qu'à l'Union européenne également partie au texte international de consacrer ce droit dans leurs ordres juridiques respectifs<sup>1988</sup>.

**1240.** Concernant le Conseil de l'Europe, il faut savoir que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme ne contiennent pas de droit spécifique à l'information environnementale. L'article 10 de ce texte consacre de manière générale le droit à la liberté d'expression et précise que « ce droit comprend ... la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ». C'est également de manière générale qu'est reconnu par la résolution (77) 31 du 28 septembre 1977 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration un droit d' « accès aux éléments d'information » par son article 2 qui dispose qu' « à sa demande, l'intéressé est informé, par tout moyen approprié, avant que l'acte administratif n'intervienne, de tous les éléments disponibles en fonction desquels cet acte doit être pris »<sup>1989</sup>. La recommandation (8) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques dispose quant à elle que « toute personne relevant de la juridiction d'un État membre a le droit d'obtenir, à sa demande, des renseignements détenus par les autorités publiques »<sup>1990</sup>. Cette recommandation souligne également dans son préambule le caractère nécessaire de ce droit dans une société démocratique et l'impact de l'accès du public à l'information dans le renforcement de la confiance de ce dernier en l'administration.

**1241.** En revanche, la Cour EDH a consacré par sa jurisprudence le droit à l'information environnementale. Ayant développé une protection dite « par ricochet » du droit de l'homme

---

<sup>1987</sup> M. PRIEUR, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>1988</sup> Les articles 4 et 5 de la Convention d'Aarhus s'intitulent respectivement « Accès à l'information sur l'environnement » et « Rassemblement et diffusion d'information sur l'environnement ».

<sup>1989</sup> M. MORISOT, « La résolution (77) 31 du Conseil de l'Europe sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration », in *EDCE*, (1979 1978), n° 30, p. 43 et s.

<sup>1990</sup> Article 1 de la recommandation.

à un environnement sain, la Cour dégage, notamment à travers son arrêt *Öneryildiz c/ Turquie*<sup>1991</sup> l'obligation des autorités publiques d'informer le public d'éléments qui peuvent impacter sur leur santé ou leur sécurité.

**1242.** L'Union européenne, quant à elle, ne consacre pas le droit à l'information environnementale dans ses traités constitutifs. Par contre, le droit dérivé de l'Union contient certaines dispositions qui vont dans ce sens. C'est le cas la directive du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement<sup>1992</sup> qui a été remplacée par la directive du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement qui reprend les stipulations des articles 4 et 5 de la Convention d'Aarhus<sup>1993</sup>. Dans son article 4, cette directive énumère les motifs de refus de communiquer des informations pour cause de protection de secrets.

#### B) La consécration française du droit à l'information environnementale

**1243.** Le droit à l'information du citoyen est une notion récente en droit administratif français et correspond à l'émergence d'une démocratie administrative (1). Cette tendance tend à se développer plus spécifiquement en matière environnementale à l'instar du droit de la santé (2).

##### *1) L'émergence récente du droit général d'information du citoyen en droit administratif français*

**1244.** En matière d'accès à l'information, le droit français a longtemps fonctionné sur le principe du secret et du refus d'informer<sup>1994</sup> découlant de la logique du modèle bureaucratique. Avec la loi du 7 messidor an II concernant l'organisation des archives établies auprès de la représentation nationale, tout citoyen dispose d'un droit d'accès aux archives publiques. Cependant la mise en œuvre de ce droit se caractérisait par l'accomplissement de démarches qui étaient particulièrement chronophages. Par la suite, la loi municipale du 5 avril 1884 consacre réellement pour la première fois le droit à l'information pour les citoyens dans leur

---

<sup>1991</sup> CEDH *Öneryildiz c/ Turquie* du 18 juin 2002.

<sup>1992</sup> Directive du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ( 90-313, JOCE 23 juin 1990, no 158).

<sup>1993</sup> Directive du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ( 2003-4, JOCE 14 févr. 2003, n ° L. 41).

<sup>1994</sup> G. MORANGE, « Le secret en droit public français », in *D.*, (1978), p. 1 et s.

commune<sup>1995</sup>. Cependant le champ d'application de ce droit était pour le moins restreint puisqu'il concernait uniquement le droit d'obtenir des copies des procès-verbaux des conseils municipaux<sup>1996</sup>.

**1245** . Ce n'est réellement qu'à partir des années 1970, qu'un « renversement du centre de gravité du droit administratif » s'est produit afin de renforcer le droit du public face à une administration toute puissante qui avait jusqu'à cette période été plus dotée de droits et prérogatives que de devoirs envers l'administré<sup>1997</sup>. Ainsi en 1977, l'article 28 de la proposition de loi constitutionnelle n°2128 sur les libertés et les droits de l'homme, prévoyait de donner une valeur constitutionnelle au principe de l'accès aux documents administratifs<sup>1998</sup>. Mais c'est par une série de dispositions votées par le parlement depuis 1978 que le droit à l'information a été reconnu au niveau législatif. Ainsi, C'est avec la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés<sup>1999</sup> que « le droit à l'information va se concrétiser dans la reconnaissance législative du droit de savoir, salué comme une nouvelle catégorie de droit de l'homme après les droits politiques, sociaux et économiques »<sup>2000</sup>. Plus précisément, ce fut l'article 3 de la loi qui marqua la consécration du « droit de toute personne de connaître et de contester les informations et raisonnements utilisés dans les traitements automatisés ».

Par la suite, la société civile et notamment les associations de défense de l'environnement, faisant pression pour réclamer le droit d'obtenir des documents administratifs ont largement contribué à l'émergence d'un changement radical qui s'est concrétisé par la loi du 17 juillet 1978 instaurant la liberté d'accès aux documents administratifs<sup>2001</sup>. Cette loi a fait du droit à l'information une règle et du refus d'informer et de communiquer des documents une exception<sup>2002</sup>.

---

<sup>1995</sup> J. FERSTENBERT, F. PRIET, et P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « HyperCours », 2016, p. 767.

<sup>1996</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>1997</sup> J. WALINE, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 449.

<sup>1998</sup> J. FOYER et C. BIGNON, *Rapport au nom de la commission spéciale sur les libertés*, Paris, Assemblée nationale, 1977.

<sup>1999</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF du 7 janvier 1978 page 227.

<sup>2000</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>2001</sup> LOI n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, JORF du 18 juillet 1978 page 2851.

<sup>2002</sup> J. LEMASURIER, « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », in *RDP*, (1980), n° 5, p. 1239 et s.

**1246.** C'est une dizaine d'années plus tard que ce phénomène de démocratie informationnelle va gagner le droit des collectivités territoriales. C'est en effet avec la loi ATR du 6 février 1992<sup>2003</sup> qu'apparaît l'idée selon laquelle il ne peut y avoir de démocratie locale sans diffusion de l'information. Cette loi incarne en quelques sortes la décentralisation du droit d'accès aux documents administratifs. L'article L. 2141- 1 du CGCT issue de ce texte consacre « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales » comme « un principe essentiel de la démocratie locale ». La Loi ATR de 1992 a renforcé le droit d'information à plusieurs titres. Cette loi a tout d'abord consacré l'obligation de publier les actes réglementaires dans un recueil des actes administratifs (RAA) que les collectivités territoriales doivent tenir à jour. Il s'agit d'un dispositif qui concerne toutes les communes d'au moins 3500 habitants<sup>2004</sup> ainsi que les départements<sup>2005</sup> et les régions<sup>2006</sup>. Lorsque les collectivités territoriales ne publient pas au RAA, elles sont susceptibles de voir leurs actes annulés devant le juge administratif lors d'un recours pour excès de pouvoir. La loi de 1992 encadre également la publicité de certains documents comme ceux relatifs au versement des subventions aux associations. Enfin la loi ATR a introduit l'obligation de publier dans un journal local les délibérations des conseils municipaux approuvant le choix de délégués d'un service public local<sup>2007</sup>. Cette démocratisation de l'information locale s'est prolongée avec les lois du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>2008</sup> et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>2009</sup>.

**1247.** L'article L. 2121-26 du CGCT consacre un droit d'accès aux documents administratifs locaux détenus par les communes et leurs établissements publics administratifs qui s'exerce selon les conditions de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration. Les modalités prévues par ces dispositions sont la consultation gratuite sur place, la délivrance d'une copie ou encore le courrier électronique. Ce droit d'accès concerne

---

<sup>2003</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992 page 2064

<sup>2004</sup> Cela concerne les délibérations à caractère réglementaire (L. 2121-24 alinéas 2 et 3 du CGCT) ainsi que les arrêtés du maire à caractère réglementaire (L. 2122-29 alinéas 2 et 3).

<sup>2005</sup> Article L. 3131-3 du CGCT.

<sup>2006</sup> Article L. 4141-3 du CGCT.

<sup>2007</sup> J. FERSTENBERT, F. PRIET, et P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 768-769.

<sup>2008</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002 page 3808 texte n° 1.

<sup>2009</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545 texte n° 1.

selon les mêmes conditions les EPCI<sup>2010</sup>, les établissements publics de coopération interdépartementale<sup>2011</sup> et interrégionale<sup>2012</sup> mais également les syndicats mixtes<sup>2013</sup>, les départements<sup>2014</sup> et les régions<sup>2015</sup>.

2) *L'avènement progressif d'un droit spécifique à l'information environnementale en droit français*

**1248.** L'émergence d'un droit à l'information du public spécifique à la matière environnementale ne s'est pas faite de manière fluide. Cette évolution difficile se caractérise notamment par la transposition chaotique par le droit français de la directive européenne du 7 juin 1990. La France a d'ailleurs été condamnée en 2003 par la CJCE pour transposition tardive et incomplète de ce texte européen<sup>2016</sup>.

**1249.** Pendant longtemps le législateur a majoritairement opéré une sectorisation du droit à l'information en matière d'aménagement et de développement durables. Ainsi la loi a consacré un droit à l'information du public dans le domaine des transports<sup>2017</sup>, des produits chimiques<sup>2018</sup>, des risques naturels et technologiques<sup>2019</sup>, des déchets<sup>2020</sup>, de l'eau<sup>2021</sup>, des organismes génétiquement modifiés (OGM)<sup>2022</sup>, de la qualité de l'air<sup>2023</sup> ou encore plus récemment en matière d'ondes électromagnétiques<sup>2024</sup>.

---

<sup>2010</sup> L. 5211-46 du CGCT.

<sup>2011</sup> L. 5421-5 du CGCT.

<sup>2012</sup> L. 5621-9 du CGCT.

<sup>2013</sup> L. 5721-6 du CGCT.

<sup>2014</sup> L. 3121-17 du CGCT.

<sup>2015</sup> L. 4132-16 du CGCT.

<sup>2016</sup> CJCE, 6<sup>e</sup> chambre, 26 juin 2003, aff. C-233/00, *Commission des Communautés européennes/ République française*.

<sup>2017</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, JORF du 31 décembre 1982 page 4004

<sup>2018</sup> Loi n° 82-905 du 21 octobre 1982 modifiant la loi du 17 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques et l'article L. 231-7 du code du travail, JORF du 22 octobre 1982 page 3194. Voir l'article L. 521- 5-I du code de l'environnement.

<sup>2019</sup> Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JORF du 23 juillet 1987 page 8199. L'article L. 125-2 du code de l'environnement issu de cette loi dispose que « les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles ».

<sup>2020</sup> Article L. 125-1, I. du code de l'environnement : « Toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l'homme et l'environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets ».

<sup>2021</sup> LOI n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992 page 187. Voir L. 1321-9 du code de la santé publique.

<sup>2022</sup> Loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi no 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la

**1250 .** Ce n'est qu'avec la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>2025</sup> que cette directive a finalement été transposée en insérant dans le 4° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement le principe selon lequel « chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ».

**1251 .** Avec son entrée en vigueur en 2005, la Charte constitutionnelle de 2004, fait accéder le principe d'information au rang constitutionnel en énonçant dans son article 7 le droit de toute personne « d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques » dans les conditions et les limites définies par la loi. La directive européenne du 28 janvier 2003 a également été transposée par la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005<sup>2026</sup> qui consacre pour la première fois le « droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques ... ou pour leur compte »<sup>2027</sup>. En outre, l'article L. 124-3 du code de l'environnement impose à l'État, aux collectivités territoriales et leurs groupements, aux établissements publics ainsi qu'aux personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement de communiquer les informations relatives à l'environnement qu'ils détiennent à toute personne qui en fait la demande.

**1252 .** Cet ensemble de transposition des normes communautaires et internationales a connu une autre étape décisive avec la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 qui favorise également la mise en œuvre de la charte de l'environnement. Cette loi limite d'une part les dérogations justifiant le rejet par l'autorité publique d'une demande d'information environnementale. D'autre part, en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs, en limitant les

---

protection de l'environnement, JORF n°163 du 16 juillet 1992 page 9523. Voir l'article L. 125-3 du code de l'environnement : « Toute personne a le droit d'être informée sur les effets que la dissémination volontaire peut avoir pour la santé publique ou l'environnement ».

<sup>2023</sup> Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, JORF n°0001 du 1 janvier 1997 page 11. Voir l'article L. 125-4 du code de l'environnement : « Le droit à l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé et l'environnement est reconnu à chacun sur l'ensemble du territoire ».

<sup>2024</sup> Loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, JORF n°0034 du 10 février 2015 page 2346 texte n° 1.

<sup>2025</sup> JORF du 28 février 2002 page 3808 texte n° 1.

<sup>2026</sup> Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement JORF n°251 du 27 octobre 2005 page 16929, texte n° 1.

<sup>2027</sup> Article L. 124-1 du code de l'environnement.

possibilités de refus de communication d'information environnementale, elle s'aligne sur la jurisprudence de la CJUE<sup>2028</sup>.

## II. Le profil juridique de l'information environnementale

**1253.** Dans un chapitre IV intitulé « Droit d'accès à l'information relative à l'environnement », les articles L.124-1 et suivants du code de l'environnement<sup>2029</sup> prévoient des dispositions garantissant un droit d'accès élargi à l'information en matière d'environnement. C'est l'article L. 124-2 du code de l'environnement qui définit la notion d'information relative à l'environnement en reprenant la définition de la Convention d'Aarhus. Cette définition comprend une liste relativement étendue d'éléments susceptible de répondre à cette qualification. Il est précisé que le support de l'information n'as pas d'incidence sur sa qualification d'information relative à l'environnement dès lors que cette information est disponible. En effet, une information peut être disponible sous forme écrite, visuelle ou sonore. Le support d'une information environnementale peut être en format électronique ou sur papier. Ainsi sont notamment concernés les e-mails, les lettres, les rapports ou tous documents, les bases de données, les photos ou les vidéos<sup>2030</sup>.

**1254.** Selon l'article L. 124-2 les informations relatives à l'environnement sont celles qui ont tout d'abord pour objet l'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments. Cette première catégorie implique donc dans la définition l'ensemble des informations provenant des mesures, d'inventaires, d'analyses de l'état de l'environnement comme les ZNIEFF, la répartition des espèces, les mesures de la qualité de l'air, de l'eau, la hauteur d'eau, la concentration de polluant dans les cours d'eau ou dans les nappes, la météorologie, les OGM ou encore les espèces envahissantes.

**1255.** Font également parti de la définition d'information environnementale les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les

---

<sup>2028</sup> « Le droit à l'environnement est-il effectif ? – Présentation du thème de la conférence », p. 174-177, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

<sup>2029</sup> Ces dispositions sont complétées par les dispositions réglementaires des articles R. 124-1 et suivants du même code.

<sup>2030</sup> L. COUDERCY, *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur l'accès à l'information environnementale*, [https://www.toutsurlenvironnement.fr/sites/default/files/files/Tout%20ce%20que%20vous%20avez%20toujours%20voulu%20savoir\\_2.pdf](https://www.toutsurlenvironnement.fr/sites/default/files/files/Tout%20ce%20que%20vous%20avez%20toujours%20voulu%20savoir_2.pdf), consulté le 8 septembre 2017.

déchets (y compris radioactifs), les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments décrits précédemment. Autrement dit, il s'agit des facteurs influant sur l'état de l'environnement. Cette catégorie comprend donc toute information relative aux activités humaines et à leurs conséquences sur l'environnement. Les activités industrielles et leur émission de pollutions dans l'air, les rivières, les sols et les sous-sols sont concernées au même titre que le trafic et le bruit qu'il génère, la population et les effluents arrivant aux stations d'épuration, les déchets émis et stockés et les sources de pollution radioactive<sup>2031</sup>.

**1256.** De même, la définition de l'article L. 124-2 comprend dans son 3° l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement ou les décisions, activités ou facteurs qui viennent d'être mentionnés. Cette catégorie regroupe un grand nombre d'éléments susceptibles de contenir ces informations. Ainsi, en matière de santé est par exemple concerné l'effet des pollutions et nuisances sur la santé humaine ou l'effet des pollens sur la santé publique. En matière de sécurité on peut penser aux plans de préventions des risques naturels prévisibles ou aux plans de prévention des risques technologique qui, comme nous l'avons vu implique une responsabilisation informationnelle progressive des élus locaux. Cette catégorie comprend plus généralement toute information relative aux plans d'action, aux protections réglementaires, aux accords et contrats, les règlements et les lois ayant un impact sur l'environnement ou sur l'activité humaine comme les documents d'urbanisme, PLU ou SCOT ou encore les plans de déplacement urbain.

**1257.** Enfin, les analyses des coûts et avantages et les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des différentes décisions et activités qui viennent d'être abordées<sup>2032</sup> ainsi que les rapports sur l'application des normes environnementales législatives et réglementaires sont également concernés<sup>2033</sup>.

**1258.** À l'inverse, certaines informations peuvent être considérées comme n'étant pas environnementales. Le législateur ne les ayant pas défini, un raisonnement a contrario se basant sur l'article L. 124-2 doit être adopté. Ainsi ne sont pas considérés comme information

---

<sup>2031</sup> *Ibid.*

<sup>2032</sup> 4° de l'article L. 124-2 du code de l'environnement.

<sup>2033</sup> 5° de l'article L. 124-2 du code de l'environnement.

environnementale les documents administratifs de gestion des services et des agents, certaines informations techniques telles que les données sur le logement social, les données techniques trop générales pour être regardées comme précisément environnementales<sup>2034</sup>. Certains de ces documents relèvent cependant par ailleurs du droit général d'accès aux documents administratifs. Si les informations environnementales et les documents administratifs en général impliquent tous deux une obligation d'accès, la mise en œuvre du droit à l'information environnementale est beaucoup moins restrictive que le droit d'accès aux documents administratifs<sup>2035</sup>.

### III. La mise en œuvre du droit à l'information environnementale

**1259** . La modernité de la Convention d'Aarhus et des textes qui reprennent ses dispositions repose en grande partie sur la consécration d'un dédoublement du droit à l'information environnementale. En effet, le texte international consacre d'une part, via son article 4, un droit plutôt classique d'accéder à l'information impliquant une obligation passive des autorités publiques de mettre l'information environnementale à disposition des citoyens qui en font la demande. D'autre part, l'article 5 de la Convention adjoint un second droit impliquant une obligation active des détenteurs d'informations<sup>2036</sup> qui consiste en un devoir de ce dernier de rassembler et de mettre à la disposition du public des informations environnementales sans même que ce dernier ne les ai demandé. Autrement dit, la Convention d'Aarhus fait une différence entre l'accès à l'information demandée (B) et l'information spontanée de l'administration<sup>2037</sup>(A). L'évolution du droit français a été influencée par ces exigences internationales.

---

<sup>2034</sup> L. COUDERCY, « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur l'accès à l'information environnementale », *op. cit.*

<sup>2035</sup> *Ibid.*

<sup>2036</sup> B. DROBENKO, « La Convention d'Aarhus et le principe de participation », p. 19-36, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, *op. cit.*

<sup>2037</sup> E. BROSSET, « Le droit à l'information sur l'environnement », p. 61-82, in O. LECUCQ et S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, coll. « A la croisée des Droits », 2008.

## A) L'information environnementale spontanée de l'éco-citoyen

**1260** . D'une manière générale, le droit français consacre une obligation d'information active en matière environnementale (1). De plus, l'information spontanée du citoyen est mise en œuvre par la procédure de l'enquête publique (2).

### *1) L'obligation d'information active en matière environnementale*

#### a) L'inventaire des informations environnementales diffusables par le pouvoir réglementaire

**1261** . Dans le droit français, le législateur, par l'article L. 124-8 du code de l'environnement, laisse au pouvoir réglementaire le soin de définir par décret en Conseil d'État les catégories d'informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique. C'est donc l'article R. 124-5 du même code qui dresse cette liste d'information.

**1262** . Font donc tout d'abord partie de cette liste des informations à diffuser spontanément au public les traités, conventions et accords internationaux, ainsi que la législation communautaire, nationale, régionale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant. Cela concerne également les arrêtés préfectoraux ou municipaux à caractère réglementaire ainsi que les délibérations à caractère réglementaire des collectivités territoriales ou encore les actes réglementaires des établissements publics et des AAI.

**1263** . L'article R. 124-5 mentionne également les plans et programmes et les documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement. Ainsi les PLU, les SCOT mais également les chartes des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux ou encore les documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 sont notamment concernés.

**1264** . Font également partie de cette liste les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte relatifs à l'état d'avancement de la mise en œuvre des textes et actions mentionnés aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article R. 124-5 quand ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par les autorités publiques. Cela concerne les rapports d'application

des lois ou règlements mais également des plans, programmes ou des politiques portant sur l'environnement.

**1265 .** La liste des informations diffusable spontanément englobe aussi les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement. De fait sont concernés les rapports nationaux comme par exemple rapport sur l'état de l'environnement du ministère de l'environnement ou les rapports de l'ADEME. Cela s'applique de même aux rapports locaux comme par exemples les profils environnementaux régionaux<sup>2038</sup>.

**1266 .** Figurent également dans cette liste les données ou résumés des données recueillies par les autorités publiques dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. Cela correspond par exemple aux données qui sont recueillies dans le cadre du suivi des installations classées pour la protection de l'environnement.

**1267 .** Les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement ainsi que les accords environnementaux sont aussi visés par l'article R. 124-5. Sont visés par cette catégories les autorisations de travaux et projets d'aménagement étant soumis à étude d'impact, les autorisations de plans ou les documents ayant une incidence notable sur l'environnement. Sont également concernés les arrêtés d'autorisation des installations, ouvrages, travaux ou activités dans le domaine de l'eau ou encore les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation<sup>2039</sup>.

**1268 .** Enfin, les études d'impact environnemental et les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L. 124-2 du code de l'environnement font partie des informations environnementales qui doivent être spontanément diffusées par les autorités. Au sujet des études d'impact, quelques précisions peuvent être apportées.

---

<sup>2038</sup> *Les profils environnementaux régionaux*, [https://www.toutsurenvironnement.fr/environnement\\_profil/les-profils-environnementaux-regionaux](https://www.toutsurenvironnement.fr/environnement_profil/les-profils-environnementaux-regionaux), consulté le 8 septembre 2017. « Ces outils ont pour ambition d'offrir des clés de lecture synthétiques sur les problématiques environnementales locales. Ils complètent donc les informations fournies dans le rapport sur l'environnement de la France ».

<sup>2039</sup> L. COUDERCY, « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur l'accès à l'information environnementale », *op. cit.*

b) Focus sur l'étude d'impact : la finalité informative d'une étude scientifique

**1269.** Comme nous l'avons abordé, les articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement prévoient l'obligation de réaliser une étude d'impact pour certains projets publics ou privés de travaux, d'ouvrages et d'aménagements. Plus précisément, l'article L. 122-1, II vise 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 ». Cette étude se fait en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. L'article R. 122-2 du code de l'environnement comporte en annexe un tableau qui recense les projets qui doivent faire l'objet de cette étude ainsi que ceux qui y sont soumis au cas par cas après un examen et selon des critères indiqués dans le tableau. Ainsi, outre le fait que l'étude d'impact guide le maître d'ouvrage dans la conception de projets durables et qu'elle fasse l'objet d'un contrôle de l'administration, elle a un but informatif auprès du citoyen afin « qu'il puisse jouer son rôle " averti et vigilant " »<sup>2040</sup>.

**1270.** Caractéristique de l'application du principe de prévention<sup>2041</sup>, réaliser une étude d'impact consiste à « étudier scientifiquement l'insertion du projet dans l'ensemble de son environnement en examinant les effets directs et indirects, immédiats et lointains, individuel et collectifs »<sup>2042</sup>. C'est la raison pour laquelle cette scientificité, abstraite pour le public non initié, justifie que l'une des rubriques obligatoires de l'étude d'impact consiste en un résumé non technique<sup>2043</sup> ce qui renforce pour les citoyens le caractère explicatif de cette procédure

---

<sup>2040</sup> CREO, *Études d'impact, Évaluations environnementales et Études de dangers sur les projets urbains soumis à autorisation, classés ICPE ou non / actualisation début 2013*, <http://www.blog-creo-urbanisme.com/article-evaluations-environnementales-etudes-de-dangers-et-enquetes-publiques-sur-les-projets-soumis-a-autor-115257055.html>, consulté le 9 septembre 2017.

<sup>2041</sup> MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, *L'évaluation environnementale*, <http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/evaluation-environnementale>.

<sup>2042</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>2043</sup> L'article L. 122-3, II, 2° du code de l'environnement dispose que « Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum:

- a) Une description du projet comportant des informations relatives à la localisation, à la conception, aux dimensions et aux autres caractéristiques pertinentes du projet;
- b) Une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement;
- c) Une description des caractéristiques du projet et des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les incidences négatives notables probables sur l'environnement;
- d) Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement;
- e) Un résumé non technique des informations mentionnées aux points a à d;

informative. Dans son guide méthodologique de 2005 consacré aux études d'impact sur l'environnement des parcs éoliens, le ministère de l'écologie et du développement durable explicite la signification du caractère non technique de ce résumé en précisant que ce document « doit permettre à un public non averti de comprendre immédiatement les enjeux du site, la nature de l'aménagement et les effets du projet présenté. À cet égard, certains éléments caractéristiques de l'étude d'impact peuvent y trouver place (ex : carte de covisibilité, simulations visuelles...) ». Bien que d'une manière générale le juge administratif ne fasse pas réellement preuve de formalisme concernant la forme et l'organisation de l'étude d'impact<sup>2044</sup>, il est pourtant particulièrement vigilant sur la clarté de l'information découlant du résumé non technique<sup>2045</sup>.

**1271** . Ainsi, ce type d'étude vise l'information environnementale du citoyen sur l'impact d'un projet public ou privé. En effet, « à l'aune de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le public et l'autorité administrative doivent trouver dans l'étude d'impact toutes les informations permettant de les éclairer de façon complète sur les effets d'un projet sur l'environnement et sur la santé »<sup>2046</sup>. C'est pourquoi l'article R. 124-5 du code de l'environnement rend la publicité de l'étude d'impact obligatoire afin que les citoyens effectuent un contrôle de cette évaluation.

**1272** . « Le mécanisme de l'étude d'impact n'a d'utilité que s'il s'accompagne d'une transparence tout au long du processus de la prise de décision et permet au public d'exprimer ses réticences avant qu'il ne soit trop tard »<sup>2047</sup>. Malgré cela, dans ce cas précis, le droit français n'inclut pas autant le citoyen dans le processus décisionnel.

**1273** . La participation effective du citoyen en la matière est quasi absente. S'il arrive que certains projets soumis à étude d'impact puissent faire l'objet d'une concertation préalable, il n'y a pas d'obligation générale d'organiser ce type de procédure pour l'ensemble des projets soumis à cette évaluation. Du fait de l'alignement du champ d'application de l'enquête publique sur celui des études d'impact, ces dernières font obligatoirement partie du dossier

---

f) Toute information supplémentaire, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire ».

<sup>2044</sup> CE, 29 décembre 1999, *Association de défense de la perspective de l'avenue de la Paix*, Req. n° 200336.

<sup>2045</sup> CE, 28 juillet 2000, *Association des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure*, req. n° 198973 ; CE, 14 novembre 2003, *Association Robin des Bois et autres*, req. n° 228477.

<sup>2046</sup> M.-B. LAHORGUE, « L'insuffisance qualitative du dossier d'étude d'impact », in *AJDA*, (2012), n° 05, p. 275 et s.

<sup>2047</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 130.

d'enquête. Ainsi, au vu du caractère tardif de cette procédure, la participation du citoyen ne s'effectue qu'en fin de processus décisionnel, lorsque le projet est arrêté par le pétitionnaire. De fait, bien qu'il soit possible pour l'administration d'apporter des modifications au projet en fin d'enquête, le citoyen ne peut intervenir durant la préparation de l'étude d'impact comme c'est le cas dans certains pays comme la Finlande<sup>2048</sup>.

**1274.** Autrefois soumis à une procédure de mise à disposition, les projets nécessitant une étude d'impact et n'étant soumis ni à enquête publique ni à une autre procédure participative font, depuis l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016<sup>2049</sup>, l'objet d'une participation du public par voie électronique<sup>2050</sup>. Cependant cette procédure est toute aussi tardive que l'enquête publique.

**1275.** Une étude d'impact est considérée comme un document administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Ainsi dès lors qu'elle est achevée, l'étude d'impact est considérée comme communicable selon l'article 9 de la loi de 1978. Par conséquent le droit français, dans le but de faciliter ce droit à communication des études d'impact a consacré la mise en place d'un fichier national des études d'impact via l'arrêté du 3 avril 2007<sup>2051</sup>. Cependant, ce fichier ne permet pas d'accéder directement à l'étude d'impact mais il permet au public de connaître le lieu où l'étude peut être consultée et la personne publique auprès de qui une demande de communication du document peut être réalisée. Malgré cela, depuis une décision de 2016, le Conseil d'État a estimé que le défaut de mise à disposition du public d'une étude d'impact peut constituer un vice de procédure, même si aucune disposition législative ou réglementaire de droit interne ne le prévoit encore, à la différence du droit de l'Union européenne<sup>2052</sup>.

---

<sup>2048</sup> *Infra* § 1692-1781.

<sup>2049</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

<sup>2050</sup> Article L. 123-19 du code de l'environnement. Dans cette procédure, il est prévu que le public soit informé par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés quinze jours avant l'ouverture de la participation électronique du public pour les plans, programmes et projets. Cet article dispose que « les observations et propositions du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à trente jours à compter de la date de début de la participation électronique du public ».

<sup>2051</sup> Arrêté du 3 avril 2007 portant création d'un fichier informatisé destiné à constituer un répertoire des études d'impact et à le rendre accessible au public, JORF n° 105 du 5 mai 2007 page 8021, texte n° 65.

<sup>2052</sup> CE, 22 janvier 2016, n° 387106 : JurisData n° 2016-000674.

## 2) *L'enquête publique, procédure informative environnementale*

**1276 .** En parallèle au régime général de l'accès aux documents administratifs ainsi qu'aux législations prévoyant l'information du public dans des secteurs particuliers comme ceux des déchets, de l'eau ou encore des OGM, le droit de l'environnement a développé des procédures spécifiques dont le but premier est d'informer le citoyen en matière environnementale. C'est précisément l'objet des enquêtes publiques issues de la loi « Bouchardeau » de 1983<sup>2053</sup>. Pouvant également être considérée comme une procédure de consultation, la possibilité qu'offre cette procédure au public de faire part de leur observation et proposition sur un projet est facilitée par la communication du dossier d'enquête publique.

**1277 .** Considéré comme un élément indispensable à la bonne information du public sur l'élaboration d'un projet, plan ou programme, la loi comme le juge insistent sur la nécessité que ce dossier soit complet. Bien que son contenu puisse varier d'une enquête à une autre, le dossier d'enquête publique, considéré comme un prérequis de la participation, est composé d'un ensemble d'éléments obligatoires de manière à garantir une bonne information du public afin qu'il puisse faire part de ses observations en connaissance de cause.

**1278 .** L'article L. 123-11 du code de l'environnement dispose que le dossier d'enquête publique est communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci. Mais ce dossier fait également l'objet d'une diffusion spontanée de la part de l'administration. Selon l'article L. 123-12 du même code le dossier peut être consulté librement en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête publique. En outre, depuis l'adoption de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 qui consacre notamment la dématérialisation des enquêtes publiques, le dossier est également mis en ligne toute la durée de l'enquête. Ce même article prévoit également qu'un accès gratuit au dossier soit garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public.

**1279 .** D'une manière générale, il peut être considéré que l'ensemble des procédures participatives telle que la concertation ou le débat public font également office d'information du public sur des projets, plan ou programmes qui ont un impact sur la santé ou la sécurité des personnes.

---

<sup>2053</sup> B. DELAUNAY, « De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », *op. cit.*

## B) Les modalités d'accès aux informations environnementales

**1280** . Depuis la loi du 17 juillet 1978, le droit français a consacré la liberté d'accès aux documents administratifs. Cette liberté implique donc l'accès du public à un certain nombre de documents à valeur administrative après qu'il en ait fait la demande à l'autorité compétente (1). Le législateur de 1978 a décidé de confier le contrôle de la mise en œuvre de cette liberté à une AAI, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), Cette mesure correspond au phénomène juridique de consécration de la notion de régulation par la délégation de la protection des libertés fondamentales à ce type d'autorité. Ainsi la CADA s'est vu confier le rôle d'arbitre dans la communicabilité des documents administratifs. Bien que ce transfert ne dépossède pas le juge qui, contrairement à la CADA, rend des décisions ayant force obligatoire, il est indispensable de saisir cette AAI avant tout recours contentieux (2). L'effectivité de ce droit d'accès n'est cependant que relative (3).

### *1) La communicabilité des documents administratifs au service de la démocratie environnementale*

**1281** . Le droit d'accès aux documents administratif est universel. Les personnes physiques comme morales, française comme étrangères peuvent donc s'en prévaloir. Plus particulièrement en matière environnementale, l'article 4 de la Convention d'Aarhus dispose que ce droit d'accès concerne toute personne sans qu'elle n'ait « à faire valoir un intérêt particulier ». Le Conseil d'État a d'ailleurs estimé en 2007 que ce principe est d'effet direct en droit interne<sup>2054</sup>.

**1282** . Quant aux débiteurs de ce droit, sont concernés l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics en tant que principaux organismes ayant obligation d'informer<sup>2055</sup>. La loi désigne également toute personne chargée d'une mission de service public en rapport avec l'environnement dans le cas où les informations demandées concernent l'exercice de cette mission. Les juridictions et le pouvoir législatif ne sont pas

---

<sup>2054</sup> CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay et autres*, n° 292942, 293109 et 293158.

<sup>2055</sup> Article L. 124-3 du code de l'environnement.

astreints à cette obligation, non plus que les personnes privées qui ne sont pas en charge d'une mission de service public en rapport avec l'environnement<sup>2056</sup>.

**1283** . La circulaire du 18 octobre 2007<sup>2057</sup> relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement dispose que les autorités administratives doivent faciliter l'accès à l'information. De plus, afin de rendre l'accès aux informations plus aisé, l'article L. 124-7, I du code de l'environnement dispose que les autorités publiques doivent établir des répertoires ou des listes de catégories d'informations relatives à l'environnement en leur possession, accessibles gratuitement et indiquant le lieu où ces informations sont mises à la disposition du public. Sur les conseils de la circulaire du 18 octobre 2007, ces répertoires ou listes consistent en un recensement des différents types de données et documents environnementaux disponibles dans un service administratif. En proposant un tableau à titre d'exemple (**Figure n° 8**), la circulaire préconise de recenser en différentes catégories « en les différenciant selon le type de ressource concernée (études, actes réglementaires, données géographiques, banques de données...) et selon les modalités d'accès ou de diffusion proposées (accès sur place ou par copie, mise en ligne sur internet...) ».

---

<sup>2056</sup> « Le droit à l'environnement est-il effectif ? – Présentation du thème de la conférence », p. 174-177, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

<sup>2057</sup> Circulaire du 18 octobre 2007 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement, (BO du MEDAD n° 22-2007 du 30 novembre 2007). Voir [http://www.ineris.fr/aida/consultation\\_document/7237](http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/7237).

**Figure n° 8 : Exemple de répertoire de présentation des catégories d'informations environnementales dans un service administratif<sup>2058</sup>.**

DESCRIPTION	CATÉGORIE d'informations (1) exemples	THÈME CONCERNÉ (2)	FORMAT DE MISE à disposition	MOYEN D'ACCÈS et/ou site internet	RÉPERTOIRE détaillé
Etudes réalisées pour le compte du service.	Rapport sur l'état de l'environnement.	Eau, diversité biologique, paysage, sites naturels.	Papier..	Accès auprès de la documentation	Base de données documentaire consultable sur place.
Données géographiques téléchargeables.	Données.	Eau, paysage.	Données.	Téléchargeable sur le site <a href="http://www.service.fr">www.service.fr</a>	Catalogues en ligne sur <a href="http://www.service.fr">www.service.fr</a>
Documents environnementaux téléchargeables sur internet.	Rapport sur l'état de l'environnement.	Eau, diversité biologique, paysage, sites naturels.	Fichiers PDF ou HTML.	Mise en ligne sur le site <a href="http://www.service.fr">www.service.fr</a>	Liste en ligne sur <a href="http://www.service.fr">www.service.fr</a>
Dispositifs de collecte sur l'eau.	Données.	Eau.	Données.	Voir les sites indiqués dans le catalogue en ligne.	Catalogue consultable sur le site <a href="http://www.eauservice.fr">www.eauservice.fr</a>
Autres documents sur papier concernant l'environnement.			Documents.	S'adresser au responsable accès aux données environnementales.	Pas de liste définie.

(1) Catégorie d'informations pouvant être choisie dans la liste ci-dessous :

- texte législatif ou réglementaire national, régional ou local en rapport avec l'environnement ;
- plan, programme, document définissant les politiques publiques relatives à l'environnement ;
- rapport sur la mise en œuvre d'un texte ou d'un programme ;
- rapport sur l'état de l'environnement ;
- données ;
- autorisations et accords environnementaux ;
- étude d'impact et évaluation de risques.

La mention dans le répertoire des catégories d'informations précitées ne dispense pas de l'obligation de diffusion publique prévue à l'article R. 124-5 du code de l'environnement.

(2) Thème pouvant être choisi dans la liste ci-dessous : air, atmosphère, eau, sol, terres, paysage, sites naturels, zone côtière, zone marine, diversité biologique, énergie, bruit, rayonnement, déchets, émissions de substances, santé, sécurité, conditions de vie, construction, patrimoine culturel.

**1284.** Le plus souvent, les autorités publiques doivent également désigner en leur sein la personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA)<sup>2059</sup>. L'article R. 124-2 du Code de l'environnement précise que cette personne est également chargée de l'accès à l'information relative à l'environnement (PRAIRE). Pour les autorités publiques n'étant pas soumises à l'obligation de désigner une PRADA, l'article R. 124-2 précise qu'une PRAIRE doit être spécifiquement désignée.

**1285.** Le droit d'accès aux documents administratifs vise un grand nombre de documents comme notamment des dossiers, des rapports, des études, des comptes rendus ou encore

<sup>2058</sup> Source : Tableau extrait de la fiche n°3 accompagnant la circulaire 18 octobre 2007.

<sup>2059</sup> Article 24 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (article L. 330-1 du code des relations entre le public et l'administration).

procès-verbaux dès lors qu'ils proviennent d'administrations, d'entreprises publiques et de tout organe chargé d'un service public<sup>2060</sup>.

**1286 .** La communicabilité du document tient également au fait que ce dernier doit être achevé. Un document n'est pas considéré comme finalisé lorsque des modifications y sont encore apportées par son auteur ou lorsque ce dernier l'estime non achevé. Malgré cela certaines exceptions subsistent : la mise à jour régulière d'une base de données n'en fait pas pour autant un élément non communicable. En outre un document faisant l'objet de différentes versions successives est jugé comme étant achevé. Enfin, l'information environnementale communicable n'est pas obligatoirement fixée sur un support. Elle peut en effet être simplement connue à un moment donné. Ainsi il est tout à fait possible que demandeur demande à accéder à une information environnementale sans pour autant connaître la nature du document qui la contient.

**1287 .** Enfin, selon une règle générale, à partir du moment où elle explicite clairement l'information qui est recherchée, une demande de renseignement équivaut à une demande d'accès à cette information. Ceci est valable pour tout ou partie du document contenant l'information demandée.

---

<sup>2060</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 152.

## 2) *Le rôle de la CADA dans la communication des documents administratifs*

**1288 .** En tant qu'AAI, la CADA a pour rôle de nature consultative qui consiste à émettre des avis sur le caractère communicable ou réutilisable de documents administratifs. Elle a un rôle récurrent dans la communication des informations environnementales dans la mesure où il n'est pas rare qu'elle ait à statuer notamment sur les documents administratifs concernant les ICPE.

Dès lors qu'une personne a fait une demande de communication d'information, l'autorité détentrice de ce document doit répondre à la demande d'information dans un délai d'un mois. Dans le cas contraire, l'absence de réponse dans ce délai équivaut à un refus implicite. Le refus de communiquer une information environnementale peut également être exprès. Dans le cas où le demandeur est en désaccord avec le refus de l'administration, il doit saisir la CADA par courrier simple, dans un délai de deux mois à compter du refus de l'administration, en précisant les faits (date et copie de la demande, type de document, date du refus, copie de la lettre dans le cas d'un refus exprès). Il doit également indiquer les arguments juridiques sur lesquels il s'appuie pour justifier le caractère communicable du document.

**1289 .** La CADA donne son avis sur la communicabilité du document dans un délai d'un mois. Elle n'a pas pouvoir de contraindre l'administration à communiquer les documents. En conséquence, en cas d'avis positif de la CADA, le demandeur doit refaire une demande de communication du document auprès de l'administration qui généralement accède à la demande. Dans le cas contraire, il faudra alors former un recours auprès du juge administratif, dans un délai de deux mois après le nouveau refus opposé par l'administration. Si l'avis de la CADA est négatif, une nouvelle demande à l'administration peut être réalisée avant de saisir le juge administratif.

**1290 .** Une autorité publique ne peut s'opposer à une demande relative à la communication d'une information environnementale que si cette demande porte atteinte à certains intérêts déjà mentionnés dans l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 : secret de la défense nationale, conduite de la politique extérieure de la France, sûreté de l'État, sécurité publique, sécurité des personnes, secret des délibérations du Gouvernement, déroulement des procédures engagées devant les juridictions, etc.). En outre d'autres raisons de refus ont été ajoutées dans le cas où l'information est susceptible de porter atteinte à la protection de l'environnement, aux intérêts de la personne physique ayant fourni volontairement l'information demandée, ainsi qu'à la

protection des renseignements recueillis au cours d'une enquête statistique. Un arrêté du 30 octobre 1980 donne la liste des documents non communicables. L'arrêté modificatif du 16 janvier 1990 prévoit que les documents comportant la description des dispositifs d'accès d'urgence et des parties d'installations concourant à la sûreté et à la sécurité industrielles ne peuvent être communiqués. « L'entrée dans les mœurs administratives de cette nouvelle liberté publique reste très lente. La tradition penche encore trop souvent du côté du secret »<sup>2061</sup>, cependant on constate une baisse des saisines de la CADA en matière d'environnement qui sont passées de 8,5 % en 2011 à 6,7 % en 2013.

**1291** . Dès qu'ils sont communicables, les documents peuvent être soit consultés dans les locaux de l'administration concernée (mairie, préfecture,...), soit demandés par courrier simple, en précisant la nature et les références du document demandé. Cet accès aux documents est gratuit dans le cas de consultation sur place ou de l'envoi par mail, si le document existe sous format électronique.<sup>2062</sup>

La jurisprudence en matière environnementale établit que les documents préparatoires achevés sont communicables. À la différence d'un document préparatoire, un document en cours d'élaboration n'est pas communicable. Dans ce cas, l'autorité saisie indique au demandeur le délai d'achèvement du document et l'autorité en charge de son élaboration.

### 3) *L'effectivité relative de l'accès à l'information environnementale*

**1292** . Comme nous l'avons vu, l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus en 2002 a largement fait progresser le droit à l'information environnementale en France. Cependant, bien que tenu pour «relativement abouti »<sup>2063</sup>, il est encore sujet à critiques. Ainsi, Maryse Deguerge relève dans son article sur l'information sur le Grenelle 2 « les ambiguïtés relatives aux destinataires et aux modalités de l'information »<sup>2064</sup>. Pour sa part, Bénédicte Delaunay considère que le droit à l'information est « pléthorique, dispersé et difficilement compréhensible », ainsi que « insuffisamment contradictoire »<sup>2065</sup>.

---

<sup>2061</sup> *Ibid.*, p. 148 et s.

<sup>2062</sup> La délivrance de copies ou d'un CD-ROM peut être facturée mais dans la limite de 0,18 € par page de format A4 en impression noir et blanc, et 2,75 € pour un cédérom (arrêté du 1er octobre 2001).

<sup>2063</sup> B. DELAUNAY, « L'information et la participation du public en matière d'environnement : évolutions et perspectives », p. 589-606, in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009.

<sup>2064</sup> M. DEGUERGUE, « L'information dans le Grenelle 2 de l'environnement », in *Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel*, n° spécial (2010), p. 72 et s.

<sup>2065</sup> B. DELAUNAY, « L'information et la participation du public en matière d'environnement : évolutions et perspectives », p. 589-606, in *Terres du droit, op. cit.*

**1293** . Un des inconvénients les plus notoires est le manque d'effectivité du droit à l'information. Ainsi, le rapport Lepage signalait que « si un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires reconnaissent le droit à l'information environnementale du citoyen en France, leur application effective demeure très insuffisante »<sup>2066</sup>. Les principales raisons de ce manque d'effectivité sont notamment la faiblesse des données générales de nature environnementale, la culture du secret développée par l'administration, l'absence d'indicateurs pertinents permettant aux consommateurs de faire des choix avertis en fonction de critères environnementaux ou sanitaires et le mode de fonctionnement de la CADA dont les pouvoirs ne permettent pas une liberté d'accès à l'information suffisante.<sup>2067</sup> Il faut aussi noter que les documents en cours d'élaboration ne peuvent pas être communiqués. Les exceptions à l'obligation de communiquer bien que limitées dans la loi Grenelle 2 sont parfois jugées encore trop importantes.

Il serait de plus souhaitable, que les experts scientifiques, les agents publics, les associations reçoivent une meilleure formation pour que l'information du public soit assurée de manière satisfaisante. Le besoin de formation concerne aussi le public lui même. Ainsi que le précise l'article 8 de la charte de l'environnement de 2004 : «*L'éducation et la formation doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte* ».

## **SECTION 2: LA PARTICIPATION ÉCO-CITOYENNE**

**1294** . La participation environnementale française renvoie à un ensemble de procédures pouvant être classés de manière graduelle. Une classification croissante comprend la consultation, la concertation et la participation effective.

### **Paragraphe 1: Les mécanismes de consultation**

**1295** . Consistant seulement en la demande de l'avis du public ou d'organismes spécifiques sur une décision ou un projet déjà arrêté, la consultation constitue une modalité très peu contraignante dans la mesure où les opinions exprimées par les parties prenantes ne lient pas les décideurs. Étant utilisée dans le cadre de l'aménagement et du développement durables la

---

<sup>2066</sup> C. LEPAGE, *Rapport sur la gouvernance écologique*, Paris, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, 2008, p. 6.

<sup>2067</sup> *Ibid.*

consultation se distingue de l'information en raison du rôle actif qu'adoptent les citoyens dans la mise en œuvre de ses différentes modalités. Bien qu'un rapprochement puisse être fait entre information et consultation et que certaines procédures, comme l'enquête publique, revêtent les deux fonctions, la consultation constitue pour le citoyen un moyen d'expression sans pour autant qu'il y ait un dialogue avec les gouvernants. La consultation demeure cependant un moyen, pour le public, d'influencer la décision prise par le gouvernant compétent.

**1296.** La consultation formelle prend principalement deux types de formes. Ce type de mécanisme correspond d'une part à des modalités consultatives intégrées dans des procédures spécifiques (I) et cela renvoie d'autre part à la constitution d'organes collégiaux dont la formation est composite, pouvant notamment rendre des avis sur une question de gestion publique (II).

### **I. Les procédures spécifiques de consultation**

**1297.** L'administration consultative, notion développée notamment par Maurice Hauriou<sup>2068</sup>, n'est pas été qu'un phénomène central<sup>2069</sup>. La procédure de consultation s'est également développée au niveau local et plus particulièrement en matière d'aménagement et de développement durables.

#### A) La consécration des consultations locales comme solution aux crises institutionnelles

**1298.** Dans les dispositions de la Constitution française de 1958, seul l'article 72-1 alinéa 3 issu de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 prévoit la possibilité pour le législateur de décider de la mise en œuvre d'une procédure de consultation locale des électeurs. Cependant, cette procédure concerne des cas particuliers tels que la création ou la modification de l'organisation de collectivités à statut particulier ainsi que la modification des limites des collectivités territoriales<sup>2070</sup>.

---

<sup>2068</sup> M. HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1933, p. 115.

<sup>2069</sup> G. DAUPHIN, *L'administration consultative centrale*, Paris, Rivière, 1932.

<sup>2070</sup> La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, (JORF n°75 du 29 mars 2003 page 5568, texte n° 1) a inséré dans la Constitution l'article 72-1 dont l'alinéa 3 dispose que "lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi".

**1299** . Les procédures de consultation à proprement parler<sup>2071</sup> qui peuvent participer à la mise en œuvre de la démocratie environnementale ont été consacrées par le législateur. Sur ce point, force est de constater que le droit français a consacré ces procédures de consultation locale du public dans des contextes conflictuels de natures diverses. D'une part, un mécanisme de consultation locale non spécifique à l'environnement organisé par les collectivités territoriales a été consacré par le droit afin de légaliser une pratique exercée depuis longtemps par les élus locaux (1). D'autre part, des décennies après l'instauration de ce premier type de procédure, un dispositif de consultation permettant à l'État d'engager une procédure de consultation locale en matière environnementale a été institué dans un contexte d'opposition entre la société civile et les gouvernants (2).

*1) La volonté d'une légalisation : la consultation locale organisée par une collectivité territoriale, procédure non spécifique à l'environnement*

**1300** . Comme nous l'avons abordé plus haut, le territoire constitue l'élément de base de la gouvernance. La collectivité territoriale incarne donc la fonction de périmètre référent pour l'organisation de la démocratie locale. Ainsi, la consultation locale figure parmi les instruments démocratiques consacrés par le droit mis à la disposition des dirigeants de ce type d'entité.

**1301** . Ce dispositif est un moyen pour ces derniers d'inclure le citoyen, et plus précisément, dans ce type de procédure, l'électeur, dans la prise de décisions durables. La pratique de la consultation locale s'est développée depuis plusieurs siècles sur le territoire français<sup>2072</sup>. Si l'on peut noter, sous l'Ancien Régime, la tenue de ce type de procédure au sein de communautés d'habitants<sup>2073</sup>, le XIX<sup>e</sup> siècle a connu un accroissement notable de cette pratique participative locale<sup>2074</sup>. Cette profusion relative mais soudaine a d'ailleurs, à cette

---

<sup>2071</sup> Donc qui n'ont pas de caractère décisionnel.

<sup>2072</sup> B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés*, op. cit., p. 99.

<sup>2073</sup> A. LUCHAIRE, *Les communes françaises à l'époque des Capétiens directs*, Paris, Librairie Hachette et Cie, 1890 ; H. BABEAU, *Les assemblées générales des communautés d'habitants en France du XIII<sup>e</sup> siècle à la révolution*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence A. Rousseau, 1893.

<sup>2074</sup> J. VIGUIER, « Premières expériences de "référendum" communal », in *RFDA*, (1996), n° 3, p. 441-451.

même époque, suscité au sein de la doctrine juridique un intérêt particulier qui a amené différents juristes à en faire un sujet d'analyse approfondie<sup>2075</sup>.

**1302.** C'est en particulier au cours de la III<sup>e</sup> République que grand nombre de consultations locales ont été effectuées en dehors de tout cadre normatif<sup>2076</sup>. Parfois motivés par une certaine défiance vis-à-vis du pouvoir central ainsi que de la démocratie représentative et souvent par le souci d'administrer leur territoire comme ils l'entendent, ces derniers avaient recours à cette procédure participative pour la prise de décisions en courant le risque d'une invalidation juridictionnelle. Il faudra attendre la loi du 16 juillet 1971<sup>2077</sup> et plus généralement la loi du 6 février 1992<sup>2078</sup> instituant une consultation communale pour que les collectivités locales organisent des consultations du public en toute légalité. Si l'on se fie aux résultats d'enquêtes menées auprès des préfetures françaises, l'intégration de la pratique consultative dans le droit n'a pas pour autant entraîné un développement important de cette procédure<sup>2079</sup>.

---

<sup>2075</sup> R.C. BENNER, *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales: Le referendum communal, étude de législation comparée*, Faculté de droit de Toulouse, 1897 ; A. BLANC, *De quelques moyens de gouvernement direct en matière municipale et spécialement du referendum communal*, Paris, A. Rousseau, 1904 ; J. DEBACQ, *Le Referendum, étude de législation comparée*, Paris, A. Rousseau, 1896 ; A. MALVARDI, *Le referendum et le plébiscite en droit français et comparé*, Université de Nancy, 1935 ; A. SARRAUT, *Le Gouvernement direct en France*, Faculté de droit de Paris, 1899 ; J. SIGNOREL, *Étude de la législation comparée sur le referendum législatif*, Faculté de droit de Toulouse, 1893 ; R. de la SIZERANNE, *Le referendum communal*, Paris, A. Colin et cie, 1893 ; J. DELPECH, « Du referendum en droit public français, et spécialement du referendum municipal à propos d'un récent arrêt du Conseil d'état », in *RDP*, vol. 22 (1905), p. 372 et s. ; H. MAYER, « Les tentatives d'introduction du référendum en France sous la III<sup>e</sup> République », in *RFSP*, (1934), p. 25 ; A. RAMALHO, « Étude historique sur le référendum », in *Revue générale d'administration*, tome III (1892), p. 129.

<sup>2076</sup> R.C. BENNER, *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales*, *op. cit.* ; J. VIGUIER, « Premières expériences de "référendum" communal », *op. cit.* ; M. PAOLETTI, « La pratique politique du référendum local : une exception banalisée », p. 219-233, in CURAPP/CRAPS (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation, espace public*, Paris, PUF, 1999. La consultation qu'elle soit nationale ou locale, était incompatible avec les régimes successifs post-révolutionnaires revêtant une forte coloration autoritaire. De fait, la pratique consultative s'est développée en marge du droit faute de consécration légale. Bien qu'un nombre conséquent de propositions parlementaires ait été déposé (en 1889 par le baron de Mackau, en 1890 par le baron Haussmann, en 1895 par Jules Guesdés, ou encore en 1898 par Jean Argeliès) dans le sens de l'institution au niveau local de procédures dites de « référendum » ou de « consultation ». Repoussées par une grande majorité des députés, toutes furent un échec.

<sup>2077</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « Marcellin ». Cette loi insérée dans le Code des communes, puis dans le Code général des collectivités territoriales prévoyait l'organisation d'une consultation locale en cas de regroupement et de fusion des communes. Ses dispositions ont été remplacées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales portant sur la création des communes nouvelles et qui a été modifiée par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (articles L. 2113-1 à L. 2113-22 du CGCT).

<sup>2078</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>2079</sup> *La consultation pour avis des électeurs | Collectivités locales*, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/consultation-pour-avis-des-electeurs>, consulté le 1 juin 2017. Nous pouvons affirmer que l'utilisation par les collectivités territoriales de la procédure de la consultation locale est encore peu répandue. Selon le bilan tiré de ces enquêtes, le nombre de consultations durant la période de 1995 à 2009 est de 233.

a) La généralisation des consultations locales par la loi du 13 août 2004

**1303.** La consultation locale organisée par les collectivités territoriales a été introduite par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République<sup>2080</sup>. Cette loi n'a pas réellement instauré une innovation par l'introduction de ce mécanisme. On peut en effet compter l'organisation d'au moins 250 de ces consultations locales entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et 1992<sup>2081</sup>. Organisées en dehors d'un encadrement normatif nombre de ces procédures portaient très régulièrement sur des questions d'aménagement du territoire<sup>2082</sup>.

**1304.** La France étant de solide tradition unitaire, bien souvent, l'organisation de ces procédures alors informelles a souvent été frappée de nullité par les autorités administratives centrales et déconcentrées ainsi que par le juge administratif<sup>2083</sup>. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, dans ses arrêts *Commune d'Aigre* de 1905<sup>2084</sup> et *Commune de Brugnens* de 1909<sup>2085</sup>, le Conseil d'État estime légaux des arrêtés préfectoraux déclarant nulle la délibération d'un conseil municipal décidant d'organiser un « référendum » communal. Des décisions plus récentes du juge administratif ont suivi la même position. C'est ainsi que par exemple le tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion dans son arrêt *M. Hubert-Delisle*, du 2 août 1982, a estimé qu'une délibération du Conseil général de la Réunion prévoyant une consultation de la population contrevenait au principe d'unité et de souveraineté territoriale<sup>2086</sup>. Le Conseil d'État, saisi en appel, n'a pas exactement traité l'affaire de la même manière mais n'a pas pour autant donné davantage de poids à ce type d'initiative. Dans son arrêt du 3 décembre

---

<sup>2080</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992 page 2064.

<sup>2081</sup> I. MULLER-QUOY, « Démocratie locale », in *JurisClasseur Administratif*, Lexisnexis JurisClasseur, 2013, vol.117-10.

<sup>2082</sup> R.C. BENNER, *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales*, op. cit., p. 168. Selon l'auteur, la première consultation communale organisée sur le territoire français se déroula en novembre 1888 dans la commune de Cluny. Cette consultation portait sur la décision de souscrire à un contrat pour un emprunt de 300 000 francs affecté à la construction d'une caserne. De plus, il cite notamment le cas de Toulouse dans laquelle en 1897 la première consultation communale portait sur l'aménagement d'une place publique à Croix-Daurade et la seconde le sectionnement du faubourg Saint-Cyprien.

<sup>2083</sup> J. VIGUIER, « Premières expériences de "référendum" communal », op. cit.

<sup>2084</sup> CE, 7 avril 1905, *Commune d'Aigre*, Rec. p. 345 ; DP 1907, 3, p. 15.

<sup>2085</sup> CE, 15 janvier 1909, *Commune de Brugnens*, Rec. p. 35 ; DP 1910, 3, p. 97.

<sup>2086</sup> TA Saint-Denis-de-la-Réunion, 2 août 1982, *M. Hubert-Delisle*, JCP G, (1983), II, 19994, note F. MICLO.

1986, *Conseil Général de la Réunion*<sup>2087</sup>, il a souligné que cette délibération n'avait pas d'effet juridique direct et qu'elle était donc insusceptible de recours<sup>2088</sup>.

**1305.** À défaut d'avoir innové, la loi de 1992 a donc plutôt institutionnalisé et légalisé un processus local auparavant informel organisé par les collectivités locales mais n'a octroyé la possibilité d'organiser ce type de procédure qu'à l'échelon communal.

**1306.** L'article 85 de la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire (LOADT)<sup>2089</sup> a par la suite instauré, par la consécration de l'initiative populaire<sup>2090</sup>, le droit pour les électeurs de saisir le conseil municipal ou intercommunal afin qu'ils organisent une consultation portant sur une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme relevant de leur compétence. En vertu des articles désormais abrogés L. 125-2-1 et L. 125-2-2 du Code des communes, cette saisine était effective sur la base d'une mobilisation d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune ou des communes membres de l'EPCI.

**1307.** La loi sur les libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004<sup>2091</sup> marque un tournant à plusieurs titres en matière de consultation locale. Tout d'abord, elle abroge les dispositions précédentes concernant les consultations aux niveaux communal et intercommunal pour en consacrer de nouvelles applicables à tous les niveaux de collectivités territoriales ainsi qu'aux intercommunalités<sup>2092</sup>.

**1308.** Ensuite, ces consultations, désormais encadrées par les articles L. 1112-15 à L. 1112-22 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), voient leur objet élargi puisqu'elles

---

<sup>2087</sup> CE, 3 décembre 1986, n° 46589, Inédit au Recueil Lebon.

<sup>2088</sup> J.-C. DOUENCE, G. MELLERAY et F. MODERNE, « 6. Jurisprudence administrative-Département d'Outre-Mer », in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 7 (1987), p. 212 et s. Dans ce jugement, la délibération est au mieux considérée comme une simple déclaration d'intention ne faisant pas grief et ne pouvant donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

<sup>2089</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31 du 5 février 1995 page 1973.

<sup>2090</sup> S. TRAORÉ, « Feu vert pour les référendums locaux d'initiative populaire en matière d'aménagement », in *LPA*, (1997), n° 17, p. 8 ; O. ROUQUAN, *Culture territoriale: Les légitimités territoriales du politique-Les institutions territoriales-continuité et changements*, 2<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, Gualino-Lextenso, coll. « Fonction Publique », 2016, p. 271. La modalité qu'est l'initiative populaire présente une réelle innovation introduite par la loi de 1995. Alors que la loi du 6 février 1992 ne prévoyait l'organisation d'une consultation que sur l'initiative des élus locaux, la loi de 1995 consacre de manière inédite la compétence des citoyens-électeurs de prendre l'initiative d'engager une demande de consultation aux gouvernants locaux afin qu'ils délibèrent sur le principe et les modalités de cette dernière.

<sup>2091</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545 texte n° 1.

<sup>2092</sup> I. MULLER-QUOY, « Démocratie locale », *op. cit.*

ne concernent plus uniquement l'aménagement du territoire. La loi de 2004 abandonne la référence aux consultations « en matière d'aménagement » pour instaurer des processus intégrant les électeurs au sujet de l'ensemble des affaires relevant de la décision de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)<sup>2093</sup>. Cette réforme a donc supprimé un dispositif spécifique à l'aménagement du territoire organisé par les collectivités territoriales. Cependant, bien que les mécanismes de consultation actuellement consacrés par la législation soient utilisés dans différents domaines<sup>2094</sup>, il apparaît qu'ils sont majoritairement utilisés dans le domaine du développement et de l'aménagement durables<sup>2095</sup>.

**1309.** De plus, bien que le *quorum* requis reste d'un cinquième pour la saisine des communes et intercommunalités, il est élargi à un dixième pour celle des départements et des régions.

b) La mise en œuvre de la consultation locale

i) Le champ d'application restreint de la consultation locale

**1310.** Tout d'abord, au sujet des personnes concernées par la consultation, selon l'article L. 1112-15 du CGCT, il ressort que la qualité des personnes compétentes pour saisir les organes délibérants des collectivités territoriales est plutôt restrictive puisque cela concerne les électeurs et non les habitants de la collectivité ou de l'EPCI en question. Alors même que le CGCT évoque plus loin le droit à l'information et à la participation « des habitants », cette restriction textuelle a posé certains problèmes jurisprudentiels et a pu interroger le juge sur la réelle cible de ce type de procédure. En outre, la consultation peut être partielle dans la mesure où seule une partie d'entre eux peut être consultée. En effet, l'article L. 1112-15 du CGCT précise que « la consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité ».

---

<sup>2093</sup> M. VERPEAUX, « Référendum local et consultation locale des électeurs », in *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.520.

<sup>2094</sup> A. de DIEULEVEULT, « La limite de la consultation locale : la compétence communale », in *AJDA*, (2017), n° 03, p. 173 et s. Ce mécanisme a notamment été utilisée récemment en ce qui concerne le droit de vote des étrangers ou encore l'accueil de populations émigrées.

<sup>2095</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* L'auteur évoque notamment des consultations au sujet d'un projet portant sur l'implantation d'une installation d'élimination de déchets ou d'un projet d'infrastructure.

**1311** . De plus, toute collectivité territoriale ou intercommunalité peut décider de la mise en œuvre d'une consultation locale. Cependant, cette dernière doit uniquement porter sur des « décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci ». Cette précision n'est pas sans poser de nombreuses interrogations du point de vue des compétences dont disposent les collectivités territoriales plus particulièrement en matière d'urbanisme et d'environnement. Le retour fréquent de cette question dans le contentieux de la consultation locale témoigne d'un problème central dans ce dispositif qui est non encore résolu et qui dépend pour beaucoup d'une interprétation restrictive de la compétence exclusive des communes par le juge administratif. Dans ce cas de figure, les conflits de compétences ne sont réglés que rarement par le juge au profit de l'échelon communal<sup>2096</sup>.

**1312** . Le champ d'application de la consultation locale est cantonné aux thématiques relevant de la compétence exclusive des collectivités<sup>2097</sup>. Dans le cadre des communes, cette limite est particulièrement source de contentieux. C'est ainsi qu'un département ne peut organiser une consultation sur la culture des OGM<sup>2098</sup>. Bien que l'utilisation de ce dispositif ne soit plus réservée au développement et à l'aménagement durables, il apparaît qu'une grande majorité des consultations qui ont été organisées porte sur ce domaine de compétence<sup>2099</sup>. Il est intéressant de noter également que ces thématiques sont assez transversales au vu de l'objet

---

<sup>2096</sup> CE, 1<sup>er</sup> mars 1996, *Association de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre-ville de Saint-Michel-de-Maurienne*, n° 161197 : JurisData n° 1996-050374 ; Rec. CE 1996, p. 58. Dans cette décision, le Conseil d'État a considéré comme légale une consultation dont l'objet porte sur réalisation d'un projet d'aménagement du centre-ville d'une commune bien que cet aménagement implique la prise de décision d'autres autorités que les autorités municipales.

<sup>2097</sup> Le Conseil d'État estime que la consultation peut porter sur des questions relevant soit de la compétence du conseil soit des compétences propres de l'exécutif local agissant au nom de la collectivité. (CE, 29 décembre 1995, *Géniteau*, n° 154028 : JurisData n° 1995-048487 ; Rec. CE 1995, p. 463).

<sup>2098</sup> TA Pau, 18 août 2005 et CAA Bordeaux, 15 mai 2007, *Département du Gers*, n° 05BX02259 : JurisData n° 2007-338000. « L'exercice des pouvoirs de police (...) contre les risques que présente la culture des plantes génétiquement modifiées ne relève pas de la compétence du département alors même que ces cultures sont susceptibles d'avoir des effets environnementaux et économiques sur l'ensemble du territoire ».

<sup>2099</sup> « La consultation pour avis des électeurs | Collectivités locales », *op. cit.* Ce site institutionnel indique par exemple qu'en 2008 et 2009, 14 communes ont organisé des consultations sur ce type de question : l'implantation d'un commerce (commune de Grignan - Drôme) ; le choix architectural d'un château d'eau (commune de Saint-Lys - Haute-Garonne) ; l'entretien de l'église (commune de Saint-Chamond - Loire) ; le projet de démantèlement d'une micro-centrale (commune de Sainte-Enimie-Lozère) ; l'exploitation d'une gravière (commune de Fraimbois-Meurthe-et-Moselle) ; l'implantation d'éoliennes (communes de Domptail-en-l'air et Haussonville - Meurthe-et-Moselle) ; la rétrocession d'une route départementale dans la voirie communale pour la réalisation d'une route transfrontalière avec liaison cyclable (commune d'Obersteinbach - Bas-Rhin) ; l'interdiction municipale du trafic de transit des camions de plus de 7,5 t (communes de Bey, Damerey, Sermesse, Navilly - Saône-et-Loire) ; un projet d'assainissement (commune de Clos-Fontaine - Seine-et-Marne). un projet de développement durable et solidaire pour la commune (Sainte-Anne-Martinique).

des différentes consultations locales effectuées ce qui amène à en déduire que la protection de l'environnement est un enjeu au cœur de ce type de procédure<sup>2100</sup>.

ii) Les différentes formes de l'initiative de la consultation locale

**1313** . En ce qui concerne l'initiative de la consultation locale, elle peut venir de différents types de personnes. D'une part, il est possible que l'initiative vienne classiquement des autorités de la collectivité territoriale ou de l'EPCI compétent. Contrairement aux dispositions encadrant la procédure du référendum local<sup>2101</sup>, cette possibilité est textuellement implicite. En effet, avant la réforme de 2004, la consultation, qui était uniquement communale, pouvait être proposée par le maire ou par une demande écrite du tiers des membres du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus ou de la majorité du conseil dans les communes de moins de 3 500 habitants<sup>2102</sup>. Désormais, il est seulement déduit de la loi du 13 août 2004 que les autorités puissent être à l'origine de la mise en œuvre de cette procédure<sup>2103</sup>. Concernant précisément l'initiative venant des élus dans le cadre d'un EPCI il ressort de l'article L. 5211-49, alinéa 2 que la saisine de l'organe délibérant doit se faire « sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres ou sur demande écrite de la moitié des membres » de l'assemblée de l'EPCI. Ainsi cette disposition implique que les présidents d'EPCI ou les conseils municipaux ne peuvent proposer la tenue d'une consultation.

---

<sup>2100</sup> C. PREMAY, « Les enjeux du référendum local », p.77-107 in T. BERTHET, O. COSTA, R. GOUIN, X. ITÇAINA, et A. SMITH (dir.), *Les nouveaux espaces de la régulation politique : stratégies de recherche en science politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2008. Pour illustrer ce propos, nous pouvons nous appuyer sur cet article qui présente un tableau des thèmes des référendums locaux français de 1995-2004. Or nous constatons que le thème de l'aménagement figure un premier à raison de 37,8%. Cependant, dans cette étude, il apparaît que les autres types de thématique porte sur des projets qui ont également un impact sur l'environnement. Ainsi si le thème de la vie communale figure en deuxième position (à 28,9%), celui des équipements publics et services publics apparaît en troisième position à 20,6%. Les exemples donnés pour cette thématique sont des projets de centre de tri, d'école ou de déchetterie. Enfin, cette étude prend également en compte la tenue de « consultations illégales portant sur des opérations relevant de l'État » avec une proportion de 12,7%. Cette catégorie renferme des exemples illustres et non moins impliqués dans les problématiques de l'aménagement durable : les consultations sur le tracé du TGV ou d'autoroute ou encore sur la réouverture du tunnel du Mont-Blanc.

<sup>2101</sup> Il faut cependant noter que l'article LO 1112-2 dispose que seulement l'exécutif d'une collectivité peut proposer à l'assemblée délibérante la mise en œuvre d'un référendum local concernant un projet d'acte relevant de ses attributions.

<sup>2102</sup> I. MULLER-QUOY, « Démocratie locale », *op. cit.* Il était également prévu que cette demande soit inscrite par le maire à l'ordre du jour de la plus proche séance du conseil. Cette contrainte temporelle a disparu, ce qui laisse à l'exécutif local une assez large marge de manœuvre quant à la date de la mise à l'ordre du jour.

<sup>2103</sup> On peut plus précisément déduire cela de l'article L. 1112-15 qui prévoit que les électeurs « peuvent être consultés sur les décisions que les autorités locales de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci ».

**1314.** D'autre part, le droit français a instauré une initiative populaire. Elle n'a pas été consacrée dès 1992 par crainte du législateur d'une atténuation dans les consciences de la démocratie représentative notamment incarnée par les institutions municipales. L'initiative populaire a été introduite par la LOADT du 4 février 1995<sup>2104</sup> dans le cadre des consultations portant sur une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme<sup>2105</sup>. Cette loi de 1995 ne marquait alors qu'un début en la matière dans la mesure où l'utilisation de cette initiative était réduite dans son champ d'application : elle ne concernait que les opérations d'urbanisme, dans le périmètre communal et ne pouvait logiquement être mise en œuvre que par les électeurs communaux. La rédaction de la loi a pu témoigner de la réticence du législateur de l'époque à l'égard des mécanismes de démocratie participative<sup>2106</sup>.

La possibilité d'engager une initiative citoyenne a été élargie par la loi du 13 août 2004 qui a étendu le périmètre de la consultation locale à l'ensemble des collectivités territoriales et des intercommunalités.

**1315.** Dès lors, les règles d'initiation d'une consultation par les électeurs diffèrent selon l'échelon local. En ce qui concerne les communes, l'article L. 1112-16, alinéa 1 du CGCT dispose qu'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peut « demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ». Les électeurs des intercommunalités se voient également attribuer ce seuil d'un cinquième par l'article L. 5211-49, alinéa 3 du CGCT. Pour les autres collectivités que sont les départements et les régions l'article L. 1112-16, alinéa 1 du CGCT fixe le seuil à un dixième des électeurs.

**1316.** Bien que ce droit d'initiative populaire ait été élargi, on peut remarquer que des limites textuelles ont été introduites pour son utilisation. Outre, les limites majeures relatives à la qualité du public consulté et au champ d'application du mécanisme de la consultation qui implique un véritable frein à l'utilisation de ce dispositif, des conditions quant à l'autorité de l'initiative populaire ainsi qu'à la fréquence d'initiation pour chaque électeur ont été fixées par un législateur encore assez méfiant. Dans ce cas, il apparaît que le principe constitutionnel

---

<sup>2104</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31 du 5 février 1995 page 1973.

<sup>2105</sup> P. ZAVOLI, « La démocratie administrative existe-t-elle ? Plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum local », in *RDP*, (2000), n° 05, p. 1495 et s.

<sup>2106</sup> M. VERPEAUX, « Référendum local et consultation locale des électeurs », *op. cit.*

de libre administration des collectivités territoriales de l'article 72 de la Constitution française ait guidé le législateur<sup>2107</sup>.

**1317.** En effet, en se référant à la lettre de l'article L. 1112-16, alinéa 1, nous constatons que la mise en œuvre d'une initiative populaire ne constitue pas la garantie de la tenue d'une consultation. Les sénateurs ont modifié le texte d'origine de manière à ce que les électeurs aient seulement la possibilité de demander une consultation sans pour autant l'obtenir à coup sûr<sup>2108</sup>. Il est d'ailleurs précisé dans l'alinéa 4 du même article que « la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ». Par une jurisprudence fluctuante<sup>2109</sup>, le juge administratif a confirmé cette toute puissance des gouvernants locaux dans ce mécanisme puisqu'il a inséré une grande souplesse dans l'acceptation par l'exécutif d'inscrire à l'ordre du jour l'organisation d'une consultation<sup>2110</sup>.

**1318.** De plus, selon l'article L. 1112-16, alinéa 2, dans une même année, ne peut être signée par un électeur qu'une seule demande d'organisation d'une consultation par « une même collectivité territoriale ». Ce qui veut dire néanmoins que le législateur permet aux électeurs de signer plusieurs demandes d'organisation de consultation sur des échelons territoriaux différents. Étant donné que la réforme de 2004 a généralisé à l'ensemble des collectivités territoriales la tenue des consultations locales, cela augmente les possibilités, pour les électeurs, d'y participer. Ainsi, la loi n'interdit pas qu'un signataire communal signe la même année une demande de consultation dans le cadre intercommunal, départemental ou régional portant sur le même objet<sup>2111</sup>.

---

<sup>2107</sup> Article 72 de la Constitution française de 1958 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

<sup>2108</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2109</sup> La jurisprudence dans ce domaine est en effet assez ambiguë. En 2003, le tribunal administratif de Rennes (TA Rennes, 7 août et 1<sup>er</sup> septembre 2003, *Association de défense du site de Lancieux et de la baie du Beaussais*, n° 03-2544 et 03-3077, Dr. adm. 2004, comm. 3) ainsi que le Conseil d'État (CE, 1<sup>er</sup> décembre 2003, *Commune de Lancieux*, n° 259684) ont affirmé qu'il y a une compétence liée de la collectivité qui est tenue d'organiser la consultation.

<sup>2110</sup> Postérieurement, la Cour administrative d'appel de Paris a estimé que l'exécutif n'a pas l'obligation d'inscrire la question à l'ordre du jour bien que le nombre requis de signatures soit atteint (CAA Paris, 22 février 2005, *Association Les amis de la terre du Val d'Ysieux c/ Commune de Luzarches*, n° 01PA04331: AJDA 2005. 1052, concl. Lercher). De plus, la Cour administrative d'appel de Marseille a minimisé l'importance de la règle du nombre atteint de signatures pour la validité de l'initiative en jugeant qu'en cas de non atteinte l'exécutif peut tout de même décider de l'inscription à l'ordre du jour (CAA Marseille, 15 novembre 2013, *Commune de Céreste*, n° 11MA04643).

<sup>2111</sup> M. VERPEAUX, « Référendum local et consultation locale des électeurs », *op. cit.*

**1319** . En sus de ces limitations, le législateur a inséré dans les modalités de mise en œuvre une règle de précaution qui consiste en ce que « le ou les organisateurs d'une demande de consultation dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande »<sup>2112</sup>.

**1320** . Il reste à préciser que, quelle que soit l'origine de l'initiative, la décision d'organisation de la consultation demeure uniquement du ressort de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui est compétente pour fixer le principe et les modalités d'organisation de ce dispositif<sup>2113</sup>.

### iii) Les consultations locales et les contraintes temporelles

**1321** . En ce qui concerne les règles temporelles de la consultation locale, il existe différentes restrictions prévues par les textes. En effet, l'article L. 1112-21 du CGCT se réfère à l'article LO 1112-6, pour appliquer à la consultation locale les mêmes restrictions temporelles que celles du référendum local. Ainsi, il ne peut être organisé de consultation locale à compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale. De plus, il n'est pas non plus possible pour une collectivité territoriale d'organiser la tenue de ce type d'évènement participatif lors de la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1<sup>2114</sup>, de l'article 72-4<sup>2115</sup> et du dernier alinéa de l'article 73<sup>2116</sup> de la Constitution. Enfin, plus généralement, il n'est pas non plus possible d'organiser une consultation locale durant la campagne et la tenue d'un grand nombre de scrutins rythmant la démocratie française<sup>2117</sup>.

---

<sup>2112</sup> Article L. 1112-16, alinéa 3 du CGCT.

<sup>2113</sup> Articles L. 1112-16, alinéa 4 et L. 1112-17, alinéa 1<sup>er</sup> du CGCT.

<sup>2114</sup> La consultation locale issue de la révision constitutionnelle de 2003.

<sup>2115</sup> La consultation sur le changement de régime d'une collectivité territoriale d'outre-mer.

<sup>2116</sup> La consultation sur la possibilité de fusionner un département et une région d'outre-mer ou l'instauration d'une assemblée unique pour ces deux collectivités.

<sup>2117</sup> L'article LO 1112-6 du CGCT les énumère : Le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales; le renouvellement général des députés; le renouvellement de chacune des séries des sénateurs; l'élection des membres du Parlement européen; l'élection du Président de la République; et enfin, un référendum décidé par le Président de la République.

**1322 .** Les dispositions de l'article LO 1112-6 alinéa 11 concernent également les règles d'organisation des consultations locales. Ce dernier dispose que « la délibération organisant un référendum local devient caduque ... en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection ». Ces dispositions renvoient à la situation dans laquelle un organe a perdu toute légitimité. De ce fait, il n'est pas possible pour ce dernier de décider de l'organisation d'une consultation pour l'avenir. Sans pour autant lier l'assemblée qui succèdera à l'organisateur initial, la consultation exposerait celle-ci, en cas de décisions contraire au résultat, à des difficultés relationnelles avec le public alors qu'elle n'a elle-même pas voulu cette modalité décisionnelle.

**1323 .** Des indications spécifiques sur la fréquence de consultations locales portant sur le même objet sont également précisées par le législateur. Dans son deuxième et dernier alinéa, l'article L. 1112-21 du CGCT prévoit que « pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet ».

**1324 .** L'ensemble de ces restrictions temporelles apportées par le législateur sont une fois de plus motivées par la crainte de ce dernier que la mise en œuvre de ce dispositif ne fasse l'objet d'une instrumentalisation de la part de l'opposition aux pouvoirs en place ou, d'une manière plus générale, que l'issue du résultat de la consultation ne reflète un désaveu politique des gouvernants de la part des citoyens.

#### iv) Quelle portée de la consultation locale ?

**1325 .** Comme le précise l'article L. 1112-17, alinéa 1<sup>er</sup>, la consultation locale doit demeurer une demande d'avis. La délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale organisatrice doit d'ailleurs l'indiquer expressément. Autrement dit, quel que soit le résultat d'une consultation, les dirigeants territoriaux restent maîtres des conclusions à en tirer lorsqu'ils arrêtent leur décision sur l'affaire, objet du processus participatif<sup>2118</sup>.

---

<sup>2118</sup> Article L. 1112-20 du CGCT : « Les électeurs font connaître par "oui" ou par "non" s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte 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 ». Ces dispositions impliquent que la collectivité doit, quoi qu'il en soit, donner une réponse favorable ou défavorable à l'issue de la consultation indiquant l'orientation qu'elle prendra. Elle ne peut garder le silence.

Ici encore, nous constatons que le principe de libre administration des collectivités territoriales domine l'organisation de ce dispositif démocratique. Le juge administratif, à différentes occasions, a pu, de manière plus ou moins explicite, faire prévaloir ce principe dans le cadre du contentieux des consultations locales. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, le Conseil d'État considérait comme purement consultatif un mécanisme analogue de consultation en se fondant sur la Loi du 5 avril 1884 qui dispose que l'assemblée municipale gère les affaires de la commune par le biais de ses délibérations. C'est ainsi qu'il a invalidé à plusieurs reprises des décisions de soumettre une affaire à consultation lorsqu'il lui semblait que les autorités locales se pensaient liées par l'issue de la procédure démocratique<sup>2119</sup>. Par la suite, le juge administratif a pu également sanctionner des consultations dont le principe était de transférer un pouvoir décisionnel à des organes n'étant pas d'origine électorale en dehors des cas prévus par les articles L. 2113-1 et suivants du CGCT<sup>2120</sup> où il y a une portée décisionnelle<sup>2121</sup>.

**1326.** Malgré l'application constante de cette règle, il apparaît, en pratique, peu évident pour des élus locaux d'ignorer totalement le résultat d'une consultation. Ce mécanisme démocratique doit d'autant plus être respecté par les élus d'autant plus qu'il est censé être un moyen de rapprocher les citoyens des gouvernants et de légitimer les actions de ces derniers.

2) *La volonté d'une pacification : la consultation locale organisée par l'État, procédure proprement environnementale*

a) Un dispositif inspiré par le Rapport Richard

**1327.** Cet instrument est issu d'un pic de la crise entre la société civile et les gouvernants survenu le 2014/2015. Près d'un mois après la mort, lors d'affrontements avec les forces de l'ordre, de Rémi Fraisse, militant écologiste membre d'un mouvement de contestation du projet de barrage de Sivens, le Président de la République François Hollande annonce un « chantier de la démocratie participative » lors de son discours prononcé à Paris le 27

---

<sup>2119</sup> CE 7 avril 1905, *Cne d'Aigre*: Lebon 345 ; DP 1907. 3. 15. ; V. aussi CE 15 janvier 1909, *Commune de Brugnens*: Rec. p. 35 ; DP 1910. 3. 97 ; CE, 27 octobre 1956, *Association des combattants de la paix et de la liberté*: Rec. p. 391.

<sup>2120</sup> Règles de création d'une commune nouvelle, issues de la Loi Marcellin n° 71-588 du 16 juill. 1971.

<sup>2121</sup> TA Saint-Denis de La Réunion, 2 août 1982, *M. Hubert-Delisle*: JCP 1983. II. 19994, note Miclo.

novembre 2014 au moment de l'inauguration de la troisième conférence environnementale<sup>2122</sup>. De cette intention est née la Commission spécialisée sur la démocratisation du dialogue environnemental installée en février 2015 et présidée par Alain Richard. Cette commission, chargée de réfléchir à des moyens de désamorcer les tensions sur des dossiers tels que le barrage de Sivens ou encore l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, a remis un rapport à la ministre de l'environnement Ségolène Royal le mercredi 3 juin 2015<sup>2123</sup>. Dans ce rapport, la Commission considère que « la participation du public peut aussi se concrétiser par l'appel au vote des citoyens : la prise en compte équilibrée des éléments écologiques, économiques et sociaux, constitutifs du développement durable, est un enjeu légitime de participation par la voie d'un scrutin concluant un débat »<sup>2124</sup>. C'est la raison pour laquelle cette instance a concentré une partie de ses réflexions sur l'éventualité d'instituer une consultation locale des électeurs sur une décision de l'État.

**1328 .** Pour en arriver à cette proposition, la Commission avance plusieurs éléments. Tout d'abord elle se base sur les limites des consultations locales effectuées par les collectivités territoriales<sup>2125</sup>. De plus, elle justifie la mise en place de ce dispositif par le fait que l'État est à l'origine des projets ayant le plus d'impact environnemental<sup>2126</sup>. Enfin, elle propose une procédure semblable à la consultation locale organisée par les collectivités territoriales encadrée par les articles L. 1112-15 à L. 1112-22 du CGCT. C'est la raison pour laquelle, pour éviter toute ambiguïté sur sa portée, elle lui préfère l'appellation de « consultation des électeurs » plutôt que de « référendum »<sup>2127</sup>.

**1329 .** La Commission Richard effectue également dans son rapport diverses recommandations pour la consécration éventuelle par le droit de ce type d'instrument participatif<sup>2128</sup>. À ce titre, la Commission préconise que la tenue de ce genre de consultation se

---

<sup>2122</sup> Ségolène Royal lance le chantier de la démocratie participative en matière d'environnement - *Environnement*, <http://www.lemoniteur.fr/article/segolene-royal-lance-le-chantier-de-la-democratie-participative-en-matiere-d-environnement-27047279>, consulté le 2 juin 2017.

<sup>2123</sup> COMMISSION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LA DÉMOCRATISATION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL PRÉSIDIÉE PAR ALAIN RICHARD, *Rapport Démocratie environnementale: débattre et décider, op. cit.*

<sup>2124</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>2125</sup> *Ibid.*

<sup>2126</sup> *Ibid.*, p. 33. « Les projets les plus nombreux et les plus substantiels en impact environnemental ne sont pas conclus par la décision finale d'une collectivité territoriale (comme dans le cas d'un équipement public ou d'un plan d'urbanisme). Ce sont des opérations d'infrastructure, de développement économique ou d'installation technique soumises à la décision finale de l'État ».

<sup>2127</sup> *Ibid.*

<sup>2128</sup> *Ibid.*, p. 33-34.

fasse au sujet d'une proposition « prête », que la décision de consulter les électeurs devrait être prise au niveau gouvernemental, que la décision faisant l'objet d'une consultation des électeurs garde un caractère « local » et qu'en gage de représentativité, la consultation s'effectue sur une aire géographique spécifique. À cela, l'instance rajoute et conclut qu'il est important qu'une information suffisamment large, vérifiée et pluraliste précède le vote des citoyens.

**1330.** Suite à la remise de ce rapport, la loi du 6 août 2015, dite « loi Macron »<sup>2129</sup>, a habilité le Gouvernement à concrétiser par ordonnances les propositions du rapport Richard. Par son article 106, I, 3°, c) cette loi lui donne compétence pour adopter des mesures « prévoyant de nouvelles modalités d'information et de participation du public » dont une « procédure de consultation locale des électeurs d'une aire territoriale déterminée sur les décisions qu'une autorité de l'État envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence et tendant à l'autorisation d'un projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement ».

**1331.** Cette succession d'évènements institutionnels a débouché sur une ordonnance de 2016 consacrant au sein du code de l'environnement une consultation locale organisée par l'État et portant sur des questions spécifiquement environnementales.

b) La consultation locale organisée par l'État, un dispositif de démocratie environnementale

i) Les règles de mise en œuvre de la consultation étatique environnementale

**1332.** Suite aux recommandations du rapport Richard, le gouvernement a adopté l'ordonnance du 21 avril 2016<sup>2130</sup> dont les dispositions introduisent au sein du code de l'environnement<sup>2131</sup> un outil participatif permettant à l'État de « consulter les électeurs d'une

---

<sup>2129</sup> Loi n° 2015-990, 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques: Journal Officiel du 7 Aout 2015.

<sup>2130</sup> Ordonnance n° 2016-488, 21 avr. 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : Journal Officiel du 22 Avril 2016, texte n° 6.

<sup>2131</sup> Au sein du titre II portant sur l' « Information et participation des citoyens » du livre 1<sup>er</sup> du code, cette ordonnance insère un chapitre III bis intitulé « Consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement » allant des articles L. 123-20 à L. 123-33.

aire territoriale déterminée afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence, y compris après une déclaration d'utilité publique »<sup>2132</sup>. Ce type de consultation peut également porter sur des projets d'aménagement relevant de la compétence d'une ou plusieurs collectivités territoriales mais dont la réalisation reste subordonnée à une autorisation de l'État<sup>2133</sup>.

**1333 .** Outre l'annonce d'un « chantier sur la participation », le Président Hollande avait, le même jour, lors de la conférence environnementale de 2014, annoncé la forme que prendrait le nouveau dispositif démocratique émergeant de cette réforme : « n'ayons pas peur non plus du vote, pour débloquer une situation. Le recours à un référendum local vaut toujours mieux que le fait accompli ou l'enlisement que nous pouvons parfois constater »<sup>2134</sup>. Cependant il n'en fut rien puisque, comme l'indique l'article L. 123-28 du code de l'environnement, cette procédure ne consiste qu'en une demande d'avis des électeurs qui doivent faire connaître par oui ou par non leur opinion sur le projet qui leur est soumis. À l'instar de la consultation locale organisée par une collectivité territoriale, l'issue du scrutin ne lie pas l'autorité administrative compétente quant aux suites à donner à ce projet. Un décret du 21 avril 2016 a également été réalisé afin d'insérer dans un chapitre III bis de la partie réglementaire du code, les articles R. 123-47 à R. 123-52 qui apportent des précisions pour l'application des modalités de la procédure.

**1334 .** Au sens de l'article L. 123-23 du code de l'environnement, le déclenchement de cette procédure consultative est subordonné à une décision de consultation prise par un décret. Ce décret a également pour but de préciser l'objet, la date et le périmètre de la consultation ainsi que de définir la question posée<sup>2135</sup>. Enfin, cet acte qui vaut convocation des électeurs<sup>2136</sup> doit

---

<sup>2132</sup> Article L. 123-20 du code de l'environnement. Cette précision sur l'organisation de la consultation postérieurement à une déclaration d'utilité publique, est en décalage avec la Loi Macron. Cette dernière entendait destiner cette consultation aux décisions « qu'une autorité de l'État envisage de prendre ». Le Conseil d'État n'a pas pour autant invalidé ces dispositions en estimant qu'elles « ne conditionnent nullement la légalité de la consultation des électeurs à ce que la délivrance d'une autorisation de l'État soit encore nécessaire à la réalisation du projet (...) ; que cette consultation peut permettre à l'État de confirmer son choix et de décider de mettre en œuvre son projet ou d'y renoncer » (CE, 6<sup>e</sup> et 1<sup>er</sup> sous-sect., 20 juin 2016, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 400364).

<sup>2133</sup> J.-F. STRUILLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>2134</sup> *Ibid.*

<sup>2135</sup> M. VERPEAUX, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », in *JCP A*, (2016), n° 23, p. 19 et s. La réforme d'avril 2016 n'apporte pas de précisions quant aux conditions de validité de la question posée. Cependant, une constante issue de la jurisprudence du Conseil constitutionnel doit être appliquée afin de garantir une certaine objectivité de la question sur laquelle les électeurs se prononcent. Selon cette règle, « la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté

être publié au plus tard deux mois avant la date de la consultation. Selon l'article L. 123-24 il doit être notifié dans les deux semaines suivant sa publication par le représentant de l'État dans le département aux maires des communes concernées.

**1335.** S'agissant du périmètre de ce dispositif consultatif dont les dépenses sont assurées par l'État<sup>2137</sup>, les dispositions de l'article L. 123-20 n'apportent aucune précision quant à l'échelon local administratif puisqu'elles abordent uniquement la notion d'« aire territoriale ». L'article L. 123-21 apporte plus de précisions puisqu'il dispose que « l'aire de la consultation correspond à celle du territoire couvert par l'enquête publique dont ce 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 ». Il rajoute que « le territoire couvert par l'enquête est celui des communes désignées comme lieux d'enquête par l'arrêté d'ouverture de celle-ci ainsi que, lorsque le chef-lieu d'une circonscription administrative de l'État a également été désigné comme lieu d'enquête, le territoire des communes comprises dans cette circonscription »<sup>2138</sup>. L'article L. 123-21 s'en remet à l'élaboration du même décret portant décision de consultation prévu par l'article L. 123-23 pour de plus amples précisions sur l'aire de la consultation.

**1336.** En ce qui concerne le déroulé de cette procédure, il est prévu une période de campagne électorale précédant le jour du scrutin. Outre l'application des règles classiques de campagne prévue par le code électoral<sup>2139</sup> comme pour tout suffrage universel<sup>2140</sup>, les articles

---

et de clarté de la consultation ; que s'il est loisible aux pouvoirs publics, dans le cadre de leurs compétences, d'indiquer aux populations intéressées les orientations envisagées, la question posée aux votants ne doit pas comporter d'équivoque, notamment en ce qui concerne la portée de ces indications » (CC, n° 87-226 DC, 2 juin 1987, *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie*, consid. 7 ; CC, n° 2000-428 DC, 4 mai 2000, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte*, consid. 15).

<sup>2136</sup> Concernant le cas de Notre-Dame-des-Landes, l'article 1er du décret du 23 avril 2016 est rédigé de la manière suivante « les électeurs des communes du département de la Loire-Atlantique sont convoqués le 26 juin 2016 en vue de prendre part à une consultation prévue par l'article L. 123-20 ».

<sup>2137</sup> Voir l'article L. 123-24, alinéa 3.

<sup>2138</sup> Ce même article précise que « dans les autres cas, l'aire de la consultation est celle du territoire des communes dont l'environnement est susceptible d'être affecté par le projet ».

<sup>2139</sup> L'article L. 123-25 dispose qu'« à compter de la date de publication du décret prévu par l'article L. 123-23, les interdictions et restrictions prévues par les articles L. 47 à L. 50-1, L. 52-1 et L. 52-2 du code électoral sont applicables à toute action de propagande portant sur le projet qui fait l'objet de la consultation ou sur celle-ci. Sont également applicables les dispositions de la loi no 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion ».

<sup>2140</sup> M. VERPEAUX, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.* On constate que bien qu'il ne s'agit que d'une consultation ayant donc pour objet de demander aux électeurs de formuler un simple avis, cette procédure est malgré cela encadrée par les règles du suffrage universel.

L. 123-26 et L. 123-27 du code prévoient des modalités spécifiques d'information précédant cette consultation. En cela l'ordonnance prend donc réellement en compte le fait que l'information du citoyens est un prérequis de la participation environnementale. L'article L. 123-26, alinéa 1 prévoit l'élaboration d'un dossier d'information sur le projet qui fait l'objet de la consultation par la Commission nationale du débat public. Au sujet du contenu de ce dossier l'alinéa 2 de ce même article dispose qu'il « comprend un document de synthèse présentant de façon claire et objective le projet, ses motifs, ses caractéristiques, l'état d'avancement des procédures, ses impacts sur l'environnement et les autres effets qui en sont attendus. Il mentionne les principaux documents de nature à éclairer les électeurs et comporte les liens vers les sites internet où ces documents peuvent être consultés ».

**1337 .** L'utilisation du numérique est mise à profit par la réforme dans la mesure où l'alinéa 3 de cet article L. 123-26 prévoit que, dans un délai d'au moins au moins quinze jours avant la date fixée pour la consultation ce dossier doit être mis en ligne sur le site de la Commission nationale du débat public. Dans le but de pallier les inconvénients de la fracture numérique, la réforme a confié aux maires le soin de mettre à « disposition des électeurs un point d'accès à internet qui permet d'en prendre connaissance »<sup>2141</sup>. Dans le but d'assurer une information la plus effective, l'article R. 123-47, introduit par le décret n° 2016-491 du 21 avril 2016, précise que cette mise à disposition de ce dossier « s'effectue dans la mairie de chacune des communes dans lesquelles la consultation a lieu ainsi que dans la ou les mairies annexes ».

**1338 .** Contrairement à l'article L. 123-26 qui prévoit la diffusion d'une information générale, l'article L. 123-27 du code de l'environnement prévoit une information spécifique aux électeurs de la consultation. Il prévoit qu'« une lettre d'information relative à l'organisation de la consultation accompagnée de deux bulletins de vote est adressée par l'État à chaque électeur au plus tard le troisième jeudi précédant la consultation ». Ces deux bulletins sont ceux évoqués par l'article L. 123-28, permettant aux électeurs de faire « connaître par " oui " ou par " non " leur avis sur la question qui leur est posée ».

---

<sup>2141</sup> L'article L. 123-26, alinéa 4 du code de l'environnement précise que « le décret prévu à l'article L. 123-23 peut prévoir des modalités complémentaires de mise à disposition de ce dossier aux électeurs lorsqu'elles s'avèrent nécessaires ». Bien que l'accès à une version papier du dossier ne soit pas explicitement mentionné, nous pouvons imaginer que c'est à cette modalité que l'alinéa 4 fait en partie allusion. Étant donné que l'esprit de la réforme plus globale des mécanismes de participation, encadrée par l'ordonnance d'août 2016, évite de tomber dans le « tout numérique » afin d'éviter les risques de la fracture numérique, nous imaginons mal que l'accès aux versions papier soit exclue des modalités de la consultation étatique.

**1339 .** L'initiative de cette procédure revient uniquement aux autorités étatiques qui ne sont pas tenues d'organiser cette consultation. Cette réforme n'a pas prévu de confier la décision de ce type de consultation à une autorité déconcentrée de l'État mais à une autorité nationale. Ce n'est donc pas au préfet mais au Premier ministre qu'il revient de prendre le décret décidant du recours à une consultation<sup>2142</sup>. Malgré cette exclusivité étatique, l'organisation de la consultation est en grande partie confiée aux maires en vertu de l'article L. 2122-27 du Code général des collectivités territoriales<sup>2143</sup>.

**1340 .** De la même manière que la consultation locale organisée par les collectivités territoriales, cette procédure de consultation est encadrée par des règles précises en ce qui concerne la qualité du public dont l'avis est demandé. Ici encore, la qualité d'électeur est indispensable pour participer à ce type de consultation. Contrairement à la consultation locale organisée par les collectivités territoriales, le public visé par cette réforme est plus élargie. Certes l'élément de référence pour la définition de ce dernier est la commune. Selon l'article L. 123-22 du Code de l'environnement, cette consultation est destinée aux « électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du Code électoral, sur les listes électorales des communes dans lesquelles est organisée la consultation ». Néanmoins, selon ce même article, ce dispositif est également ouvert aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne « inscrits sur les listes électorales complémentaires de ces mêmes communes établies pour les élections municipales » conformément aux conditions prévues aux articles LO 227-1 à LO 227-5 du code électoral. Cette extension de la participation aux non-nationaux est issue de la logique selon laquelle les politiques publiques durables ont un impact global impliquant que l'ensemble des personnes vivant sur le territoire de la consultation est concerné. Les étrangers non ressortissants de l'UE ne bénéficient cependant pas de cette extension.

---

<sup>2142</sup> M. VERPEAUX, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.* Étant donné que la réforme ne fait pas mention de la nécessité d'une délibération en Conseil des ministres sollicitant la signature du président de la République au titre de l'article 13 de la Constitution, il revient donc au Premier ministre de signer le décret de la décision de consultation. Ce fut le cas concernant le décret du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes (Journal Officiel du 24 Avril 2016).

<sup>2143</sup> L'article L. 123-24, alinéa 2 dispose que « conformément à l'obligation qui leur est faite par le 3o de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales, les maires assurent la mise à disposition de l'information aux électeurs et l'organisation des opérations de la consultation dans les conditions prévues par le présent chapitre ».

## ii) La période de la consultation

**1341 .** La consultation locale organisée par l'État répond exactement aux mêmes limites de temps que les référendums locaux (LO.1112-1 et suivants du CGCT) et des consultations locales (L. 1112-15 et suivants du CGCT). C'est pour pourquoi l'alinéa 2 de l'article L. 123-23 du code de l'environnement dispose que « la consultation ne peut avoir lieu après le premier jour du troisième mois précédant celui au cours duquel il est procédé aux élections et scrutins énumérés par les cinquième à dixième alinéas de l'article LO 1112-6 du Code général des collectivités territoriales ».

**1342 .** Les contraintes de temps pour les consultations environnementales effectuées par l'État sont les mêmes que celles s'appliquant aux consultations locales par les collectivités territoriales. En effet, cet article du LO 1112-6 du CGCT s'impose à ces dernières en vertu de l'article L. 1112-21 du CGCT. Par conséquent, le recours aux consultations environnementales par l'État est limité par l'interdiction d'organiser ce type de scrutin lors de la campagne et les jours de scrutin pour les élections locales, l'élection des députés, des sénateurs, du président de la République ou encore un référendum décidé par le président de la République. Le but de ces contraintes de temps de la consultation environnementale est de ne pas entraver ces autres élections ou votations qui sont d'ordre général.

**1343 .** Pour cette procédure de consultation environnementale, il a été prévu par l'ordonnance et le décret 21 avril 2016 de confier la fonction de garant à une commission de recensement. Au moment de l'annonce faite par le Président Hollande, l'idée d'une telle instance a soulevé d'importantes interrogations sur son indépendance. Les articles L. 123-31 et R. 123-52 du code de l'environnement disposent que cette commission siège dans la commune la plus peuplée du ressort territorial où est organisée la consultation et qu'elle est composée de trois magistrats qui sont désignés par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège de la commission. L'article R. 123-52 apporte des précisions quant à la mission qu'exerce cette instance : elle est chargée de recenser les résultats constatés dans chaque commune où a lieu la consultation, de trancher les questions que peut poser, en dehors de toute réclamation, le décompte des bulletins et de procéder aux rectifications nécessaires et enfin de proclamer les résultats de la consultation.

**1344.** La section IV présentant les dispositions diverses du Chapitre III bis, indique par l'article L. 123-32 que la régularité du scrutin peut être contestée devant les tribunaux administratifs dans les conditions identiques à la contestation des élections municipales<sup>2144</sup>. L'ensemble de ces conditions sont consacrées au sein des articles L. 248 à L. 251 du Code électoral. L'article L. 248 donne à tout électeur et à tout éligible le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif. Comme Michel Verpeaux le souligne, si l'article L. 123-32 traite dans des termes génériques des règles applicables pour la « régularité de la consultation », ces dernières n'encadrent que l'opération de vote en elle-même et n'incluent pas le contentieux généré soit par l'intitulé de la question posée aux électeurs ou par la délimitation du périmètre de la consultation<sup>2145</sup>. Bien que les dispositions émanant du décret du 21 avril 2016 n'évoquent rien à ce sujet, ces deux sources de contentieux qui viennent d'être évoquées soulèvent davantage la question de la légalité de décisions administratives pouvant être contestées par recours pour excès de pouvoir ou également par un recours en responsabilité.

iii) Un dispositif inauguré pour le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes

**1345.** L'émergence de ce type de consultation locale dans le droit de l'environnement a été clairement influencée, certes par la mort tragique de Rémi Fraisse, jeune opposant au barrage de Sivens, mais encore par le climat d'hostilité extrême régnant autour du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes pour lequel la doctrine estime d'ailleurs que cette consultation a été « taillée sur mesure »<sup>2146</sup>.

**1346.** Il faut savoir en effet que la réforme par l'ordonnance et le décret du 21 avril 2016 a permis de manière rapide, certains diront de manière précipitée<sup>2147</sup>, de mettre en place un

---

<sup>2144</sup> Article L. 123-32 du code de l'environnement : « La régularité de la consultation régie par le présent chapitre peut être contestée dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre l'élection des membres des conseils municipaux ».

<sup>2145</sup> M. VERPEAUX, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.*

<sup>2146</sup> B. DELAUNAY, « Une procédure taillée sur mesure pour Notre-Dame-des-Landes ? », in *AJDA*, (2016), n° 27, p. 1516 et s. ; J.-M. PASTOR, « Consultations locales sur les projets d'aménagement », in *AJDA*, [2016], n° 15, p. 812. Jean-Marc Pastor évoque, lui, l'idée de « procédure taillée pour Notre-Dame-des-Landes ».

<sup>2147</sup> J.-F. STRUILLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.* Cette précipitation a d'ailleurs fait l'objet d'un contentieux puisque, dans la mesure où la Loi Macron de 2015 donnait au gouvernement l'autorisation de concevoir une consultation « sur les décisions qu'une autorité de l'État envisage de prendre » alors que la majorité des décisions substantielles au projet d'aéroport avait déjà été élaborée. Dans ce contexte, le juge des référés du Conseil d'État a pourtant rejeté un référé-suspension intenté contre de

nouveau dispositif démocratique de manière à clarifier le plus promptement possible la situation autour de ce projet aéroportuaire et afin de tenter, au moins en partie, de désamorcer le conflit entre partisans et opposants au projet. Ce mécanisme prétend donc avant tout apporter une réponse autour d'un projet qui soulève de réelles questions environnementales et divise depuis de nombreuses années la population de la région.

**1347.** Il est vrai que ce nouveau mécanisme n'aurait dû apparaître que durant l'été, au même moment que l'ordonnance d'août 2016 réformant les autres outils participatifs, mais l'urgence de la situation en région nantaise nécessitait selon les dires de François Hollande d'organiser « d'ici le mois d'octobre, ... un référendum local »<sup>2148</sup>. Cependant c'est un dispositif à portée consultative qui a été consacré par l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et le décret n° 2016-491 du 21 avril 2016. Bien que ces deux textes aient été élaborés dans le but d'appliquer ce mécanisme à d'autres cas marqués par des conflits autour de projets, ils ont été conçus pour répondre à la crise du Grand Ouest. C'est d'ailleurs pour cela que deux jours après l'élaboration de ces deux textes, le décret n° 2016-503 du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes<sup>2149</sup> a été conçu pour mettre en œuvre cette procédure de consultation dans le cas de ce projet d'aéroport.

**1348.** La particularité de la situation justifiait qu'un mécanisme inédit soit utilisé dans ce type de projet qui ne pouvait en aucun cas se voir appliquer les dispositifs du référendum local ou de la consultation locale organisée par une collectivité locale prévus par le CGCT. La question de l'opportunité de la construction d'un tel aéroport porte sur un projet d'intérêt national ne pouvant être tranché par un vote local organisé par une collectivité. La notion de la compétence de la collectivité organisatrice est suffisamment encadrée par la législation et surtout par le juge administratif pour risquer l'invalidation de la tenue d'un de ces dispositifs. En cas de recours le juge administratif aurait, à coup sûr, censuré l'organisation d'une consultation par une collectivité territoriale en estimant que cette dernière ne dispose pas de compétences pour la décision de la réalisation d'un tel aménagement. Cependant, dans le cas

---

l'ordonnance du 21 avril 2016 (CE, juge des référés, 22 juin 2016, *Association pour une taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne et autres*, n°400704, inédit).

<sup>2148</sup> *Ibid.* Cette annonce a été faite le 11 février 2016 lors d'une interview télévisée.

<sup>2149</sup> Journal Officiel du 24 Avril 2016.

précis de ce projet, pour engager une procédure de participation du public, l'État ne pouvait s'appuyer sur aucune disposition prévue par les textes lui en donnant la compétence<sup>2150</sup>. C'est donc pour cette raison que cette réforme a conçu pour l'occasion un mécanisme démocratique dont l'État est principalement à l'origine. Ainsi, une fois consacrée de manière générale, la date de la tenue de ce type de consultation a été fixée par le décret du 23 avril 2016 au 26 juin 2016<sup>2151</sup>.

**1349.** Le périmètre choisi pour la tenue de cette consultation a fait polémique. Effectivement le choix du seul département de la Loire-Atlantique pour organiser cet évènement démocratique a suscité l'étonnement tant des spécialistes que des électeurs exclus du scrutin<sup>2152</sup>. La région des Pays de la Loire, fervent soutien de ce projet d'aéroport, avait pour sa part proposé que la consultation soit également menée dans la région Bretagne dont les électeurs sont concernés directement par cet aménagement à dimension interrégionale<sup>2153</sup>. C'est en effet un large périmètre qui est économiquement touché par ce projet d'aéroport. Il a donc été surprenant que pour un tel aménagement, financé tant au plan national que régional, les contours du territoire de la consultation aient été réduits à un unique département. Étant donné l'apport relativement important effectué par les deux régions<sup>2154</sup>, l'ensemble des électeurs contribuables dépendant de ces deux grands territoires pouvaient estimer être en mesure de participer à ce scrutin.

---

<sup>2150</sup> R. BRETT, « Un référendum local sur l'aéroport du Grand Ouest : une ambition politique à l'épreuve de la réalité juridique », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, (2016), n° 4, p. 59 et s. Avant l'élaboration de l'ordonnance de 2016, l'État disposait de moyens pour consulter le public mais qui n'était pas applicables dans cette situation particulière. En effet, les dispositifs référendaires prévus aux articles 11 et 89 de la Constitution française de 1958 ne donnent la possibilité à l'exécutif de consulter le peuple seulement dans le cadre législatif et en cas de révision constitutionnelle. Concernant les procédures de l'article 72-1 de la Constitution ainsi que celles du référendum local ou de la consultation locale prévues par les dispositions du CGCT, elles ne peuvent être engagées que par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences.

<sup>2151</sup> L'article 1<sup>er</sup> du 23 avril 2016 dispose que « les électeurs des communes du département de la Loire-Atlantique sont convoqués le 26 juin 2016 en vue de prendre part à une consultation prévue par l'article L. 123-20 du code de l'environnement ».

<sup>2152</sup> B. DELAUNAY, « Une procédure taillée sur mesure pour Notre-Dame-des-Landes ? », *op. cit.*

<sup>2153</sup> M. VERPEAUX, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.*

<sup>2154</sup> COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC, *Projet de transfert de l'aéroport Nantes Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes | CNDP - document d'information au public pour la consultation du 26 juin 2016*, <http://cpdp.debatpublic.fr/debatpublic-nddl/>, consulté le 10 juin 2017. Au vu du montage financier mise en œuvre pour le projet, l'apport de la Loire-Atlantique est de 20 % des fonds en provenance des collectivités territoriales, mais ceux de la région Bretagne et de la région Pays de Loire s'élèvent respectivement à 25 % et à 35 %.

**1350 .** Bien que plusieurs voix se sont élevées, dénonçant la facilité électorale du choix de la Loire-Atlantique comme seul terrain pour le scrutin<sup>2155</sup>, cette option était pleinement conforme à l'article L. 123-21 du code de l'environnement<sup>2156</sup> puisque c'est au sein de ce département qu'avait été organisée l'enquête publique<sup>2157</sup>. Cependant comme nous le verrons, ce critère de délimitation désigné par l'ordonnance de 2016 n'est pas forcément le plus adapté selon les enjeux que recèle le projet.

**1351 .** Conformément à l'article L. 123-26, la CNDP a établi un dossier d'information sur le projet d'aéroport afin d'assurer une « bonne information des électeurs »<sup>2158</sup> et l'a publié sur son site<sup>2159</sup>. Ce dossier a été élaboré de la manière la plus complète possible à l'aide des expertises approfondies disponibles afin que les électeurs puissent se prononcer en connaissance de cause. En suivant les dispositions de l'ordonnance, la CNDP a réalisé un document de 17 pages retraçant la situation de l'aéroport Nantes Atlantique<sup>2160</sup>, le projet de transfert de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes<sup>2161</sup>, une description des impacts du projet<sup>2162</sup> et l'hypothèse d'un réaménagement de Nantes Atlantique dans le scénario d'un maintien de l'activité<sup>2163</sup>. C'est une véritable étude « coûts-avantages » auquel s'est livré la CNDP. Les développements de ces documents sont illustrés par des cartes frises et schémas afin de guider au mieux les électeurs dans leurs choix. Ce dossier s'achève par un résumé de 12 arguments autour de ce projet (6 raisons de voter « oui » et 6 raisons de voter « non ») ainsi que par le renvoi aux liens vers les sites internet favorables et opposés au transfert et aux liens des sites de l'État, des maîtres d'ouvrage et des commissions d'experts. La composition de ce dossier

---

<sup>2155</sup> Différentes études ont démontré que le résultat du scrutin n'aurait pas été le même selon le choix du périmètre. Plus le territoire de la consultation est grand, moins le projet d'aéroport suscite l'appui du public.

<sup>2156</sup> Cet article désigne l'aire de la consultation comme celle du territoire couvert par l'enquête publique dont ce projet a fait l'objet.

<sup>2157</sup> M. VERPEAUX, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.*

<sup>2158</sup> Article R. 123-47 du code de l'environnement.

<sup>2159</sup> COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC, « Projet de transfert de l'aéroport Nantes Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes | CNDP - document d'information au public pour la consultation du 26 juin 2016 », *op. cit.*

<sup>2160</sup> Dans cette partie sont abordées l'évolution du trafic de Nantes Atlantique les perspectives aux horizons 2030 et 2050 et la saturation de l'aéroport de Nantes Atlantique.

<sup>2161</sup> Il est ici fait état d'un historique du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes des années 1960 à 2000 ainsi que de 2000 à 2016, de l'état d'avancement des procédures, le contentieux existant autour de ce projet, une description du projet, du coût du projet et son financement, des conséquences financières d'un report ou d'un abandon du projet et de la desserte de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

<sup>2162</sup> Il est question des impacts en matières d'aménagement du territoire, de l'impact du projet sur l'agriculture, l'environnement, l'emploi ainsi que du devenir des espaces libérés à Nantes Atlantique.

<sup>2163</sup> Cette partie détaille les conclusions du rapport de 2013 de la direction de l'aviation civile, le point de vue des opposants au transfert de l'aéroport, la position des experts du Conseil général de l'environnement et du développement durable et les nuisances aériennes dans l'agglomération nantaise.

présente un gage d'objectivité dans le déroulé de la procédure<sup>2164</sup>. Dans un tel cas où des tensions se cristallisent autour d'un projet, le recours à l'autorité administrative indépendante qu'est la CNDP pour réaliser ce dossier de manière impartiale est nécessaire. De ce fait les rédacteurs de l'ordonnance du 21 avril 2016 ont pris soin de ne pas en confier la réalisation aux services de l'État ou au maître d'œuvre du projet.

**1352.** Comme l'article 2 du décret du 23 avril 2016 le prévoit, la question posée aux électeurs était la suivante : « Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? ». Le vote du 26 juin 2016 s'est déroulé de 8 heures à 18 heures. Comme le prévoit l'article 4 du décret du 23 avril 2016 « pour faciliter l'exercice de leur droit aux électeurs », le préfet de la Loire-Atlantique a pris un arrêté à l'effet de retarder, dans certaines communes, l'heure de fermeture des opérations de vote. Il en a été ainsi dans trois communes : à Rezé et Saint-Herblain, les habitants ont pu déposer leur bulletin jusqu'à 19 heures et à Nantes, ils ont pu s'exprimer jusqu'à 20 h<sup>2165</sup>. La participation a été de relative ampleur puisque 51,08 % des électeurs inscrits de la Loire Atlantique se sont rendu aux urnes. Le « oui » au projet l'a emporté à 55,17 % dans l'ensemble du département<sup>2166</sup>. Ce résultat est à relativiser compte tenu de la division au sein de la population qu'enseignent les chiffres dans certains secteurs<sup>2167</sup>.

**1353.** Quel que soit les commentaires qui peuvent être avancés sur les résultats et les conditions de du scrutin spécifique au projet de Notre-Dame-des-Landes, nous pouvons affirmer que la réforme permise par l'ordonnance du 21 avril 2016 a sans conteste introduit une nouvelle procédure au service de la démocratie environnementale. Bien que ce mécanisme ne soit exempt ni de critiques ni de limites, cette révision du code de l'environnement a doté l'État du moyen de mettre en œuvre une consultation du public dont les règles d'organisation assurent la sincérité et la clarté du scrutin. Bien que cette procédure soit facultative et non contraignante, elle permet ainsi aux citoyens de s'exprimer sur l'opportunité d'un projet national d'aménagement et de développement durables afin d'orienter la décision de l'État ainsi que de désamorcer les conflits existant autour de ce

---

<sup>2164</sup> J.-F. STRULLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>2165</sup> O. COUVREUR, *Consultation NDDL : jusqu'à quelle heure les bureaux de vote sont-ils ouverts ?*, <http://france3-regions.francetvinfo.fr/pays-de-la-loire/loire-atlantique/consultation-nddl-jusqu-quelle-heure-les-bureaux-de-vote-sont-ils-ouverts-1034535.html>, consulté le 11 juin 2017.

<sup>2166</sup> B. LE CAIN et A. BERDAH, *EN DIRECT - Notre-Dame-des-Landes : large victoire du « oui » pour l'aéroport*, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/06/26/01016-20160626LIVWWW00096-en-direct-notre-dames-des-landes-la-loire-atlantique-aux-urnes.php>, consulté le 11 juin 2017.

<sup>2167</sup> Selon les communes, le résultat en faveur du « oui » n'est pas si tranché que cela. En outre, dans certaines communes proches de la zone destinée à recevoir le projet, le « non » l'a emporté assez massivement.

projet. Si elle est menée de manière cohérente par les autorités organisatrices, cette procédure, réunissant information et participation, consacre l'objet même de la Convention d'Aarhus de 1998 : une intégration la plus anticipée du citoyen dans le processus décisionnel environnemental, c'est à dire lorsque le projet en débat n'est pas arrêté par les gouvernants, lorsque « toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence »<sup>2168</sup>.

**1354.** Bien que ce type de procédure ait été réalisé pour tenter d'apporter une réponse au conflit de Notre-Dame-des-Landes, cet outil issu de l'ordonnance du 21 avril 2016 n'est pas uniquement destiné à ce projet. Bien au contraire l'association France Nature environnement a recensé pas moins de 150 projets sur l'ensemble du territoire français qui pourraient faire l'objet de cette consultation environnementale<sup>2169</sup>.

#### B) Le caractère consultatif de l'enquête publique

**1355.** Si l'enquête publique est un instrument d'information, elle constitue également un instrument de consultation dans la mesure où les citoyens peuvent déposer auprès du commissaire enquêteur leurs observations.

##### *1) La consécration progressive d'un régime unique d'enquête environnementale*

###### a) L'émergence de l'enquête publique environnementale : L'enquête publique « Bouchardeau »

**1356.** La procédure d'enquête publique est un dispositif historique de la procédure administrative non contentieuse française. Existant sous la forme d'enquêtes dites *de commodo et incommodo*, ce type de procédure avait pour but initial d'assurer l'information des propriétaires privés. Cette procédure unique au monde<sup>2170</sup> est une modalité incontournable

---

<sup>2168</sup> Article 6, 4. de la Convention d'Aarhus.

<sup>2169</sup> M. VERPEAUX, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.*

<sup>2170</sup> COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS, *Enquêtes publiques et commissaires enquêteurs. Rappel de quelques notions fondamentales*, <http://www.cnce.fr/uploads/documents/enquetes-publiques-commissaires-enqueteurs-rappel-quelques-notions-fondamentales-3530.pdf>, consulté le 16 juillet 2017.

de la procédure administrative non-contentieuse française et plus particulièrement de la démocratie environnementale. C'est une procédure intermédiaire entre des dispositifs situés en amont de la décision tels que la concertation et l'élaboration d'un projet et la phase de décision publique. Ce type de procédure, ayant pour objet d'effectuer un accompagnement à la décision de l'administration, débouche sur un avis motivé d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête sur un projet. Cet avis est rendu à la lumière des observations du public. L'enquête publique est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont la désignation s'effectue par un juge administratif.

**1357.** C'est avec la loi du 12 juillet 1983, dite Bouchardeau<sup>2171</sup>, que l'enquête publique connaît sa forme actuelle. En effet, au cours d'une époque où la France a connu de grandes avancées en matière d'information et de participation du public, le législateur a, par ce texte, permis de moderniser cette procédure en axant son objet sur la protection de l'environnement<sup>2172</sup>.

Vingt-sept ans plus tard, la loi Grenelle II de 2010<sup>2173</sup> et son décret d'application de décembre 2011<sup>2174</sup> ont poursuivi cette rénovation. Cette loi de 2010 a eu pour effet de pallier, au moins en partie, un certain antagonisme entre la procédure d'enquête publique et les exigences du droit international et communautaire d'informer et de faire participer le public à un stade précoce du processus décisionnel<sup>2175</sup>. De plus le second but du législateur la a été de simplifier la procédure d'enquête publique<sup>2176</sup> afin de répondre aux critiques adressées à cette procédure pour son manque de lisibilité et la diversité de ses formes<sup>2177</sup>.

**1358.** En outre, la loi du 12 juillet 2010 constitue un tournant important pour l'enquête publique dans la mesure où cette dernière voit son objet officiellement élargi. En effet, si les anciennes dispositions du code de l'environnement consacraient uniquement le caractère

---

<sup>2171</sup> Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF du 13 juillet 1983, page 2156.

<sup>2172</sup> J. CAILLOSSE, « Enquête publique et protection de l'environnement », p.11 et s., in R. HOSTIOU, Y. JÉGOUZO, et J.-C. HÉLIN (dir.), *Les nouvelles procédures d'enquête publique*, Paris, Economica, coll. « Travaux et recherches », 1986 ; J. CAILLOSSE, « Enquête publique et protection de l'environnement », in *RJE*, vol. 11 (1986), n° 2, p. 151 et s.

<sup>2173</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>2174</sup> Décret n° 2011-2018, 29 décembre 2011, portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement : JORF n° 0302 du 30 décembre 2011 page 22692 texte n° 12.

<sup>2175</sup> La Loi Grenelle II a donc davantage développé des procédures permettant au public de participer à un stade où « toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ».

<sup>2176</sup> Y. JÉGOUZO, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en oeuvre du principe de participation », in *AJDA*, (2010), n° 32, p. 1812 et s.

<sup>2177</sup> Y. JÉGOUZO, « L'enquête publique en débat », p. 285-297, in COLLECTIF LITEC, *Études offertes au professeur René Hostiou*, Paris, Litec, coll. « Mélanges », 2008.

informatif de cette procédure<sup>2178</sup>, l'article 236 de la loi du 12 juillet 2010, codifié à l'article L. 123-1 du code de l'environnement, dispose que « l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2 ».

b) Le regroupement des enquêtes publiques en matière d'aménagement et de développement durables

**1359.** Sans pour autant régler totalement la situation, la loi Grenelle II a permis de clarifier les catégories d'enquête publique. Auparavant, il existait une profusion de catégories (au moins 180) due à une multiplication de textes spécifiques<sup>2179</sup>. De plus, certaines confusions tenaient en partie au fait que la loi Démocratie de proximité de 2002<sup>2180</sup> a elle-même créé le trouble en faisant correspondre les modalités de désignation et les pouvoirs du commissaire enquêteur menant une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP) avec ceux définis dans le cadre des enquêtes publiques environnementales<sup>2181</sup>.

Le droit français regroupe les types d'enquêtes publiques au sein de deux grandes catégories : l'une qui relève du régime de la loi Bouchardeau et l'autre relevant du régime de droit commun encadré par le code de l'expropriation<sup>2182</sup>.

**1360.** Si au moment de l'élaboration de la loi Grenelle II il existait un débat autour du choix d'un régime unique d'enquête<sup>2183</sup>, le législateur de 2010 a davantage opté pour cette

---

<sup>2178</sup> Issu initialement de l'article 2 de la loi Bouchardeau de 1983, cet ancien article présentait cette procédure comme ayant seulement pour but « d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions ».

<sup>2179</sup> J.-C. HÉLIN, « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2180</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, Démocratie de proximité (Journal Officiel 28 Février 2002).

<sup>2181</sup> R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2182</sup> Régie par les articles R. 11-4 à R. 11-14C du code de l'expropriation.

<sup>2183</sup> R. HOSTIOU et J.-C. HÉLIN, *Traité de droit des enquêtes publiques*, Paris, Le Moniteur, coll. « Référence juridique », 2014, p. 46. « Le gouvernement n'ayant pas été en mesure de prendre l'ordonnance pour laquelle il avait été habilité dans le délai qui lui était imparti, le ministère de l'Environnement va confier en 2007 au professeur Yves Jégouzo le soin de réaliser un étude d'impact sur le projet de réforme de l'enquête publique à partir d'une option ouverte entre une réforme limitée à l'enquête régie par le code de l'environnement ou une réforme plus ambitieuse de toutes les enquêtes publiques, en dépit de leur hétérogénéité. C'est cette seconde voie que va retenir le professeur Jégouzo. Restait cependant l'épineuse question de savoir s'il fallait regrouper toutes les enquêtes publiques en une procédure unique comportant un tronc commun et des options – solution qui avait la faveur du rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées – ou s'il fallait maintenir la dualité des régimes issue de la loi Bouchardeau ». Suite à cet extrait, les auteurs expliquent que le professeur Jégouzo ainsi que le ministère de l'Environnement ont davantage opté pour le maintien de la dualité. Ce choix a été motivé par différentes raisons tenant à la grande différence caractérisant les fondements et les finalités des deux types

dualité des régimes généraux d'enquêtes publiques qui est issue de la loi Bouchardeau, faisant passer le nombre de catégorie de 180 à 2.

Ainsi, l'ensemble des enquêtes publiques environnementales sont encadrées par les articles L. 123-1 à L. 123-18 du code de l'environnement. Pour ce qui est des enquêtes préalables à une DUP, elles peuvent relever soit du régime du code de l'environnement soit du code de l'expropriation. En vertu de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation, ce genre d'enquête sera considéré comme appartenant au régime environnemental dans le cas où elle porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Les enquêtes ne répondant pas aux critères définis par ce dernier article relèvent du régime consacré par le code de l'expropriation dans les articles R. 111-1 et suivants.

**1361 .** Si la loi Grenelle II a apporté une certaine lisibilité dans la répartition des régimes, le sort de certaines enquêtes publiques que l'on peut qualifier de mixtes a pu poser des interrogations. C'est la raison pour laquelle, en 2014, la Cour administrative d'appel de Lyon, qui a été confrontée à cette question, a dû poser la règle suivante dans l'arrêt *Mme L. C. et autres*<sup>2184</sup> : « si les opérations qui, à la fois, affectent l'environnement en application de l'article L. 123-1 du Code de l'environnement et donnent lieu à des expropriations, relèvent de la procédure d'enquête publique spécifique prévue par le Code de l'expropriation, il résulte également de l'article L. 123-2 du Code de l'environnement que, dans le cas où cette procédure comporterait des dispositions inconciliables avec les prescriptions des articles L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement mais également des articles R. 123-1 et suivants de ce même code, seules ces dernières trouveraient à s'appliquer ». Ainsi dans cet arrêt, il a été précisé que lorsqu'une opération nécessitant une DUP affecte l'environnement au sens de l'article L. 123-1 du Code de l'environnement, la soumission de l'enquête aux dispositions des articles R. 11-14-5 et R. 11-14-7 du code de l'expropriation n'exempte pas l'autorité administrative de l'obligation (consacrée par les articles R. 123-13 et R. 123-14 du code de l'environnement) de faire mention dans l'arrêté prescrivant l'ouverture de l'enquête

---

d'enquête ainsi qu'aux difficultés pratiques de choisir l'un des deux codes accueillant l'unification. La question du transfert de la compétence relative à la désignation de l'intégralité des commissaires enquêteurs au juge administratif ou judiciaire posaient également problème face à un risque de surcharge de gestion de l'un des deux juges.

<sup>2184</sup> CAA Lyon, 14 mai 2014, *Mme L. C. et a.*, n° 13LY01526 : JurisData n° 2014-013248.

ainsi que dans l'avis au public que ce projet a fait l'objet d'une étude d'impact et que ce document fait partie du dossier soumis à l'enquête<sup>2185</sup>.

## 2) *Le champ d'application de l'enquête publique environnementale*

**1362.** En ce qui concerne le champ d'application de la procédure de l'enquête, ici encore la loi Grenelle II a effectué une simplification. Selon l'article L. 123-1 du code de l'environnement, l'enquête publique porte sur « l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement ». Cependant des précisions étaient nécessaires quant à la qualification de ces décisions<sup>2186</sup>. Dans ce but, elle l'a fait correspondre avec le champ d'application de l'étude d'impact pour les projets de travaux, ouvrages ou aménagements et sur celui de l'évaluation environnementale pour les plans, schémas, programmes et autres documents de planification définis aux articles L. 122-4 et suivants du Code de l'environnement. Le Grenelle II a de manière étonnante imposé une enquête publique aux projets qui, par essence, sont protecteur de l'environnement. L'article L. 123-2, I, 3° mentionne notamment les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, ou encore les projets d'inscription ou de classement de sites. Ce point de la réforme qui n'a pas fait l'unanimité a également été plutôt justifié par certains auteurs comme Yves Jégouzo s'appuyant sur l'argument du parallélisme des formes<sup>2187</sup>. Enfin, la réforme inclut également dans l'obligation d'enquête « les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique ».

L'intérêt de ce 4° de l'article L. 123-2, I est d'inclure dans l'obligation d'enquête les opérations et plans ayant des effets environnementaux mais qui, en raison d'une interprétation restrictive des directives communautaires, peuvent être dispensés d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale. Ce cas de figure est assez fréquent en matière d'enquêtes prévues pour les plans locaux d'urbanisme (PLU)<sup>2188</sup>.

---

<sup>2185</sup> J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques (1re partie) », in *RJE*, (2015), n° 1, p. 153 et s. L'arrêté déclarant l'utilité publique du projet d'aménagement de l'échangeur n° 7 sur la RN 346, en périphérie de Lyon, ainsi que l'avis au public ont donc été jugé illégaux en ne mentionnant pas l'existence de cette étude d'impact.

<sup>2186</sup> Y. JÉGOUZO, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *op. cit.*

<sup>2187</sup> *Ibid.* « Mais à y réfléchir, la solution n'est pas sans intérêt puisqu'en application du principe de parallélisme des formes, la suppression ou la réduction de ces protections aura un impact négatif sur l'environnement. La solution retenue s'explique donc ».

<sup>2188</sup> *Ibid.*

**1363.** Malgré cet alignement du champ d'application de l'enquête sur celui des études d'impact ainsi que des évaluations environnementales, des exceptions subsistent. En effet, certaines opérations soumises à étude d'impact ne se voient pas imposer une enquête publique. Selon l'article L. 123-2, I, 1<sup>o</sup>, c'est le cas des projets de zones d'aménagement concerté (ZAC) et des projets « de caractère temporaire ou de faible importance »<sup>2189</sup>. De plus, l'ensemble des plans et programmes soumis à évaluation environnementale ne sont pas soumis à cette procédure : seuls ceux qui sont consacrés par une législation spécifique qui le prévoit expressément doivent obligatoirement en faire l'objet<sup>2190</sup>.

**1364.** Ainsi, malgré une volonté affichée par le Grenelle II d'atténuer certaines sources de complexité, il a pu être souligné que l'effet simplificateur de cette loi n'est pas si évident. Cet effort d'alignement général peut être vite éclipsé par les ambiguïtés qu'impliquent les exceptions à ce principe. Autrement dit, face à un principe d'alignement voulu simplificateur s'oppose un problème de légistique à travers la rédaction de l'article L. 123-2 se livrant à une énumération affaiblissant quelque peu ce principe.

### *3) Les droits citoyens de l'enquête publique*

#### *a) Le droit à l'information du citoyen dans l'enquête publique*

##### *i) Le rôle du commissaire enquêteur dans l'information du public*

**1365.** Tel que le droit le consacre, le rôle du commissaire enquêteur est primordial puisqu'il a pour mission d'assurer le respect de deux des trois piliers de la démocratie environnementale lors de la mise en œuvre d'une procédure d'enquête publique. C'est donc

---

<sup>2189</sup> L'article L. 123-2, I, 1<sup>o</sup> du code de l'environnement précise que ces projets sont définis selon une liste établie par décret en Conseil d'État. Cette liste a fait l'objet d'une codification à l'article R. 123-1, II. De ce fait, ne sont par exemple pas soumises à l'obligation d'une enquête publique les demandes d'autorisation d'exploitation temporaire d'une installation classée pour la protection de l'environnement mentionnées à l'article R. 512-3. Sont également exemptées de cette procédure certaines créations de zones de mouillages et d'équipements légers ou encore les demandes d'autorisation de création de courte durée d'une installation nucléaire de base.

<sup>2190</sup> Article L. 123-2, I, 2<sup>o</sup> : « les plans, schémas, programmes et autres documents de planification " faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du présent code, ou L. 104-1 à L. 104-3 " du code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ».

de manière logique, en application du principe de la « dualité des enquêtes publique » consacré par les lois Bouchardeau de 1983 et Grenelle II de 2010, que les compétences des commissaires enquêteurs œuvrant au sein d'enquêtes publiques environnementales ainsi que d'enquêtes préalables à une DUP portant sur une opération susceptible d'affecter l'environnement au sens de l'article L. 123-2 du code de l'environnement sont déterminées par le Code de l'environnement<sup>2191</sup>.

L'une des principales missions du commissaire enquêteur porte sur l'information du public. Comme l'article L. 123-13 du code de l'environnement le souligne « le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme ». Sur ce point précis, il faut savoir qu'en 1983, la loi Bouchardeau a attribué un certain nombre de compétences informationnelles au commissaire enquêteur qui ont été par la suite amplement étoffées par la loi Grenelle II.

**1366 .** Ainsi son rôle dans l'accessibilité du public à l'information est conséquent. D'une part, le droit français attribue au commissaire enquêteur la mission de garantir la diffusion de l'information afin que le public bénéficie d'une connaissance approfondie du projet.

Cette mission débute dès la phase initiale de la procédure dans la mesure où il est d'usage que le commissaire enquêteur puisse effectuer certaines vérifications quant aux modalités de publicité<sup>2192</sup>. Il relève de ses fonctions de s'assurer qu'elles soient respectées notamment en ce qui concerne les conditions d'affichage sur le terrain. Si ces règles ne sont pas respectées, le commissaire enquêteur peut l'indiquer à l'autorité organisatrice et au maître d'ouvrage afin que soient effectués des ajustements ou des mesures complémentaires de publicité<sup>2193</sup>.

En outre, la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 a prévu la possibilité pour le commissaire enquêteur d'organiser des réunions d'information et d'échange avec le public<sup>2194</sup>. Depuis 2010, il est le seul maître du choix d'organiser cette réunion. En effet, si initialement cette organisation était conditionnée à l'accord préalable du préfet<sup>2195</sup>, puis après réforme par la loi

---

<sup>2191</sup> Dans le cas des enquêtes publiques, celles portant sur des DUP ne relevant pas des opérations déterminées à l'article L. 123-2 du code de l'environnement ainsi que celles pour lesquelles il est renvoyé au code de l'expropriation, les compétences du commissaire enquêteur relèvent des articles L. 110-1 et L. 110-2 de ce dernier code.

<sup>2192</sup> R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.* Le droit positif ne fait pas état de cette fonction. Cependant cette possibilité est rentrée dans les usages.

<sup>2193</sup> *Ibid.* En cas de manquement aux règles de publicité, il pourra le déclarer dans son rapport.

<sup>2194</sup> *Ibid.* L'organisation de ces réunions peut justifier la prolongation de la durée de l'enquête.

<sup>2195</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* Dans le cas où le préfet refusait la tenue de cette réunion, son désaccord figurait dans le dossier d'enquête.

Paysages de 1993<sup>2196</sup>, à l'accord préalable du président du tribunal administratif<sup>2197</sup>, la loi Grenelle II et son décret d'application du 29 décembre 2011<sup>2198</sup> ont également simplifié la procédure sur ce point. Il ressort désormais des articles L. 123-13, II et R. 123-17 du code de l'environnement que le commissaire enquêteur dispose d'un pouvoir propre d'organiser cette réunion à l'unique condition qu'il en informe « l'autorité en charge de l'ouverture et de l'organisation de l'enquête ainsi que le responsable du projet, plan ou programme en leur indiquant les modalités qu'il propose pour l'organisation de cette réunion »<sup>2199</sup>. De plus, il ne peut se voir imposer la tenue de cette réunion<sup>2200</sup>. À l'issue de cette réunion, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête établit un compte-rendu et le transmet dans les meilleurs délais au responsable du projet ainsi qu'à l'autorité en charge de l'ouverture et de l'organisation de l'enquête<sup>2201</sup>.

**1367.** Outre la diffusion de l'information, le commissaire enquêteur a également pour mission d'assurer une certaine qualité de l'information transmise au public. Afin de garantir cette qualité, le droit lui a octroyé plusieurs prérogatives.

**1368.** Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête ont la possibilité de demander au maître d'ouvrage de fournir au public des documents complémentaires s'ils estiment « que des documents sont utiles à la bonne information du public »<sup>2202</sup>. La communication de ces documents dépend cependant du respect de trois conditions : il doit s'agir, selon la loi Bouchardeau, d'un « document existant »<sup>2203</sup>, ce document est en la possession du maître

---

<sup>2196</sup> Loi Paysages n° 93-24 du 8 janvier 1993 (Journal Officiel 9 Janvier 1993).

<sup>2197</sup> J.-C. HÉLIN, « Une utile rénovation de l'enquête publique environnementale », in *AJDA*, (2012), n° 5, p. 255 et s.

<sup>2198</sup> Décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique environnementale, Journal Officiel 30 Décembre 2011, p. 22692.

<sup>2199</sup> Article R. 123-17 du code de l'environnement.

<sup>2200</sup> L'article R. 123-17 dispose que cela relève du seul pouvoir d'appréciation du commissaire enquêteur, « lorsqu'il estime que l'importance ou la nature du projet, plan ou programme ou les conditions de déroulement de l'enquête publique rendent nécessaire » la tenue de cette réunion. À plusieurs reprises, le Conseil d'État a rappelé le caractère discrétionnaire du pouvoir du commissaire enquêteur d'organiser ce type de réunion. Ainsi, le juge administratif a estimé que ce pouvoir ne peut faire l'objet que d'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 24 janvier 1990, *Union régionale Champagne-Ardenne pour la nature et l'environnement*, n° 91517). Il a également précisé que le commissaire enquêteur n'a pas pour obligation de faire droit à la demande d'une association estimant nécessaire l'organisation d'une telle réunion même en raison de la complexité du projet (CE, 16 février 1994, *Association fédérative régionale pour la protection de la nature*, n° 12857). Il n'est d'ailleurs, selon cette décision, pas plus tenu d'assister à une réunion publique informelle organisée par une association. Voir sur ce sujet J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (1995), n° 1, p. 153 et s.

<sup>2201</sup> Ce compte rendu, ainsi que les observations éventuelles du responsable du projet, plan ou programme sont annexés par le commissaire enquêteur ou par le président de la commission d'enquête au rapport d'enquête.

<sup>2202</sup> *Ibid.*

<sup>2203</sup> R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.*

d'ouvrage<sup>2204</sup>, enfin ce document ne doit pas relever « du secret de la défense nationale, du secret industriel et de tout secret protégé par la loi »<sup>2205</sup>. En vertu de l'article R. 123-14, le maître d'ouvrage peut refuser de communiquer le document par un avis motivé versé « au dossier tenu au siège de l'enquête et sur le site internet dédié».

**1369.** Par certains aspects, le juge administratif a pu renforcer l'obligation d'information pesant sur le maître d'ouvrage lors de l'enquête publique<sup>2206</sup>. En effet selon des décisions du Conseil d'État de 1997<sup>2207</sup> et 1998<sup>2208</sup>, dans le cas où le maître d'ouvrage refuse la communication de document complémentaire en se basant sur un motif non légitime, le juge a le droit d'annuler pour vice de procédure la décision intervenue à l'issue d'une enquête dans la mesure où il considère, dans ces conditions, le dossier comme incomplet<sup>2209</sup>. Or avant cette jurisprudence, une motivation illégitime d'un refus de la part du maître d'ouvrage ne viciait pas obligatoirement la procédure. Le commissaire enquêteur était juge de cette attitude et pouvait décider d'en tenir compte au moment de l'élaboration de son avis.

**1370.** En outre, depuis la loi Barnier du 2 février 1995<sup>2210</sup>, le code de l'environnement dispose qu' « à la demande du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête et lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue peut désigner un expert chargé d'assister le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. Le coût de cette expertise "complémentaire" est à la charge du responsable du projet »<sup>2211</sup>. Cette prérogative accordée par la législation représente une véritable progression du rôle du commissaire enquêteur dans la diffusion de la bonne information du public. Cette possibilité, qui avait été sollicitée par une grande partie de la société civile, permet de contourner l'exigence posée par la loi Bouchardeau de l'existence du document complémentaire demandé par le commissaire enquêteur<sup>2212</sup>. Toujours selon l'article L. 123-13, le rôle du commissaire enquêteur est également de permettre une bonne participation du public au processus de décision en lui permettant « de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête ».

<sup>2204</sup> Voir les articles R. 123-14 et R. 123-31 du code de l'environnement.

<sup>2205</sup> Article L. 123-2, V du code de l'environnement.

<sup>2206</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2207</sup> CE, 21 avril 1997, *Jubert et a.*, n° 155211 : JurisData n° 1997-050594 ; Rec. CE 1997, p. 136.

<sup>2208</sup> CE, 8 juillet 1998, *Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement c/ Jeangey*, n° 161587.

<sup>2209</sup> J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (1999), n° 1, p. 111 et s. Sur la décision de 1998.

<sup>2210</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

<sup>2211</sup> Article L. 123-13, II du code de l'environnement.

<sup>2212</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

**1371** . De fait, outre la possibilité de convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile, le commissaire enquêteur peut, lors des enquêtes environnementales, recevoir toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande<sup>2213</sup>.

ii) Le dossier d'enquête publique, élément clé de l'information du citoyen

**1372** . La composition du dossier d'enquête publique est un élément incontournable de la bonne information du public au sujet d'un projet, plan ou programme. C'est la raison pour laquelle le caractère complet de ce dossier est requis. Cette complétude est la garantie pour l'ensemble des participants à ce type de procédure de pouvoir se prononcer en connaissance de cause sur un projet, plan ou programme ayant une incidence environnementale. Ainsi ce dossier est un prérequis à la bonne participation de l'éco-citoyen. Prétendre connaître la composition d'un dossier d'enquête publique en toute circonstance relève de la gageure tant les règles textuelles et jurisprudentielles peuvent varier d'un cas à un autre<sup>2214</sup>. Cependant la complétude du dossier est d'autant plus capitale que l'absence d'un élément peut avoir un caractère irrémédiable et déboucher sur une insuffisance, source d'illégalité, que même l'enquête complémentaire de l'article L. 123-14, II ne pourra palier<sup>2215</sup>.

**1373** . Selon l'article R. 123-8, le dossier soumis à l'enquête publique doit comprendre « les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme ». Ainsi, la composition du dossier varie selon l'objet de l'enquête ainsi que des textes particuliers encadrant cette dernière. Si l'on prend l'exemple de l'enquête publique pour un projet de PLU<sup>2216</sup> des éléments spécifiques peuvent être requis. Ainsi il a par exemple été jugé que l'absence dans le dossier d'enquête publique des avis émis par les personnes publiques consultées dans le cadre de la procédure d'élaboration entraîne l'annulation de la

---

<sup>2213</sup> Article L. 123-13, II du code de l'environnement.

<sup>2214</sup> R. HOSTIOU et J.-C. HÉLIN, *Traité de droit des enquêtes publiques*, *op. cit.*, p. 211. Les deux auteurs constatent qu' « entre les exigences posées en termes généraux par les textes et une analyse réaliste de ceux-ci, la jurisprudence administrative se révèle particulièrement complexe à analyser et se laisse difficilement réduire à des termes simples et définitifs ».

<sup>2215</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>2216</sup> L'article L. 153-19 du code de l'urbanisme (ancien article L. 123-10, al. 1er) dispose que « le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire ».

délibération approuvant le POS ou le PLU<sup>2217</sup>. Autre exemple, la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé en 2010 que l'absence du règlement du PPRI devant figurer dans le dossier de révision du PLU soumis à enquête publique entraîne l'annulation de ce dernier<sup>2218</sup>.

**1374.** Malgré cette hétérogénéité des éléments requis dans un dossier d'enquête publique, l'article R. 123-8 du code de l'environnement procède à une énumération des pièces indispensables concernant l'enquête environnementale. Cette « moelle épinière » constituée d'éléments capitaux peut être complétée par d'autres pièces en fonction de dispositions textuelles particulières. Pour ce qui est de cette composition centrale du dossier de l'enquête publique environnementale, elle se compose d'au minimum six groupes d'éléments indispensables.

Le premier élément, s'il est requis correspond à l'étude d'impact ou le rapport sur les incidences environnementales et leurs résumés non-techniques ainsi que l'avis de l'autorité environnementale mentionné au III de l'article L. 122-1 et à l'article L. 122-7 du code de l'environnement ou à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme.

Deuxièmement, en l'absence d'évaluation environnementale, doit figurer dans le dossier la décision prise par l'autorité environnementale ne soumettant pas le projet, plan ou programme à évaluation environnementale et, lorsqu'elle est requise, l'étude d'incidence environnementale mentionnée à l'article L. 181-8 et son résumé non technique. Est également exigée une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu.

Troisièmement, doit figurer dans le dossier la mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, plan ou programme considéré, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation.

En quatrième lieu, les avis émis sur le projet, s'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, doivent également apparaître dans le dossier<sup>2219</sup>.

---

<sup>2217</sup> CAA Bordeaux, 30 juin 2009, *Mme Marie-Antoinette X*, req. n° 08BX02101. Voir J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (2010), n° 1, p. 133 et s.

<sup>2218</sup> CAA Lyon, 12 octobre 2010, *Commune de Sens*, n° 08LY02358.

Cinquièmement, l'article R. 123-8 du code de l'environnement dispose que le dossier d'enquête publique doit comporter le bilan, mentionné à l'article L. 123-12, du débat public, de la concertation préalable (L. 121-16) ou de toute autre procédure permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Doit également figurer l'acte mentionné à l'article L. 121-13<sup>2220</sup>. Lorsqu'aucune de ces procédures n'a eu lieu, le dossier le mentionne également. Incontestablement la mention des procédures antérieures éventuelles ont le mérite de compléter l'information du public afin que ce dernier se prononce de manière éclairée. Enfin, sixièmement, le dossier doit faire mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet dont le ou les maîtres d'ouvrage ont connaissance.

**1375.** Introduite par le Grenelle II, l'enquête unique, visant à simplifier la procédure et favoriser l'information et la participation du public, nécessite que le dossier comporte, outre les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises, une note de présentation non technique du ou des projets, plans ou programmes<sup>2221</sup>. L'absence de l'un de ces éléments entraîne l'irrégularité de la procédure<sup>2222</sup>. *A contrario*, de manière logique, l'absence de documents non requis ne vicie pas la procédure d'enquête publique<sup>2223</sup>.

---

<sup>2219</sup> Il faut noter cependant que cette exigence n'est pas absolue. En application de la jurisprudence *Danthonny* (CE, 23 décembre 2011, *Danthonny*, n° 335477 : JurisData n° 2011-029061), le Conseil d'État a jugé que le non-respect de cette obligation n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité du décret pris à l'issue de l'enquête publique que s'il a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou s'il a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative (CE, 29 octobre 2013, *Association Les amis de la rade et des calanques*, n° 360085 : JurisData n° 2013-024423; *Environnement et dév. durable* 2014, comm. 2, note P. Trouilly ; JCP A 2013, act. 885 ; AJDA 2013, p. 2184).

<sup>2220</sup> Selon l'article L. 121-13 du code de l'environnement, « lorsqu'un débat public a été organisé sur un plan, programme ou projet, le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou du programme décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du plan, du programme ou du projet ».

<sup>2221</sup> Cependant il faut préciser que bien que cette note vise à faciliter la compréhension par la population des enjeux de l'enquête, son absence momentanée dans le dossier papier a été relativisée par le juge, toujours en application de la jurisprudence *Danthonny* de 2011. En effet, le Conseil d'État a estimé que, étant donné qu'elle a été mise à disposition du public sur un site internet dédié dès l'ouverture de l'enquête, le fait qu'elle n'ait pas été jointe au dossier de l'enquête publique dans les lieux d'enquête durant les tout premiers jours de celle-ci ne peut être regardé comme ayant fait obstacle à une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées ou comme ayant été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête. (CE, 23 octobre 2015, *Commune de Maisons-Laffitte et a.*, n° 375814: JurisData n° 2015-023396).

<sup>2222</sup> CAA Lyon, 24 mai 2011, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, req. n° 10LY02447, Rec. et CAA Nancy, 4 novembre 2010, *SCI « La Large Voie »*, req. n° 09NC01250, Rec. Voir J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (2012), n° 1, p. 143 et s.

<sup>2223</sup> Par exemple, lorsque la présence d'étude d'impact ou de notice explicative n'est pas requise, leur absence n'entache pas la procédure d'irrégularité : CE, 5e et 3e sous-sect., 27 septembre 1989, *Henry*, n° 89999., LPA 9 janvier 1991, n° 4, p. 6, note A. Holleaux ; CE, 24 janvier 1990, *Union régionale Champagne-Ardenne pour la protection de la nature et de l'environnement et a.*, n° 91517, LPA 9 janvier 1991, n° 4, p. 8 et 14, note A. Holleaux ; CE, 29 juillet 1994, *Association syndicale domaine d'Illbarritz et a.*, n° 129211, Rec.

**1376.** Outre l'exigence d'un certain nombre de pièces dans le dossier d'enquête publique, le droit sanctionne la mauvaise lisibilité de ces documents. Ici encore, cet impératif de lisibilité des documents traduit pour le citoyen un « droit de comprendre » l'administration, de comprendre les enjeux d'un projet, plan ou programme. Le juge administratif peut être particulièrement vigilant à l'intelligibilité du dossier : dans le cas où certains documents sont susceptibles d'affecter la compréhension du public, la procédure d'enquête est déclarée irrégulière. Cette règle de la lisibilité des documents du dossier s'applique tant au contenu des documents qu'à leur qualité matérielle. Ainsi, le Conseil d'État a jugé en 2015 que l'obligation d'insérer dans le dossier d'enquête une notice explicative<sup>2224</sup> impose d'exposer les principales caractéristiques de l'opération et non une description dans le détail des ouvrages envisagés ou expose de manière exhaustive l'ensemble des objectifs poursuivis<sup>2225</sup>. Le juge administratif exige de cette notice suffisamment de certitude<sup>2226</sup>, de précision<sup>2227</sup> et l'intangibilité des informations qu'elle contient<sup>2228</sup>.

**1377.** D'une manière générale, le juge administratif exige un niveau suffisant d'information afin que le public puisse s'exprimer en ayant connaissance des éléments nécessaires à forger sa propre opinion. C'est la raison pour laquelle il attache à la composition du dossier d'enquête publique un impératif d'intelligibilité<sup>2229</sup> et de sincérité<sup>2230</sup>.

**1378.** Ces différents exemples démontrent que le droit de l'environnement consacre, à travers la procédure de l'enquête publique, le droit de disposer d'informations « concernant à

---

<sup>2224</sup> La notice explicative est désormais remplacée par la note de présentation requise par l'article R. 123-8 du code de l'environnement.

<sup>2225</sup> CE, 27 février 2015, *Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, n° 382625. Voir L. PEYEN, « De la non-exhaustivité de la notice explicative en matière d'enquête publique », in *RJE*, (2015), n° 3, p. 531 et s.

<sup>2226</sup> CE, sect. TP, avis, 10 février 1994, n° 355587 ; CE, sect. TP, avis, 5 avril 1994, n° 355895.

<sup>2227</sup> Par exemple, la localisation de viaducs doit être suffisamment précise (CE, Ass., 23 juillet 1974, *Sieur Gaulier et a.*, n° 92683, 92707, 92773, 92774, 92775 et 92808, AJPI 1975, p. 306, concl. Morisot ; AJDA 1975, p. 30, chron. Franc et Boyon). Autre exemple, les caractéristiques d'une autoroute doivent être suffisamment indiquées (CE, 23 juin 1976, *Commune de Guéthary*, n° 98716, Rec., RDP 1977, p. 857, note Waline).

<sup>2228</sup> CE, 18 décembre 1981, *Commune de Beaumont*, n° 22.056, Dr. adm. 1982, n° 21 : TA Toulouse, 18 novembre 1986, *Association de défense de l'environnement et du cadre de vie de Saint-Sauveur*, n° 86/1349 ; TA Nantes, 7 juin 1990, n° 892531 et 892651.

<sup>2229</sup> TA Poitiers, 11 janvier 2007, *Commune de Saint-Loup-Lamairie et a.*, n° 0502808, Envir. mai 2007, n° 89, note P. Trouilly. Dans cette affaire, les nombreuses critiques du public sur le fait que les cartes mises à sa disposition ne lui permettaient pas de comprendre le projet soumis à enquête ou le fait que les conclusions de la commission d'enquête remises au préfet indiquait « l'ancienneté et la non lisibilité des documents fournis et l'impossibilité pour les riverains de se repérer » ont incité le juge à conclure à une irrégularité de la procédure. L'importance de l'illisibilité des pièces était telle qu'elle était un obstacle à la compréhension du dossier par le public. Voir également CAA Nancy, 4 novembre 2010, *SCI La Large Voie*, n° 09NC01250 : Dr. envir. 2012 p. 162, note J.-C. Hélin.

<sup>2230</sup> CAA Marseille, 14 avril 2011, *Collectivité territoriale de Corse*, n° 10MA02207. Voir J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », (2012), *op. cit.*

la fois l'état de l'environnement et les projets qui risquent d'y porter atteinte »<sup>2231</sup>. C'est un droit incontournable qui permet à chaque citoyen de respecter son devoir « de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement<sup>2232</sup>. Ainsi, le fait pour le citoyen de disposer d'un dossier d'enquête publique complet répond au droit « d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective » que l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016<sup>2233</sup> a inséré dans le code de l'environnement parmi les différents droits que la participation confère pour le public<sup>2234</sup>.

### iii) L'accès du citoyen aux documents de l'enquête publique

**1379.** Désormais l'accès du public aux documents de l'enquête publique incarne l'une des composantes fondamentales du droit à l'information relative à l'environnement consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement ainsi que par la Convention d'Aarhus de 1998.

**1380.** Cependant, pendant longtemps, certaines limites du droit à la communication ont eu pour conséquences de restreindre l'accès à certains éléments du dossier. La vision limitative qu'a pu avoir la jurisprudence de la CADA (commission d'accès aux documents administratifs) à l'égard de la communication des documents préparatoires et inachevés alors que la décision définitive à l'origine de l'enquête publique n'est pas encore intervenue en constitue un exemple tout à fait illustratif. Cette position impliquait des restrictions importantes appliquées à la communication de documents relatifs à l'environnement<sup>2235</sup>.

L'ordonnance relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques du 6 juin 2005<sup>2236</sup> a pour sa part permis de déroger à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 en autorisant l'accès aux documents préparatoires. De fait, la CADA a assoupli sa position en imposant, dans le cas où la demande porte sur des informations relatives à l'environnement au sens de l'article L. 124-1 du Code de l'environnement, la

---

<sup>2231</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 148.

<sup>2232</sup> Article L. 110-2 du code de l'environnement.

<sup>2233</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

<sup>2234</sup> Article L. 120-1 du code de l'environnement.

<sup>2235</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* L'auteur prend l'exemple d'une décision de la CADA du 8 février 2001, *Préfet Pyrénées-Orientales*, dans laquelle l'autorité estime que le rapport ainsi que les conclusions de la commission d'enquête relatifs à une installation classée présentent un caractère préparatoire et ne pouvaient donc être communiqués tant que l'arrêté préfectoral n'avait pas été pris.

<sup>2236</sup> Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, JORF n°131 du 7 juin 2005 page 10022, texte n° 13

communicabilité de documents préparatoires comme le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ainsi que l'avis des personnes associées alors même que la décision définitive n'a pas été encore prise<sup>2237</sup>.

**1381.** Désormais, les règles de communicabilité des différents documents issus d'une enquête publique sont plus souples dans la mesure où ces derniers sont considérés par la CADA depuis 2011 comme des documents communicables à toute personne qui en fait la demande<sup>2238</sup>. Constituant l'un des aspects de l'assouplissement du droit administratif par le recours à des autorités de régulation, les avis de la CADA n'ont pas force contraignante pour les autorités administratives. Cependant l'esprit de cet avis a revêtu un caractère obligatoire lorsque le Conseil d'État a repris cette jurisprudence dans sa décision *Mme A.*<sup>2239</sup> vingt jours après l'avis de la CADA en se fondant sur une base juridique différente. Cette jurisprudence qui s'applique à toute enquête publique environnementale concerne autant le dossier d'enquête publique que le registre d'observation du public ou encore le rapport et des conclusions du commissaire enquêteur.

**1382.** Face à la jurisprudence limitative de la CADA et dans le but de la contrer, la loi s'est développée dans le sens d'une plus grande souplesse dans l'accès aux documents. En effet, le législateur de la loi Barnier de 1995<sup>2240</sup> a autorisé la communication<sup>2241</sup>, aux frais des associations de protection de l'environnement agréées, du **dossier d'enquête publique** uniquement en ce qui concerne les enquêtes relevant de la loi Bouchardeau de 1983<sup>2242</sup>. La loi Grenelle II de 2010 a, depuis, précisé les règles applicables en rendant le dossier d'enquête publique accessible avant même que la procédure n'ait débuté ou pendant celle-ci. En effet la loi dispose qu'il est communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais auprès de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête dès la publication de l'arrêté

---

<sup>2237</sup> CADA, avis, 16 mars 2006, *Préfet du Lot.* - CADA, 13 avr. 2006, *Préfet de l'Orne*

<sup>2238</sup> CADA, avis n° 20104650, 6 janv. 2011 Voir J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.* Dans cette affaire un avocat s'était vu refuser par le directeur départemental des territoires et de la mer du Finistère la communication du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur, de dossiers soumis à deux enquêtes, d'avis des personnes publiques et d'autorités consultées pour ces deux enquêtes ainsi que des registres d'enquête. La CADA a écarté l'argument avancé par l'autorité selon lequel la loi de 1978 relative à la communication des documents administratifs dispose que les documents préparatoires à une décision non encore prise ne sont pas communicables.

<sup>2239</sup> CE, 10e et 9e sous-sect., 26 Janvier 2011, *Mme A.*, n° 310270 : JurisData n° 2011-000707 ; Rec. CE 2011, tables, p. 850 Voir *Ibid.*

<sup>2240</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840

<sup>2241</sup> En dérogation aux dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs.

<sup>2242</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* Le code de l'environnement prévoyait cette disposition au sein de l'ancien article L. 123-8.

d'ouverture de l'enquête<sup>2243</sup>. De plus, le dossier doit être accessible durant l'intégralité de l'enquête<sup>2244</sup>. Depuis l'adoption de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, il est même précisé que le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête. Afin de pallier les inconvénients de la fracture numérique, il reste consultable, pendant cette même durée, sur support papier en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête publique. Enfin, il est également précisé qu'un accès gratuit au dossier doit également être garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public<sup>2245</sup>. En principe, selon l'avis de 2011 de la CADA, le dossier est également communicable à toute personne une fois l'enquête close<sup>2246</sup>.

**1383**. En outre, lorsque l'enquête est terminée, tout demandeur peut obtenir que lui soit communiqué **les registres d'enquête** dès leur remise à l'autorité compétente<sup>2247</sup>. Ils sont en effet considérés comme des documents administratifs communicables en vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978<sup>2248</sup>. Le registre est communiqué sans avoir à masquer au préalable certains éléments dans la mesure où les informations qu'il contient ont été librement inscrites par le public et ne peuvent porter atteinte à l'un des secrets protégés.

Cette règle issue des avis de la CADA a été reprise par le Conseil d'État qui, dans un arrêt de 2011<sup>2249</sup>, a estimé que « les registres de réclamation mis à disposition du public, en application de l'article R. 123-11 du code rural, pendant la durée de l'enquête publique relative à des opérations de remembrement comportent des informations relatives à l'environnement ... et sont donc communicables ». La juridiction administrative a jugé que la communication des mentions d'un tel registre ne porte pas atteinte au secret de la vie privée au sens de la loi du 17 juillet 1978 dans la mesure où « les observations figurant sur un tel registre résultent d'interventions volontaires dans le cadre d'une enquête publique relative à l'environnement permettant de recenser les souhaits des personnes concernées »<sup>2250</sup>.

---

<sup>2243</sup> Articles L. 123-11 et R. 123-9.

<sup>2244</sup> TA Strasbourg, 19 juin 1990, *Association Lindenkuppel c/ Préfet du Rhin*, voir *RJE*, (1991), n° 2, p. 221 et s.

<sup>2245</sup> Article L. 123-12, alinéa 1 du code de l'environnement.

<sup>2246</sup> CADA, avis n° 20104650, 6 janvier 2011

<sup>2247</sup> CADA, conseil, 12 févr. 2009, *Préfet de Seine-et-Marne*. - CADA, conseil, 28 janv. 2010, *Préfet de l'Aisne*. Cela concerne également les courriers adressés au commissaire enquêteur qui font partie intégrante du registre d'enquête.

<sup>2248</sup> CADA, *L'accès aux documents administratifs, rapport d'activité 1986-1987*, p. 66.

<sup>2249</sup> CE, 26 janvier 2011, n° 310270, *Mme A.* : JurisData n° 2011-000707 ; Rec. CE 2011, tables, p. 850 ; JCP A 2011, act. 82. voir J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2250</sup> C. BIGET, « Enquête publique sur un projet de remembrement : le registre de réclamation est communicable », in *AJDA*, (2011), n° 04, p. 194.

**1384 .** Concernant le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur, une copie desdits documents doit être adressée aux préfetures de département concernée ainsi qu'à chaque commune où s'est déroulée l'enquête. Dès leur réception par les autorités, ces dernières ont une obligation de communication immédiate de ces documents<sup>2251</sup> sans attendre la décision finale de l'administration. Dans une décision de 2010 qui a fait grand bruit, la Cour administrative d'appel de Lyon a fait de cette obligation « un élément substantiel des règles régissant l'organisation des enquêtes publiques »<sup>2252</sup>. Ainsi le fait pour une administration de refuser l'accès d'un particulier au rapport et aux conclusions du commissaire enquêteur, en avançant l'argument selon lequel le projet, plan ou programme dont faisait l'objet la procédure n'est pas encore approuvé, constitue une irrégularité.

Dans son arrêt, la Cour a fait de cette irrégularité un motif pour prononcer l'annulation de la délibération approuvant la révision d'un PLU. Cette décision jugée sévère par certains membres de la doctrine<sup>2253</sup> présente une réelle garantie pour le droit à l'information du public dans toute enquête publique environnementale.

**1385 .** Pour faciliter cette communication, le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017<sup>2254</sup> prévoit une communication par numérique puisqu'il introduit dans l'article R. 123-21 un alinéa selon lequel « l'autorité compétente pour organiser l'enquête publie le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sur le site internet où a été publié l'avis mentionné au I de l'article R. 123-11 et le tient à la disposition du public pendant un an ».

**1386 .** Plus concrètement, la personne désirant obtenir les rapports et les conclusions du commissaire enquêteur peut s'adresser indistinctement à la préfecture ou à la mairie d'une commune concernée<sup>2255</sup>. Le fait qu'une enquête ait été annulée n'entrave en rien la communication du rapport qui est toujours communicable après la clôture de la procédure<sup>2256</sup>.

---

<sup>2251</sup> L'article R. 123-21 du code de l'environnement dispose que qu'une « copie du rapport et des conclusions est également adressée à la mairie de chacune des communes où s'est déroulée l'enquête et à la préfecture de chaque département concerné pour y être sans délai tenue à la disposition du public pendant un an à compter de la date de clôture de l'enquête ».

<sup>2252</sup> CAA Lyon, 30 novembre 2010, *M. B. et Mme A.*, req. n° 08LY02380. Voir J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », (2012), *op. cit.*

<sup>2253</sup> *Ibid.*

<sup>2254</sup> Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux 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 et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes, JORF n°0099 du 27 avril 2017, texte n° 6.

<sup>2255</sup> CADA, conseil, 9 janv. 1986, *Commune de Mimet*.

<sup>2256</sup> CADA, conseil, 11 sept. 1986, *Préfecture du Jura*. - CADA, avis, 30 mars 2000, *Maire d'Osseja*.

## b) Le droit à la consultation du citoyen dans l'enquête publique

**1387.** Avec la bonne information du public, la bonne participation de ce dernier à l'occasion d'une enquête publique constitue le second des objectifs centraux de l'encadrement juridique de la procédure. De fait, cet objectif fait l'objet de deux types de règles.

**1388.** Le premier ensemble de règles concerne **la consultation du public en tant que telle**. Durant toute la durée de l'enquête, l'éco-citoyen a la possibilité de transmettre ses observations, propositions et contre-propositions. Il peut les consigner « sur le registre d'enquête, établi sur feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête, tenu à sa disposition dans chaque lieu d'enquête ou sur le registre dématérialisé si celui-ci est mis en place »<sup>2257</sup>. Il est possible également pour le public de les adresser par voie postale au commissaire-enquêteur ou au président de la commission d'enquête au siège de l'enquête, ou par courrier électronique. De même, les observations et propositions écrites et orales du public sont reçues par le commissaire enquêteur ou par un membre de la commission d'enquête au moment des permanences<sup>2258</sup>.

Le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 a expressément consacré le droit pour le public de pouvoir consulter l'ensemble des observations, propositions et contre-propositions du public et cela tout au long de l'enquête. Ce droit d'accès constitue non seulement un élément du droit à l'information du public mais renforce également l'importance qui doit être accordée aux appréciations du public.

**1389.** Ainsi, le fruit de la participation du public est consultable dans chaque lieu d'enquête ou sur le registre dématérialisé si celui-ci est mis en place. En vertu de l'article R. 123-13, II, ce droit d'accès du public vaut pour les observations et propositions écrites y compris celles transmises par voie postale<sup>2259</sup> ainsi que pour celles transmises par voie électronique sur le registre dématérialisé ou, s'il n'est pas mis en place, sur un site internet dans les meilleurs délais. Les observations et propositions sont communicables aux frais de la personne qui en fait la demande pendant toute la durée de l'enquête<sup>2260</sup>.

---

<sup>2257</sup> Article R. 123-13, I du code de l'environnement.

<sup>2258</sup> Selon l'article R. 123-13, I, alinéa 2 du code de l'environnement cette réception se fait « aux lieux, jours et heures qui auront été fixés et annoncés dans les conditions prévues aux articles R. 123-9 à R. 123-11 ».

<sup>2259</sup> L'article R. 123-13, II prévoit, en ce qui concerne les enquêtes publiques dont l'avis d'ouverture est publié à compter du 1er mars 2018, que ces observations écrites devront être consultables sur le site internet mentionné au II de l'article R. 123-11.

<sup>2260</sup> Article R. 123-13, II du code de l'environnement.

**1390.** Le second type de règles encadrant la consultation du public lors d'une enquête publique concerne l'utilisation des observations et propositions recueillies. L'importance accordée aux observations et propositions du public qui ont été consignées durant le déroulement de l'enquête publique est une question importante mais délicate relevant d'un droit qui reste de manière générale encore relativement déclaratif. Ainsi, le droit, pour le public, à la prise en considération de son avis reste encore peu sanctionné. Cependant, la question de la portée de la voix de l'éco-citoyen a pu être consacrée partiellement tant en ce qui concerne la considération du commissaire enquêteur que celle du maître d'ouvrage et de l'autorité compétente pour prendre la décision.

**1391.** En ce qui concerne **la portée de l'avis du public vis à vis du commissaire enquêteur**, le juge administratif a développé une jurisprudence plutôt restreinte se résumant à deux principes<sup>2261</sup>. Tout d'abord, le commissaire enquêteur doit effectuer une analyse portant sur la totalité des observations et propositions du public qu'il a pu recueillir durant l'enquête. Cette obligation renforce le droit à la participation de l'éco-citoyen dans la mesure où elle est considérée par le juge administratif comme une garantie pour le public<sup>2262</sup>. Cette règle est valable autant pour les observations écrites que pour les observations orales<sup>2263</sup>. Il doit les faire apparaître dans son rapport. L'article L. 123-15 dispose que ce rapport doit à la fois faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête et des réponses éventuelles du maître d'ouvrage<sup>2264</sup>. Cependant, le Conseil d'État, dans ses arrêts *Dorison* de 1986 et *de Bouvier de Cachard* de 1988, a précisé que le commissaire enquêteur n'est pas tenu de répondre à toutes les observations présentées par le public au cours de l'enquête<sup>2265</sup>. En revanche, cela n'exempte pas le commissaire enquêteur d'examiner toutes les observations formulées. Tenu à une obligation d'impartialité, il ne peut écarter délibérément certaines des observations du champ de son analyse au seul motif qu'il estime que soit leur objet, soit leurs auteurs, les priverait de toute légitimité<sup>2266</sup>. Cela implique qu'il doit reporter

---

<sup>2261</sup> R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2262</sup> CAA Marseille, 27 mars 2014, *Commune de Barbentane*, n° 12MA01970. « L'obligation d'analyser les observations faites au commissaire enquêteur constitue une garantie pour le public et le conseil municipal, dont la méconnaissance est en l'espèce de nature à avoir exercé une influence sur le sens de la délibération en litige ».

<sup>2263</sup> CE, 6<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> sous-sect., 3 décembre 1990, *Ville d'Amiens et a.*, n° 111677, 111820, 111821 et 111834.: JurisData n° 1990-645963.

<sup>2264</sup> Voir également l'article R. 123-19 : Le rapport doit notamment comporter « une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public ».

<sup>2265</sup> CE, 23 mai 1986, *Dorison*, n° 48238 : Rec. CE 1986, tables, p. 566. CE, 20 janvier 1988, *de Bouvier de Cachard*, n°77751, note R. Romi et E. Tête ; RDP 1989, p. 1528 et 1532. Voir également CAA Douai, 9 avril 2014, *SNC MSE Le moulin de Séhen*, n° 12DA01458.

<sup>2266</sup> CAA Lyon, 27 avril 2004, *Commune des Vans*, n° 03LY01009 : JurisData n° 2004-251400. Dans cette affaire, la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé que l'avis d'un commissaire enquêteur est empreint de

sur le registre d'enquête les contre-propositions. *A contrario*, en application de la jurisprudence *Danthony* de 2011<sup>2267</sup> l'absence d'un tel report constitue un vice substantiel<sup>2268</sup>. Enfin, à travers l'analyse de l'ensemble des observations du public, il doit donner au moins sommairement son avis personnel en indiquant les raisons qui déterminent le sens de son avis<sup>2269</sup>. Le deuxième principe posé par juge administratif est la liberté d'appréciation du commissaire enquêteur par rapport aux observations formulées<sup>2270</sup>. Il ne peut donc pas être en situation de se trouver lié par ces dernières<sup>2271</sup>. Ainsi selon un arrêt *Consorts Troussier* du Conseil d'État, le commissaire enquêteur n'est pas tenu d'émettre un avis défavorable au projet en cas d'opposition de l'ensemble des participants<sup>2272</sup>.

**1392 .** En ce qui concerne **la portée des observations et propositions du public vis-à-vis du maître d'ouvrage ou de l'autorité habilitée à adopter un projet plan ou programme**, la loi du 12 juillet 2010 constitue une avancée importante. Si la loi Bouchardeau de 1983 disposait simplement que l'enquête a pour but d'informer le public et recueillir ses observations afin que l'autorité dispose des éléments « nécessaires à son information », le Grenelle II fait consacrer la « prise en considération » des appréciations de la population consultée<sup>2273</sup>. Ici encore, la loi du 12 juillet 2010 révèle la volonté du législateur de répondre aux exigences de la Convention d'Aarhus<sup>2274</sup>. C'est pourquoi l'article L. 123-1 du code de l'environnement dispose que les observations et propositions étant parvenues pendant le délai de l'enquête doivent être prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité

---

partialité et qu'il entache d'illégalité la procédure d'élaboration de POS par son refus d'analyser les deux seules observations d'ordre général qui avaient été présentées par deux associations alors qu'il l'avait fait pour l'ensemble des observations présentées par des particuliers. Pour se justifier, le commissaire enquêteur avançait « d'une part que l'une de ces associations n'avait pas à intervenir dans le débat et d'autre part, au prix d'ailleurs d'une présentation caricaturale de ces observations, qu'il n'avait pas à se prononcer sur les questions qu'elles soulevaient, et qui pourtant n'étaient pas inopérantes ».

<sup>2267</sup> CE, 23 décembre 2011, *Danthony*, req. n° 335477.

<sup>2268</sup> TA Fort de France, 28 septembre 2006, *Assaupamar*, n° 06.101. Dans cette décision l'arrêt du préfet de la Martinique autorisant le captage d'eau à usage d'irrigation agricole de la Grande Rivière a été annulé dans la mesure où les contre-propositions d'une association n'ont pas été portées sur le registre d'enquête par le commissaire enquêteur.

<sup>2269</sup> CAA Marseille, 27 mars 2014, n° 12MA01970, *Commune de Barbentane*. Ainsi selon le juge, une procédure d'enquête est entachée d'irrégularité dans la mesure où un commissaire enquêteur se borne à indiquer que treize des observations s'apparentent à une même association pour conclure qu'il y a lieu de relativiser l'opposition au projet faisant l'objet de l'enquête, sans même analyser les nombreuses critiques qu'elles comportent et qui ne sont pas dénuées de pertinence. Il est précisé que dans cette affaire, la motivation de son avis favorable ne permettait pas même de connaître sa position sur l'ensemble des critiques formulées et notamment le risque d'atteinte à la sécurité publique ou environnementale.

<sup>2270</sup> R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2271</sup> TA Toulouse, 2 décembre 1987, *Mme Pasteur*, n° 86/1739.

<sup>2272</sup> CE, 10 juillet 1968, *Consorts Troussier*, n° 61775, 61776 et 61777 : Rec. CE 1968, tables, p. 971.

<sup>2273</sup> R. HOSTIOU et J.-C. HÉLIN, *Traité de droit des enquêtes publiques*, *op. cit.*, p. 246-247.

<sup>2274</sup> L'article 6-8 de la Convention d'Aarhus de 1998 dispose que « chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération ».

compétente pour prendre la décision. À ne pas en douter, cette obligation issue du Grenelle II révèle des difficultés importantes dans sa mise en œuvre tant son contenu reste flou. Malgré cela, cette consécration est innovante et l'on peut considérer qu'elle ne reste pas un vœu pieu et qu'elle implique une garantie effective de la prise en compte de l'avis du public.

**1393.** Comme le professeur Jean-Claude Hélin a pu le souligner, bien que la consécration de cette obligation de prise en considération des observations et propositions du public reste vague, « cela ne signifie pas que la référence à cette notion ne produit pas d'effet juridique mais que l'impérativité du texte se traduit concrètement par des dispositions diffuses qui contribuent à sa mise en œuvre »<sup>2275</sup>. À son sens, cette obligation rentre en interaction avec d'autres dispositions qui ont également été consacrées par la loi du 12 juillet 2010. Ces dispositions, au nombre de trois, permettent de renforcer l'effectivité de cette obligation au sein de l'enquête publique voire au-delà dans d'autres procédures participatives.

**1394.** En effet, la première disposition concerne l'obligation, consacrée à l'article L. 123-12 du code de l'environnement de verser au dossier de l'enquête le bilan du débat public, de la concertation préalable « ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision ». De fait, il n'est pas impensable que l'obligation de prise en considération de l'avis du public qui a été consacrée pour l'enquête publique contribue à ce que le bilan de ces procédures mises en œuvre antérieurement indique avec précision la manière dont les observations de la population ont été retenues ou rejetées. La deuxième disposition concerne la rencontre entre le commissaire enquêteur et le responsable du projet après la clôture de l'enquête<sup>2276</sup>. Cette rencontre où le commissaire enquêteur doit communiquer au responsable du projet les observations écrites et orales consignées dans un procès-verbal peut ainsi permettre au premier d'inciter le second à prendre un maximum en considération l'avis du public. Enfin, la troisième disposition concerne l'obligation de motivation des décisions des collectivités territoriales ou des EPCI suite aux conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. Cette décision réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné ne pourra pas dans ses motivations passer sous silence les observations et propositions du public.

---

<sup>2275</sup> J.-C. HÉLIN, « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2276</sup> Article R. 123-18 du code de l'environnement.

**1395** . En dehors des dispositions de cette loi de 2010, le Conseil d'État a jugé qu'un projet de PLU peut être modifié pour tenir compte non seulement des résultats de l'enquête publique, mais également des avis qui sont joints au dossier de l'enquête et des observations du public<sup>2277</sup>. Cette règle non impérative a par la suite été reprise au sein du code de l'urbanisme par l'article L. 153-21.

#### *4) Les ajustements de la procédure de l'enquête publique*

**1396** . L'enquête publique environnementale a fait l'objet de différentes évolutions quant aux règles de forme encadrant cette procédure. Comme nous l'avons abordé, la consécration de la dualité des enquêtes publiques a permis de simplifier le régime des différents dispositifs existants. En outre, comme nous l'étudierons, cette procédure a dû être adaptée aux évolutions technologiques de manière à renforcer son efficacité. Ainsi la loi du 12 juillet 2010 a mis l'accent sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour le renforcement de l'information préalable du public précédant l'ouverture de l'enquête<sup>2278</sup>. Le Grenelle II a en effet mis en place, sur treize types de projets définis par le décret n° 2011-2021 du 29 décembre 2011<sup>2279</sup>, une expérimentation de communication au public par voie électronique des principaux documents constituant le dossier de l'enquête. Cette expérimentation a pris fin avec la réforme d'août 2016 qui a généralisé cette règle. Cette même réforme a également introduit règle de la dématérialisation des enquêtes publiques. Outre ces évolutions, le législateur a entrepris des réformes importantes dans l'optique d'améliorer l'effectivité de la consultation des citoyens.

- a) L'articulation des procédures : l'émergence de l'enquête unique et le développement des procédures en amont de l'enquête publique

**1397** . Bien que le régime des enquêtes publiques se caractérise par le principe de la dualité, la loi Grenelle II de 2010 a instauré la possibilité d'organiser une enquête publique unique. Ce

---

<sup>2277</sup> CE, 12 mars 2010, *Lille métropole Communauté urbaine*, n° 312108.

<sup>2278</sup> Articles L. 123-10 et R. 123-9 du code de l'environnement.

<sup>2279</sup> Décret n° 2011-2021 du 29 décembre 2011 déterminant la liste des projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du Code de l'environnement (JORF août n°0302 du 30 décembre 2011 page 22718 texte n° 15).

dispositif tend à répondre à la complexité générée par le fait qu'il est nécessaire, pour une même opération, d'organiser différents type d'enquête publique. Cette situation peut notamment se rencontrer lorsqu'il y a superposition d'enquêtes relevant des collectivités territoriales et de l'État. Cet enchevêtrement de procédures suscite toujours tant pour les organisateurs que pour le public, une confusion importante et rend peu clair le processus décisionnel établi autour d'un projet, plan ou programme<sup>2280</sup>.

**1398.** C'est la raison pour laquelle la loi Grenelle II a introduit un mécanisme d'enquête publique unique pour les projets, plans ou programmes, soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes dont l'une d'entre elles relève de l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Cependant, le recours à cette possibilité se voyait restreint par le fait qu'il s'agissait d'une faculté reposant seulement sur le bon vouloir et l'accord des autorités compétentes devaient désigner l'une d'entre elles pour mener l'enquête<sup>2281</sup>. De plus, cette possibilité n'était applicable que dans le cas où il y avait une pluralité d'enquête pour un seul projet plan ou programme. Le rassemblement d'enquêtes portant sur des projets différents mais non dépourvus de lien n'était pas applicable. C'est pourquoi, l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 a modifié à plusieurs égards le dispositif afin d'en faciliter son utilisation<sup>2282</sup> ce qui permet une meilleure garantie pour le public d'une bonne information et participation environnementale.

**1399.** Afin d'éviter une impasse lorsque les autorités compétentes ne se sont pas entendus autour d'un accord, la nouvelle rédaction de l'article L. 123-6, I dispose que le représentant de l'État, dès lors qu'il est compétent pour prendre l'une des décisions d'autorisation ou d'approbation envisagées, peut ouvrir et organiser l'enquête unique à la condition que cette possibilité se réalise sur la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable.

**1400.** L'ordonnance de 2016 a également prévu la possibilité d'élargir le champ d'application de cette enquête unique. En effet, le nouvel article L. 123-6, I envisage la

---

<sup>2280</sup> J.-C. HÉLIN, « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2281</sup> Selon la rédaction de l'article L. 123-6, I du code de l'environnement issu de la loi Grenelle II, la règle était la suivante : « Lorsqu'un projet (plan ou programme) est soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2, il peut être procédé à une enquête unique dès lors que les autorités compétentes désignent d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête ».

<sup>2282</sup> J.-C. ZARKA, « La réforme du dialogue environnemental », in *JCP A*, (2016), n° 41, p. 27-30.

possibilité d'une enquête unique lorsque les enquêtes de plusieurs projets, plans ou programmes peuvent être organisées simultanément. L'ordonnance insiste sur le droit à la participation du public en posant la condition que « l'organisation d'une telle enquête contribue à améliorer l'information et la participation du public ». En cas de véritable corrélation des projets, plans ou programmes au sein d'une enquête unique, ces dispositions peuvent avoir un réel intérêt pour la mise en œuvre du droit à la participation environnementale du public. Dans une logique d'intelligence territoriale, cette possibilité permet ainsi aux parties prenantes de mieux apprécier l'ensemble des enjeux sur un même territoire. Les appréciations du public ne peuvent en être que plus pertinentes<sup>2283</sup>.

**1401.** La tenue de cette enquête unique a été assortie d'une triple garantie pour l'éco-citoyen. Premièrement, une garantie informationnelle est requise dans la mesure où, depuis la loi de 2010, l'article L. 123-6, I dispose que le dossier soumis à enquête publique unique 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. De plus, cette enquête est assortie d'une garantie contentieuse dans la mesure où, au cas où il y a contestation d'une décision prise au terme d'une enquête unique, la régularité du dossier est appréciée au regard des règles spécifiques applicables à la décision contestée. Cette disposition du II de l'article L. 123-6 permet ainsi d'éviter que certaines décisions soient dispensées de l'application de règles leur étant initialement applicables. Enfin, l'ordonnance de 2016 apporte au citoyen une garantie temporelle puisqu'il est prévu que la durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à la durée minimale de la plus longue prévue par l'une des législations concernées.

**1402.** Bien que ce dispositif fasse l'objet de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises, le commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ne rédigent qu'un rapport unique. Ainsi, outre les garanties d'une bonne information et d'une bonne participation du public que cet outil participatif apporte, ce dernier a pour intérêt d'économiser temps et argent<sup>2284</sup>.

---

<sup>2283</sup> J.-F. STRUILLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.* Les deux auteurs émettent cependant une réserve en cas d'enquête publique couvrant plusieurs échelles territoriales : « ...on voit mal comment l'enquête unique pourrait se justifier. Il ne faudrait pas qu'une telle procédure entraîne une dilution des enjeux de nature à décourager la participation du public ».

<sup>2284</sup> *Ibid.*

**1403 .** Comme nous le verrons, la loi du 12 juillet 2010 a permis de répondre davantage aux exigences de la Convention d'Aarhus de 1998 ainsi que de la directive européenne n° 85/337/CEE de 1985 insistant sur la nécessité d'informer et faire participer le public le plus en amont possible du processus décisionnel. Pour cela, le Grenelle II a engagé une extension des procédures telles que le débat public et la concertation, intervenant en amont de l'enquête publique. Cette réforme a donc permis de combiner entre elles des procédures différentes de manière à ce que le public puisse être informé et participe tout au long du processus ce qui atténue le caractère tardif de l'enquête. Bien que facultative, la procédure de concertation préalable à l'enquête publique poursuit donc ce but. Afin d'assurer une parfaite jonction entre ces procédures préalable et l'enquête publique, le dossier d'enquête publique doit mentionner le bilan de cette procédure ainsi que la synthèse des observations et propositions formulées par le public<sup>2285</sup>.

b) L'élargissement des jours et horaires de consultation du dossier d'enquête publique

**1404 .** Comme nous l'avons déjà souligné, la participation présentielle du public peut avoir ses limites. Parmi les observations récurrentes de nombre de membres de la société civile au sujet de la démocratie participative, subsiste toujours l'idée selon laquelle les jours ou horaires fixés par les organisateurs de procédures participatives présentielles peuvent être un frein à l'implication massive du public<sup>2286</sup>. Les contraintes dues aux temps de travail du public constituent l'un des premiers facteurs responsables de ce manque de participation.

**1405 .** Face à ce constat, le décret n° 2011-2021 du 29 novembre 2011 a été élaboré dans l'optique de répondre à ce genre d'entrave au bon fonctionnement de la démocratie environnementale. Ainsi, il a inséré dans le code de l'environnement l'article R. 123-10 le

---

<sup>2285</sup> Article L. 123-12, alinéa 2.

<sup>2286</sup> MIRABEL-LNE, *Intervention formation rôle APNE Enquêtes Publiques*, <http://mirabel-lne.asso.fr/f/oldlinks/09-Intervention-formation-r-le-APNE-Enqu-Publiques-11-08.pdf>, consulté le 9 juillet 2017. Ce document résume par écrit une intervention de l'association Mirabel-Lorraine Nature Environnement dans le cadre d'une journée de formation des Commissaires Enquêteurs organisée en 2008 par la direction régionale de l'environnement (DIREN) Lorraine. Il est particulièrement soulignées les entraves que peut représenter le choix par les organisateurs d'une enquête publique des jours ou horaires de cette dernière pour l'effectivité de la participation citoyenne : « Les horaires de consultation étant liés à ceux de permanence dans la (les) mairie(s), il arrive trop souvent que dans les petites communes les possibilités en soient réduites à quelques heures par semaine. Cela explique en partie le peu d'observations dans le registre et la faible participation du public. Les habitants ne sont pas heureusement que des demandeurs d'emploi, des rentiers ou des retraités : il importe d'obtenir des jours et horaires de consultation tous publics ».

principe selon lequel « les jours et heures, ouvrables ou non, où le public pourra consulter gratuitement l'exemplaire du dossier et présenter ses observations et propositions sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail ». Ce même article, de manière pragmatique et novatrice, donne des précisions pour parvenir à cet objectif puisque s'il rappelle que la consultation du dossier se fait au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de chacun des lieux où est déposé le dossier, il suggère également que peuvent être aménagées des heures en soirée ainsi que plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés.

c) L'assouplissement du formalisme dans le cadre des modifications du dossier

i) La suspension de l'enquête en cas de modification substantielle du projet

**1406.** Le législateur du Grenelle II s'est, en matière de modifications du dossier de l'enquête publique, distingué par sa volonté de simplifier et assouplir cette procédure. La loi de 2010 favorise l'ajustement du projet en cours ou à l'issue de la procédure. Cette réforme est donc venue atténuer la jurisprudence particulièrement stricte du juge administratif qui n'a admis de modifications au dossier soumis à l'enquête qu'à la condition que ces dernières n'aient pas de caractère substantiel<sup>2287</sup>. Dans le cas contraire, la personne à l'origine du projet avait l'obligation d'attendre la clôture de l'enquête ainsi que la rédaction du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur pour demander l'ouverture d'une nouvelle enquête<sup>2288</sup>. Cette position a même pu déboucher sur la situation paradoxale de la censure par le juge administratif d'une modification du projet résultant d'observations émises par le public en

---

<sup>2287</sup> Le juge administratif a par exemple admis que seules les pièces considérées comme non essentielles puissent être versées au dossier postérieurement à l'ouverture de l'enquête (TA Rennes, 27 octobre 1988, *Zalo et Association « An douar »*, n° 861564 et n° 861565). Plus précisément, le Conseil d'État a pu déclarer irrégulier le fait qu'une modification donnant à l'opération projetée une finalité et une nature substantiellement différentes de celles initialement définies dans la notice explicative (CE, 18 décembre 1981, *Commune de Beaumont*, n° 22056 : Dr. adm. 1982, comm. 21). De même, le Tribunal administratif de Toulouse a estimé qu'un dossier était irrégulièrement composé en cas d'ajout de documents, comme une notice explicative ou une estimation complémentaire du coût des travaux, devant figurer dès le départ dans ce dossier (TA Toulouse, 18 novembre 1986, *Assoc. défense envi-ronnement cadre de vie Saint-Sauveur*, n° 861349. - TA Nantes, 7 juin 1990, *de Saint-Pern*, n° 892531 et n° 892651).

<sup>2288</sup> R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.*

cours d'enquête et sur laquelle le commissaire enquêteur avait donné son accord<sup>2289</sup>. Bien que la règle jurisprudentielle soit justifiée par le respect du principe de participation et par la volonté du juge de garantir une consultation du public sur les modifications apportées<sup>2290</sup>, un formalisme décisionnel trop contraignant ne constitue ni un gage d'effectivité de la démocratie environnementale ni un gage d'efficacité administrative.

**1407.** C'est pourquoi, dans l'optique d'éviter la lourdeur de trop longues procédures, le surcoût de ces dernières ainsi que d'importants risques de contentieux<sup>2291</sup>, la loi de 2010 a permis, tout en renforçant l'information et la participation en connaissance de cause du public, de rendre moins rigide le formalisme procédural. Elle a en effet été à l'origine de l'article L. 123-14, I du Code de l'environnement selon lequel en cours de procédure, si la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 désireuse d'apporter des modifications substantielles à l'un de ces derniers ainsi qu'à l'étude d'impact ou au rapport sur les incidences environnementales afférent, l'enquête peut être suspendue. Cette suspension, utilisable une seule fois, s'effectue par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête. La limite maximale du délai de suspension est de six mois.

**1408.** Ainsi, cette possibilité introduite en 2010 permet, outre un assouplissement des procédures, de respecter, quoi qu'il en soit, l'information du public dans la mesure où, à l'issue du délai de six mois, le public doit être informé des modifications apportées avant que l'enquête soit prolongée d'une durée d'au moins trente jours. De plus, cette procédure sera menée, si possible, par le même commissaire enquêteur ou la même commission d'enquête<sup>2292</sup> ce qui constitue une garantie supplémentaire pour la qualité de l'encadrement de la participation du public. L'enquête doit faire l'objet d'un nouvel arrêté fixant son organisation et, de fait, l'information du public de la reprise de l'enquête est assurée par une nouvelle publicité. Enfin, nous constatons que la loi de 2010 permet la garantie d'une information complète du public dans la mesure où selon l'article R. 123-22, le dossier complété doit notamment comprendre une note expliquant les modifications substantielles apportées au projet, plan, programme, à l'étude d'impact ou au rapport sur les incidences environnementales. Lorsqu'ils sont requis, des documents comme l'étude d'impact ou le

---

<sup>2289</sup> CE, 22 avril 1977, *Premoli et FDSEA des Alpes-Maritimes*, req. n° 00801.

<sup>2290</sup> J.-C. HÉLIN, « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2291</sup> Y. JÉGOUZO, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en oeuvre du principe de participation », *op. cit.*

<sup>2292</sup> Voir l'article R. 123-22 du code de l'environnement.

rapport sur les incidences environnementales intégrant ces modifications doivent également être insérés dans le dossier.

ii) La tenue d'une enquête complémentaire

**1409.** Toujours dans cette optique d'éviter un formalisme procédural trop lourd, l'article L. 123-14, II, issu de la loi du 10 juillet 2012 prévoit qu'au vu des conclusions du commissaire enquêteur, ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Selon l'article R. 123-23, la durée minimale de cette enquête est de quinze jours. Dans le même souci d'une information complète requise lors de la suspension, le dossier initial est complété et comprend notamment une note expliquant les modifications substantielles apportées au projet, plan ou programme, à l'étude d'impact, l'étude d'incidence environnementale mentionnée à l'article L. 181-1 ou au rapport sur les incidences environnementales par rapport à sa version initialement soumise à enquête<sup>2293</sup>. Enfin, dans un délai de quinze jours à compter de la date de clôture de ladite enquête, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête joint au rapport principal communiqué au public à l'issue de la première enquête un rapport complémentaire et des conclusions motivées au titre de l'enquête complémentaire.

**1410.** Ce dispositif, étant une reprise par la Loi Grenelle II d'une jurisprudence du juge administratif<sup>2294</sup>, pouvant donc paraître moins innovant que la suspension d'enquête prévue à l'article L. 123-14, I<sup>2295</sup>, est loin d'être d'une moindre importance. La consécration de l'enquête complémentaire a effectivement le mérite de fixer dans les textes une règle contribuant à renforcer l'information du citoyen et le dialogue environnemental.

---

<sup>2293</sup> L'article R. 123-23 dispose également que le dossier d'enquête initial comprend « lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact, l'étude d'incidence environnementale mentionnée à l'article L. 181-1 ou le rapport sur les incidences environnementales intégrant ces modifications, ainsi que, le cas échéant, l'avis de l'autorité environnementale mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code ou à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme portant sur cette évaluation environnementale actualisée et les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements consultés en application du V de l'article L. 122-1 ».

<sup>2294</sup> CE, 18 février 1998, *Assoc. sauvegarde région Langeais et a.*, n° 178423 : Rec. CE 1998, tables, p. 1237. CE, 3 juillet 2002, *Cne Beauregard-de-Terrasson, Assoc. Alerte A 89 et a. c/ Sté Autoroutes Sud de la France*, n° 245236. Voir pour cette décision R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (2003), n° 1, p. 121 et s.

<sup>2295</sup> J.-C. HÉLIN, « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques », *op. cit.*

**1411** . Ainsi, bien que cette double réforme révèle quelques difficultés d'application<sup>2296</sup>, ces dernières sont loin d'être insurmontables. La loi Grenelle II donne notamment l'occasion à la procédure d'enquête publique d'atteindre un peu plus le but pour lequel elle a été instituée : permettre aux citoyens, par leur participation, de faire évoluer un projet dans le sens d'un meilleur respect de l'environnement.

## **II. Le recours aux organes consultatifs**

**1412** . En droit de l'environnement français, la consultation se manifeste également par le recours à des organes consultatifs. Le cas des comités de bassin (A), des conseils de quartier (B) et des conseils de développement (C) constituent trois exemples des différentes instances consultatives que le droit consacre en matière de développement et d'aménagement durables.

### A) Les comités de bassin

**1413** . La notion de gouvernance est une notion qui est expressément employée par le droit notamment depuis l'adoption de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement I<sup>2297</sup>. Cette loi a introduit le principe de la « gouvernance à cinq » afin que les processus de décision publics portant sur les problématiques de développement durable associent le plus en amont possible un grand nombre d'acteurs concernés. Ce principe de gouvernance à cinq est mis en œuvre chaque fois qu'il est permis aux acteurs de l'environnement de participer de concert à la prise de décisions ayant un impact positif sur l'environnement. Ces acteurs sont les suivants : l'État, les collectivités locales, les ONG, les citoyens, les employeurs, les salariés.

**1414** . Ce concept se concrétise notamment dans la gestion de l'eau à travers l'institution des comités de bassin. Consacrés initialement par la loi du 16 décembre 1964 relative au

---

<sup>2296</sup> Y. JÉGOUZO, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *op. cit.* « Sous réserve de précisions ultérieures et de l'interprétation que pourra donner le juge de ce texte, cela aboutit à ce qu'une réforme conçue comme une simplification soit finalement assez complexe et à vrai dire dissuasive. On peut la résumer ainsi. Si les modifications sont mineures, elles peuvent être introduites pendant l'enquête ; si elles sont " substantielles " mais ne modifient pas " l'économie générale du projet ", elles peuvent être introduites pendant la suspension de l'enquête. Si elles modifient " l'économie générale du projet ", elles impliquent une enquête complémentaire. La distinction entre ces niveaux de modifications sera, à n'en pas douter, l'objet de beaux débats ».

<sup>2297</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031, texte n° 2.

régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution<sup>2298</sup> ces organes réunissent l'ensemble des acteurs publics et privés d'un bassin hydrographique agissant dans le domaine de l'eau. Leurs finalités consistent en la définition par le biais de la concertation des politiques de gestion de l'eau, de protection des milieux naturels aquatiques et de prévention et gestion du risque inondation. Ils sont chargés d'élaborer un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Il existe sept comités de bassin sur le territoire métropolitain et quatre sur les terres d'Outre-mer.

**1415.** Par exemple, la Loire possède son comité de bassin dénommé Comité de bassin Loire-Bretagne. Il se compose de 190 membres répartis en trois collèges selon le principe de la gouvernance à cinq : 76 représentants des collectivités, 76 représentants des usagers regroupant associations, salariat et patronat ainsi que 38 représentants de l'État et de ses établissements publics.

Désignés pour 6 ans, le mandat de ces membres est renouvelable. Le président, le vice-président et les présidents de commission sont élus pour 3 ans.

#### B) Les conseils de quartiers

**1416.** Les conseils de quartiers sont des organes consultatifs dont l'organisation est codifiée à l'article L. 2143-1 du CGCT. Ils ont pour but de faire participer « les habitants à la vie locale »<sup>2299</sup>. À l'origine des débats sur la loi Démocratie de proximité de 2002, il était question de rendre les conseils de quartier obligatoires dans les communes de 20 000 habitants<sup>2300</sup>. Finalement, l'institution de ces organes n'est, selon cette loi, obligatoire que dans les communes de plus de 80 000 habitants. C'est au conseil municipal de fixer le périmètre de chacun des quartiers de la commune qui doivent être tous dotés d'un conseil de quartier. Il revient également au conseil municipal de fixer pour chacun de ces organes leur dénomination, leur composition ainsi que les modalités de fonctionnement.

**1417.** Au vu des dispositions de l'article L. 2143-1 du CGCT, le recours à ces conseils est peu contraignant pour la commune. Le code dispose en effet qu'ils « peuvent être consultés

---

<sup>2298</sup> Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, JORF du 18 décembre 1964, page 11258.

<sup>2299</sup> L'article L. 2143-1 est inclus dans le chapitre III du titre IV de la deuxième partie du CGCT dont le titre est « participation des habitants à la vie locale ».

<sup>2300</sup> R. LEFEBVRE, « La participation : entre idéal et illusion pour le citoyen », *op. cit.*

par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville ». En outre, le maire a la possibilité de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation « des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville ». En outre, la vie du conseil dépend entièrement de la volonté du conseil municipal dans la mesure où le 4<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 2143-1 dispose que c'est à lui que revient la tâche de leur affecter un local et de leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

**1418.** Par exemple, la ville de Lille possède dix conseils de quartier qui réunissent pas moins de deux cent cinquante conseillers<sup>2301</sup>. Dans cette commune, chaque conseil est composé de forces vives (les représentants des associations et les habitants qui sont impliqués dans la vie de leur quartier), du collège politique (ce sont les membres désignés par les partis politiques, au prorata du résultat des élections municipales) et les habitants tirés au sort sur les listes électorales.

**1419.** Il arrive également que les représentants des habitants ne soient pas tirés au sort mais élus. Dans ce cas là, la qualité requise des participants à ces élections n'est généralement pas d'être électeur inscrit sur les listes électorales de la communes mais plutôt celle d'habitant du quartier. C'est ainsi par exemple que les participants aux élections des représentants des habitants des conseils de quartier dans certains arrondissements parisiens ont été sélectionnés via la consultation des fichiers des abonnés à EDF<sup>2302</sup>. Cependant, le résultat de ce type d'élection n'engage pas l'exécutif de la commune qui conserve en dernier ressort le choix de la composition de ces organes.

**1420.** L'ensemble des règles législatives de base relatives à ce type d'organe est volontairement flou de manière à ce que les élus puissent avoir la main sur la mise en œuvre de ce dispositif. Cependant le principe même de l'organisation de ce type de conseil renvoie à l'idée de mise en valeur de l'expertise citoyenne. S'il est organisé loyalement par les élus, le conseil de quartier répond à une volonté de tirer profit de l'expertise d'usage des habitants de manière à apporter une plus-value à la prise de décisions. Le but initial de ce dispositif est multiple : la qualité et l'efficacité de la décision sont recherchées.

---

<sup>2301</sup> *Conseils de quartier : fonctionnement*, <https://www.lille.fr/Participer/La-democratie-participative/Conseils-de-quartier/Conseils-de-quartier-fonctionnement>, consulté le 28 septembre 2017.

<sup>2302</sup> G. DUMONT, « La participation des citoyens au service des élus », p. 322-332, in H. PAULIAT (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe*, op. cit.

**1421** . L'institution de ces conseils vise également un but de légitimation de la prise de décisions sans pour autant que les avis issus des réunions de conseil aient un caractère décisionnel. Ainsi le recours à cette pratique cours souvent le risque d'être taxé d'instrumentalisation de la démocratie<sup>2303</sup>. En outre, c'est un dispositif de démocratie qui se développe à un échelon « micro-local »<sup>2304</sup>, confiné au quartier, qui entraîne souvent, chez les citoyens la manifestation du phénomène NIMBY. Enfin, ce genre d'instance n'est donc pas exempt de critiques dans la mesure où, bien souvent, son fonctionnement débouche sur l'exclusion spontanée de certains habitants qui ne correspondent pas aux standards généraux des membres du conseil (retraités appartenant aux classes aisées de la population).

### C) Les Conseils de développement

**1422** . Issus de la Loi Voynet de 1999<sup>2305</sup>, les Conseils de développement sont des instances de participation citoyenne. Il s'agit plus précisément d'assemblées composées en partie de bénévoles issus de la société civile. Ces instances consultatives sont créées par des entités administratives telles que les EPCI, les pays ou encore les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR). Ces organes consultatifs ont une fonction de conseil et de proposition dès lors qu'ils sont saisis par leur entité créatrice. Dans certains cas les Conseils de développement peuvent s'auto-saisir. Leur rôle est de développer des propositions en termes de politiques publiques locales dans le domaine du développement durable d'un territoire<sup>2306</sup>.

**1423** . Au sujet de leur organisation, la loi laisse une assez grande souplesse de mise en œuvre. Depuis 2015, la loi NOTRe<sup>2307</sup> définit le cadre général des Conseils de développement. Selon l'article 88 de cette loi<sup>2308</sup>, « un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public ». Cependant, ce

<sup>2303</sup> P. SADLAN, « 1992 : la loi ATR, aggiornamento de la démocratie locale? », *op. cit.*

<sup>2304</sup> R. LEFEBVRE, « La participation : entre idéal et illusion pour le citoyen », *op. cit.*

<sup>2305</sup> Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°148 du 29 juin 1999 page 9515, texte n° 2.

<sup>2306</sup> *Les conseils de développement – CNCD*, <http://www.conseils-de-developpement.fr/les-conseils-de-developpement/>, consulté le 22 octobre 2017.

<sup>2307</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705, texte n° 1.

<sup>2308</sup> Article L. 5211-10-1 du CGCT.

même article précise que « le conseil de développement s'organise librement » à charge, pour les EPCI de veiller « aux conditions du bon exercice de ses missions ».

**1424.** La loi NOTRe précise également que le Conseil de développement doit être consulté « sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale ».

**1425.** Le cas du Conseil de développement durable (C2D) de Bordeaux Métropole<sup>2309</sup> illustre la manière dont est appréhendée la démocratie environnementale à l'échelon intercommunal. Instituée en 1999 et refondée en 2007, cette instance assure une triple mission qui s'est consolidée dans le temps. La première mission est classique car elle est prévue par le cadre légal : il s'agit d'une mission de proposition en direction de Bordeaux Métropole. Ainsi, le C2D formule, sur saisine ou sur auto-saisine, des propositions pour le développement du territoire. La deuxième mission est une fonction de débat public. Il ne s'agit pas de la mise en œuvre de la procédure légale encadrée par la CNDP. Il s'agit d'un débat au sens commun du terme et non au sens procédural. Il s'agit donc davantage d'un débat informel sur un certain nombre de sujet en matière de développement durable. Enfin, la troisième mission est atypique dans la mesure où cette instance assure une fonction de garant de la concertation à l'échelle de Bordeaux Métropole. Cette mission date de 2011, bien avant l'institution par la réforme d'août 2016 des garants de la concertation. Dans le cadre de cette mission le C2D a élaboré une charte de la participation.

**1426.** Dans le cadre de la réalisation de cette charte, la mission de garant du C2D s'est caractérisée par une « impartialité objective »<sup>2310</sup>, une logique contractuelle incluant plus d'horizontalité dans les relations entre citoyens et gouvernants<sup>2311</sup> et enfin par une négociation continue<sup>2312</sup>.

---

<sup>2309</sup> *Accueil - Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole*, <http://c2d.bordeaux-metropole.fr/>, consulté le 22 octobre 2017.

<sup>2310</sup> « Entretien avec Damien Mouchague, Directeur du Conseil de développement de Bordeaux Métropole, Bordeaux, le 15 mai 2013 ». Afin d'éviter que ceux que ce document allait contraindre soient juge et parties, il valait mieux que le C2D écrive la charte. L'idée était qu'il était préférable que ce texte soit écrit par ceux qui allaient l'employer plutôt que par ceux qu'elle allait contraindre.

<sup>2311</sup> *Ibid.* Le C2D a voulu écrire la charte tout en la négociant avec ceux qui l'appliquent.

<sup>2312</sup> *Ibid.* Dans la charte, il a été fixé un principe important qui est celui de suivi de mise en œuvre tripartite.

Cette charte est intéressante dans la mesure où elle propose une définition du citoyen communautaire : toute personne qui utilise un équipement ou une politique publique. En outre elle fixe un principe de concertation dès l'amont du projet. Ce document insiste sur le fait que le citoyen puisse donner son avis sur l'opportunité même du projet et pas simplement sur les arbitrages de mise en œuvre. C'est une participation à la définition de l'intérêt général.

**1427** . Depuis 2007, les 105 membres du C2D sont désignés pour trois ans renouvelables une fois. Une moitié des membres est désignée par les communes<sup>2313</sup> et la seconde moitié est désignée par la Métropole parmi des personnes engagées dans la citoyenneté. Ainsi, l'instauration de ce type d'instance permet une discussion permanente entre acteurs ce qui bouscule une logique administrative qui est dans la verticalité et un discours politique qui a du mal à évoluer dans ces pratiques.

## **Paragraphe 2 : Les mécanismes de concertation**

**1428** . Le droit de l'environnement développe la concertation sous différents aspects. Ainsi, la procédure de concertation relevant du code de l'urbanisme et du code de l'environnement (I) et le débat public (II) permettent aux parties prenantes d'effectuer un dialogue pour la prise de décisions durables.

### **I. Le droit à la concertation des parties prenantes en aménagement et développement durables**

**1429** . Le droit à la concertation des citoyens se retrouve dans différentes procédures : celle relevant du code de l'environnement qui est facultative (A) et celle relevant du code de l'urbanisme (B).

---

<sup>2313</sup> *Tout comprendre en 3 minutes - Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole, <http://c2d.bordeaux-metropole.fr/Le-C2D/Tout-comprendre-en-3-minutes>, consulté le 22 octobre 2017. Chaque commune désigne deux membres : un citoyen tiré au sort et un membre issu d'une structure locale qui est nommé.*

## A) Le droit à la concertation relevant du code de l'environnement

### 1) *La procédure de concertation préalable en matière d'environnement, réponse nuancée à la « participation amont » du Rapport Richard*

**1430** . En réaction aux tensions suscitées par les grands projets comme ceux de Notre-Dame-des-Landes ou Sivens, le rapport de la commission spéciale sur le dialogue environnemental présidée par Alain Richard, remis le 3 juin 2015 à Ségolène Royal, avait pour but de formuler des recommandations « visant à assurer une participation plus effective et plus transparente des citoyens, sans allonger les délais de réalisation des projets »<sup>2314</sup> . Dans cette optique, l'une des recommandations phare du rapport a consisté à proposer « d'inscrire dans la loi l'organisation d'une participation du public en amont d'un projet, dès le stade de l'avant-projet ou du programme qui le fonde »<sup>2315</sup> ce qui fait écho notamment aux dispositions de l'article 6§4 de la Convention d'Aarhus.

**1431** . En réponse à cette proposition, l'ordonnance du 3 août 2016 a instauré une procédure de concertation préalable relevant du code de l'environnement (articles L. 121-15-1 à L. 121-21) qui est innovante à plus d'un titre. Initialement, cette procédure avait été consacrée par le Grenelle II dans le but de répondre aux exigences de de l'article 6§3 et §4 de la Convention d'Aarhus de 1998 ainsi que de l'article 6§4 de la directive européenne n° 85/337/CEE de 1985<sup>2316</sup> . L'enjeu de cette révision était en effet de répondre à l'impératif posé par ces deux textes : la possibilité d'informer et de faire participer le public à un stade précoce, lorsque toutes les options sont envisageables<sup>2317</sup> . Ainsi, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement

---

<sup>2314</sup> A.-S. LUCHEZ, *Le rapport sur le dialogue environnemental reçoit un accueil contrasté*, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/rapport-dialogue-environnemental-democratie-participative-24667.php4>, consulté le 19 juillet 2017.

<sup>2315</sup> COMMISSION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LA DÉMOCRATISATION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL PRÉSIDIÉE PAR ALAIN RICHARD, *Rapport Démocratie environnementale: débattre et décider*, op. cit., p. 17.

<sup>2316</sup> Directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JOCE n° L 175 du 5 juillet 1985). Texte abrogé par l'article 14 de la Directive n° 2011/92/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 (JOUE n° L 26 du 28 janvier 2012).

<sup>2317</sup> Article 6§3 de la Convention d'Aarhus : « Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement ». Article 6§4 de la Convention d'Aarhus : « 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 ». Article 6§4 de la directive n° 85/337/CEE : « À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les

national pour l'environnement a permis d'articuler le mécanisme de la concertation, dispositif relevant jusqu'alors uniquement du code de l'urbanisme<sup>2318</sup>, avec la procédure d'enquête publique. Par la rédaction d'un article unique au sein du code<sup>2319</sup>, le Grenelle II a donné la possibilité aux responsables de projet, plan, programme ou décision entrant dans le champ de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, de mettre en œuvre une concertation préalable à l'enquête publique<sup>2320</sup>. L'ordonnance du 3 août 2016 est venue en renfort de ces dispositions existantes en encadrant davantage les modalités de cette concertation qui étaient, auparavant, déterminées discrétionnairement par le maître d'ouvrage ou le responsable de la décision et en précisant le champ d'application de cette procédure<sup>2321</sup>.

**1432 .** La délimitation du champ d'application de cette concertation préalable est opérée par un alignement de ce dernier sur champ d'application de l'étude d'impact et de l'évaluation environnementale. L'article L. 121-15-1 énumère les opérations pour lesquelles la concertation est applicable. Peuvent ainsi faire l'objet de cette procédure les projets, plans et programmes qui sont soumis à une étude d'impact ou à une évaluation environnementale et qui ne donnent pas lieu à saisine de la CNDP<sup>2322</sup> ainsi que les projets, plans et programmes pour lesquels la CNDP a demandé une concertation préalable. Si sous le règne de la loi Grenelle II, les dispositions quant à la nature des opérations susceptibles de faire l'objet de cette procédure restaient floues, l'ordonnance de 2016 apporte de réels éclaircissements. En effet, cette clarification se retrouve également dans le fait que l'article L. 121-15-1 mentionne également les opérations ne pouvant faire l'objet d'une concertation préalable<sup>2323</sup>.

---

options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise ».

<sup>2318</sup> Articles L. 103-2 à L. 103-6 (concertation obligatoire) et L. 300-2 (concertation facultative).

<sup>2319</sup> Avant l'ordonnance de 2016, seul l'ancien article L.121-16, issu de la loi Grenelle II, encadrait sommairement la procédure de concertation préalable.

<sup>2320</sup> Y. JÉGOUZO, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *op. cit.*

<sup>2321</sup> J.-F. STRULLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>2322</sup> Cela concerne les projets assujettis à une évaluation environnementale qui sont listés à l'annexe de l'article R. 122-2 ainsi que les plans et programmes soumis à évaluation environnementale qui sont listés à l'article R. 122-17, hors plans nationaux qui relèvent de la CNDP.

<sup>2323</sup> Sont exclus du champ de la procédure les projets et les documents d'urbanisme soumis à une concertation obligatoire en application de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme. Sont également exclus les plans et programmes relevant d'une procédure participative particulière comme les plans de prévention des risques technologiques, les plans de gestion des risques d'inondation, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, le plan d'action pour le milieu marin, et le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

- a) Les conditions de déclenchement de la procédure de concertation environnementale, entre innovation et balisage

**1433 .** Outre cette explicitation, l'ordonnance de 2016 a approfondi les modalités de mise en œuvre de la procédure. Elle apporte des précisions sur les conditions du déclenchement de la concertation. Comme l'ensemble toutes les concertations relevant du code de l'environnement, cette procédure est facultative. C'est en effet, *a priori*, au maître d'ouvrage d'un projet ou à la personne publique responsable d'un plan ou programme de décider ou non d'organiser une concertation. Cependant, ce caractère facultatif peut être atténué dans différentes situations.

**1434 .** Tout d'abord l'autorité compétente pour autoriser le projet a la possibilité, d'imposer au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation via une décision motivée<sup>2324</sup> rendue dans des délais variables selon l'opération<sup>2325</sup>. L'intérêt d'une telle faculté pour l'administration est de pouvoir contrer la passivité de certains maîtres d'ouvrages non désireux d'exposer leur opération à la critique du public par crainte qu'elle ne soit fragilisée par une telle procédure.

**1435 .** De plus, concernant les conditions d'engagement de la procédure, l'ordonnance a également consacré une solution plutôt innovante dans la mesure où elle a instaurée **un droit d'initiative** permettant à ses destinataires de demander au préfet la tenue d'une procédure de concertation. Plus précisément, l'article L. 121-19 concède ce droit au public soit un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention publiée par le responsable du projet 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 la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la

---

<sup>2324</sup> J.-F. STRULLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.* Ces motivations peuvent reposer sur divers éléments comme le contexte local, les caractéristiques de l'opération ou encore les exigences issues du droit européen ou international.

<sup>2325</sup> En vertu de l'article L. 121-17, différents délais sont applicables selon l'opération visée :

Concernant les projets mentionnés au 2<sup>o</sup> de l'article L. 121-15-1 non soumis à déclaration d'intention, la décision motivée doit intervenir au plus tard quinze jours après le dépôt de la demande d'autorisation.

Concernant les projets soumis à déclaration d'intention en application de l'article L. 121-18, la décision motivée imposant une concertation préalable doit intervenir au plus tard deux mois après la publication de cette déclaration.

Concernant les plans et programmes, la décision motivée doit intervenir au plus tard deux mois à compter de l'acte prescrivant l'élaboration d'un tel plan ou programme.

déclaration d'intention. Ce droit d'initiative peut également être utilisé par les collectivités locales<sup>2326</sup> et les associations<sup>2327</sup>.

**1436.** Cependant la consécration de ce droit d'initiative est soumise à des règles plus restrictives que celles de la concertation issue de la volonté du maître d'ouvrage ou exigée par l'autorité compétente pour autoriser une opération. De manière paradoxale, le droit du public de participer en amont à l'élaboration de décisions environnementales est plus limité lorsque celui-ci réclame sa mise en œuvre.

Les restrictions apportées par l'ordonnance de 2016 concernent tout d'abord le champ d'application de la concertation lorsque engagée par le biais du droit d'initiative. Selon l'article L. 121-17-1 du code de l'environnement, le droit d'initiative est ouvert uniquement à une catégorie réduite de projets assujettis à une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 et ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP<sup>2328</sup>. De plus, ce droit est également utilisable pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP décrite dans l'article L. 121-8.

**1437.** En outre, l'ordonnance de 2016, par la consécration d'une série de conditions successives, procède à un encadrement rigoureux de la mise en œuvre du droit d'initiative<sup>2329</sup>. Cette procédure stricte démontre que ce droit d'initiative instituée par la réforme n'est pas en soi une garantie de concertation à l'issue de l'accomplissement de diverses formalités<sup>2330</sup>. Il s'agit uniquement d'une étape indispensable permettant au public, aux associations ou à des collectivités territoriales de demander à participer, le plus en amont possible du processus décisionnel, à la conception d'une opération ayant un impact environnemental.

**1438.** Selon la procédure, dans le but d'informer le public, les associations et les collectivités territoriales, le porteur de projet ou le responsable de l'élaboration d'un plan ou

---

<sup>2326</sup> L'article L. 121-19 du code de l'environnement fait mention du conseil régional, départemental ou municipal ou de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention

<sup>2327</sup> Une association de protection de l'environnement agréée au niveau national peut faire usage de ce droit d'initiative. Ce droit peut également être exercé par deux associations ou une fédération d'associations agréée(s) 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.

<sup>2328</sup> Il est exigé par l'article L. 121-17-1 que le montant des dépenses prévisionnelles de ces projets réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique soit supérieur au seuil fixé par décret en Conseil d'État, ou que le montant total des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage d'un projet privé soit supérieur à ce montant.

<sup>2329</sup> J.-C. ZARKA, « La réforme du dialogue environnemental », *op. cit.*

<sup>2330</sup> J.-F. STRULLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

programme doivent publier une déclaration d'intention comportant différentes informations obligatoires sur un site internet<sup>2331</sup>. À partir de la publication de cette déclaration d'intention<sup>2332</sup> les détenteurs du droit d'initiative ont deux mois pour utiliser ce droit auprès du représentant de l'État<sup>2333</sup>.

Ce dernier, dans le but d'apporter une réponse à cette initiative, doit alors procéder à une appréciation de la recevabilité de la demande et cela au regard du territoire susceptible d'être affecté par le projet, plan ou programme compte tenu de ses principaux impacts environnementaux et de ses retombées socio-économiques. La possibilité de mettre en œuvre ce type de procédure participative dépend donc avant tout du représentant de l'État qui se livre à un contrôle « de l'opportunité d'organiser une concertation préalable »<sup>2334</sup>. En cas d'acceptation d'organiser cette procédure<sup>2335</sup>, c'est à lui que reviendra le pouvoir de fixer la durée et l'échelle territoriale de la participation qui sera mise en œuvre au regard des principaux impacts environnementaux et des retombées socio-économiques attendus.

**1439.** De fait, l'ordonnance de 2016 amène à faire une constatation non exempte de questionnements : le texte fait dépendre la mise en œuvre de cette concertation environnementale de la volonté du préfet qui dispose dans ce cadre d'un pouvoir excessivement important.

#### b) La variabilité des modalités de la concertation environnementale

**1440.** L'instauration, par l'ordonnance du 3 août 2016, de la procédure de concertation préalable environnementale dans le code de l'environnement s'est traduit par un encadrement bien plus précis que ne l'avait fait le Grenelle II de l'environnement. La concertation sous le

---

<sup>2331</sup> Article L. 121-18. Concernant les projets, la déclaration d'intention doit être publiée sur internet avant le dépôt de la demande d'autorisation. Ce document doit comporter les motivations et raisons d'être du projet, des renseignements sur le plan ou le programme dont le projet découle, la liste des communes susceptibles d'être affectées par ce dernier, un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement, une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées et les modalités déjà envisagées, s'il y a lieu, de concertation préalable du public. Concernant les plans ou programmes, le responsable publie une déclaration d'intention constituée par l'acte prescrivant l'élaboration du plan ou programme. Cet acte doit faire mention, s'il y a lieu, des modalités de la concertation préalable du public envisagées si la déclaration d'intention n'a pas été réalisée jusque-là.

<sup>2332</sup> La déclaration d'intention doit en outre être transmise, dans un délai d'un mois, à l'autorité administrative compétente pour autoriser l'opération visée (Article L. 121-18, IV).

<sup>2333</sup> Article L. 121-19. Le représentant de l'État doit alors informer sans délai le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou programme et, si elle est distincte, l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme.

<sup>2334</sup> L. 121-19, II.

<sup>2335</sup> Que la réponse soit positive ou négative, le préfet doit rendre publique une décision motivée dans un délai maximum d'un mois à compter de la réception de la demande. En l'absence de décision explicite dans ce délai, le représentant de l'État est réputé avoir rejeté la demande.

règne de la loi de 2010 se caractérisait en effet par la liberté pour le maître d'ouvrage ou le responsable de la décision d'en fixer les modalités. Le Grenelle II favorisait ainsi le principe du silence de la loi, laissant aux responsables de la concertation le soin d'organiser la participation du public au gré des circonstances entourant l'opération visée et en fonction de l'importance de cette dernière. Depuis l'ordonnance de 2016, bien que les modalités d'organisation de la concertation puissent varier, il a été introduit dans le code des règles universelles qui doivent en tout cas être respectées lors de la tenue d'une telle procédure. Si ce renforcement peut être vu comme une évolution vers davantage d'insécurité juridique due au contentieux que génère l'application de ces nouvelles règles<sup>2336</sup>, il doit également être envisagé comme le progrès d'une garantie de respect *a minima* des règles d'une « bonne participation ». Le code envisage que ce standard minimum soit agrémenté de la présence d'un garant de la concertation. La désignation de ce dernier dans la procédure n'est cependant pas toujours obligatoire.

i) La garantie d'un standard minimum de concertation

**1441 .** Ces conditions incontournables font l'objet de l'article L. 121-16 du code de l'environnement. En ce qui concerne les règles de publicité de la concertation, cet article prévoit que le public soit informé des modalités et de la durée de la procédure quinze jours avant le début de cette dernière par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation. La fixation de cette règle par la loi a le mérite de permettre que le public soit averti suffisamment tôt de la tenue de cette procédure pour pouvoir avoir une chance d'y participer. Cela évite également par la même occasion que ce genre d'évènement démocratique soit passé sous silence par les responsables dans le but qu'un minimum de personnes se rende sur les lieux de la concertation. En outre, une durée minimum de la concertation a également été inscrite dans le code. Ainsi la tenue de cette procédure ne peut pas durer moins de quinze jours et ne doit pas excéder trois mois

**1442 .** De plus, à l'instar de la procédure d'enquête publique, il est prévu qu'un bilan de la procédure soit rendu public. C'est au maître d'ouvrage d'accomplir cette tâche en indiquant les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire

---

<sup>2336</sup> J.-F. STRUILLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.* L'absence de cadre strict concernant les modalités de la concertation apportait au maître d'ouvrage ou au responsable la caution d'une sécurité juridique. En fixant à leur gré ces modalités, ils voyaient s'éloigner le risque de voir remettre en cause des projets déclarés d'utilité publique ou des plans et programmes qui avaient nécessité une longue période de travail.

de la concertation. Loin d'être réellement explicites, il n'est pas impossible que ces dispositions soient, dans l'avenir, interprétées par le juge comme l'obligation de prendre en considération l'avis du public, ce qui permet de rejoindre les exigences de la Convention d'Aarhus de 1998.

**1443 .** Il est à constater que l'article L. 121-16 du code de l'environnement n'évoque pas la nécessité d'une bonne information environnementale du public et la possibilité qu'il puisse faire ses observations et proposition. Malgré cela, l'organisation de la concertation peut, à ce sujet, bénéficier quoi qu'il en soit des dispositions de l'article L. 120-1 consacrant les principes généraux de la participation. Le II de cet article dispose en effet que « la participation confère le droit pour le public d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective » et « de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ». D'ailleurs, le III de l'article 120-1 précise que l'ensemble des principes généraux énumérés par le II s'applique à la procédure de concertation. Et d'une manière générale, le IV du même article indique que ces dispositions s'exercent dans les conditions prévues au titre II, portant sur l'information et la participation des citoyens et encadrant l'ensemble des procédures participatives du code de l'environnement.

**1444 .** Bien que rien ne soit absolu à ce sujet, la fixation de ces modalités minimales présente donc une garantie pour le public et une référence pour la sanction du juge administratif en cas de non-respect de ce standard de concertation.

#### ii) Le recours aléatoire à un garant de la concertation

**1445 .** La nécessité de garantir la qualité de la concertation est un objectif qui depuis 1996 figure dans la charte de la concertation<sup>2337</sup>. L'ordonnance du 3 août 2016 consacre cette notion au sein du code de l'environnement en prévoyant la possibilité que la concertation soit menée par un garant. La présence du garant est *a priori* facultative : le maître d'ouvrage ou le responsable du plan ou programme peut décider s'il y a besoin ou non d'y avoir recours<sup>2338</sup>. Cependant, dans plusieurs cas, le code de l'environnement en a fait une obligation. C'est le cas lorsque la concertation est imposée au maître d'ouvrage par l'autorité compétente pour

---

<sup>2337</sup> L'article 7 de ce document incitatif dispose que « la concertation nécessite souvent la présence d'un garant ». L'article précise notamment que « lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible ».

<sup>2338</sup> J.-F. STRULLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

autoriser le projet<sup>2339</sup>. La présence d'un garant est encore obligatoire lorsque le préfet répond favorablement à la mise en œuvre du droit d'initiative<sup>2340</sup>. Enfin, si la CNDP décide de l'opportunité d'organiser une concertation plutôt qu'un débat public, un garant sera également désigné<sup>2341</sup>.

**1446 .** Désigné par la CNDP<sup>2342</sup> le garant de la concertation tient lieu de caution pour que les droits du public soient respectés au sein du dialogue environnemental. En effet, à l'instar du commissaire enquêteur lors d'une enquête publique, le garant est une figure d'impartialité et d'indépendance qui a pour fonction première d'assurer la bonne information et la bonne participation du public lors de la concertation. L'ordonnance de 2016 a apporté des précisions concernant ses droits et fonctions lors de la procédure.

**1447 .** Ainsi le code de l'environnement concède au garant une fonction informative et plus particulièrement il lui octroie plusieurs prérogatives afin qu'il puisse assurer la qualité de l'information transmise au public. Afin de mener à bien cette mission l'article L. 121-16-1 lui donne la possibilité de demander à la CNDP, qui en supporte le coût, une étude technique ou expertise complémentaire<sup>2343</sup>. Cette faculté permet au garant de compléter un dossier qui serait trop maigre et dont les informations ne permettraient pas au public d'appréhender suffisamment la teneur complète des enjeux du projet, plan ou programme. En outre, afin qu'une bonne information et une bonne participation du public soient assurées, il lui est possible d'adresser toute demande à la personne responsable du plan ou au maître d'ouvrage du projet. Il est également habilité, dans les limites posées par l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration<sup>2344</sup>, à statuer sur l'opportunité de donner suite aux demandes de communication adressées au maître d'ouvrage ou à l'autorité publique compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou le programme. D'une manière générale, il peut adresser toute demande à la personne responsable du plan ou au maître d'ouvrage du projet pour assurer une bonne information et participation du public.

---

<sup>2339</sup> Situation présentée par l'article L. 121-17 du code de l'environnement.

<sup>2340</sup> Situation présentée par l'article L. 121-19 du code de l'environnement.

<sup>2341</sup> Situation présentée par l'article L. 121-8 du code de l'environnement.

<sup>2342</sup> L'article L. 121-1-1 prévoit en effet qu'il appartient à la CNDP la fonction d'établir une liste nationale de garants et de rendre publique cette dernière. La CNDP est également chargée de désigner un garant remplaçant en cas d'empêchement du garant. Dans ce cas-là elle doit fixer la date de reprise de la concertation préalable et en informer le public.

<sup>2343</sup> Il est précisé que la décision de la commission est portée à la connaissance du public sur le site internet prévu pour la concertation préalable.

<sup>2344</sup> Cet article exclut une série de documents du droit à communication.

**1448 .** Cette bonne participation est également assurée par le fait que soient publiées sur le site internet ouvert pour l'occasion, les observations et les propositions que le public adresse au garant par voie électronique ou postale.

La bonne information du garant lui-même est également envisagée puisque le code de l'environnement prévoit que soit transmise préalablement à son avis la synthèse des observations et propositions du public « dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la concertation préalable ».

**1449 .** A l'issue de la procédure, le garant dispose d'un délai d'un mois à partir de la clôture de la concertation pour effectuer un bilan de la concertation et un résumé de la façon dont s'est déroulée cette dernière. Ici encore, cette fonction se rattache à la bonne information du public non sur le projet lui-même mais sur le déroulement de la procédure. Dans ce document, outre les évolutions du projet résultant de la concertation préalable, doivent apparaître une synthèse des observations et propositions présentées. Bien que les dispositions du décret d'application n° 2017-626 du 25 avril 2017<sup>2345</sup> n'apportent pas de réelles précisions, on peut imaginer que ce bilan doit être réalisé sous le principe de la prise en considération de l'avis du public qui implique notamment que le garant effectue dans son bilan une analyse portant sur la totalité des observations et propositions du public. Cette obligation ayant été développée par la jurisprudence du juge administratif au sujet de l'activité du commissaire-enquêteur, on peut penser qu'elle s'applique également dans le cadre de la concertation et que tout manquement entraînerait l'irrégularité de la procédure. En outre, la prise en compte de l'avis du public a été consacrée comme principe général de la participation par l'article 120-1 du code de l'environnement. Cet article dispose en effet notamment que la participation confère 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. Or le III de ce même article précise que l'ensemble des principes généraux énumérés s'applique à la procédure de concertation.

---

<sup>2345</sup> Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux 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 et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes, JORF n°0099 du 27 avril 2017 texte n° 6

**1450.** Contrairement à celle du commissaire enquêteur, la fonction de garant se caractérise par l'exclusivité de son caractère procédural. En effet, contrairement au commissaire enquêteur, le garant n'a pas pour tâche de se prononcer sur l'objet de la procédure. Il ne doit en effet en aucun cas donner son avis sur l'opportunité de l'opération visée par la concertation. Il a donc une fonction purement procédurale puisque, durant la concertation, il veille à la bonne information et participation du public et, en fin de procédure, il a pour mission d'analyser le déroulement de cette dernière et d'indiquer les éventuels dysfonctionnements<sup>2346</sup>. Le garant a également pour mission d'informer responsables et institutions puisqu'il lui appartient de faire part au maître d'ouvrage, à la CNDP et au représentant de l'État du déroulement et du bilan de la concertation préalable.

**1451.** Ainsi, le droit de l'environnement entend l'information et la participation du public par l'intermédiaire du garant. Le fait que cet acteur de la démocratie environnementale soit une tierce personne sélectionnée selon une procédure garantissant son indépendance et son impartialité en constitue un premier indice. En outre, cette neutralité recherchée a pour ambition de faire du garant un rempart contre le manque de sincérité d'un dialogue portant sur des opérations à fort impact environnemental. Le garant constitue en quelque sorte une vigie veillant à ce que les populations concernées puissent contribuer de manière effective à l'élaboration de ces projets.

*2) La concertation imposée par la CNDP, palliatif de l'absence de débat public : article L. 121-8 du code de l'environnement*

**1452.** Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, la loi Grenelle II disposait dans des termes plutôt flous que la Commission nationale du débat public pouvait « recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation »<sup>2347</sup> dans le cas où elle ne jugeait pas nécessaire la tenue d'un débat public. L'ordonnance de 2016 ayant étendu les compétences de cette autorité administrative indépendante, donne la possibilité à la CNDP de sommer le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable d'organiser une concertation préalable.

---

<sup>2346</sup> CNDP, « Garants : notice de présentation. Notice de présentation jointe à l'appel à candidature », disponible sur <https://www.debatpublic.fr/recherche?keywords=garants>. « Le garant analyse les processus participatifs mis en place par le porteur du projet dans le but de rectifier, infléchir ou améliorer le processus. Le garant n'a pas pour mission de prendre position sur le fond du projet, il n'est pas là pour émettre un jugement, mais pour évaluer le processus participatif et en rendre compte. Le cas échéant, il en signale les dysfonctionnements ».

<sup>2347</sup> Ancien article L. 121-9 du code de l'environnement.

**1453.** Au sens de l'article L. 121- 8 du code de l'environnement, deux situations sont possibles. Premièrement, si, comme l'indique le I de l'article L. 121- 8, un projet d'aménagement ou d'équipement, par sa nature, ses caractéristiques techniques ou son coût prévisionnel, répond à des critères ou excède des seuils fixés par décret en Conseil d'État<sup>2348</sup>, la CNDP est saisi et peut décider qu'un tel projet relève davantage d'une concertation préalable que d'un débat public. Cette situation concerne également les plans et programmes nationaux cités par l'article R. 121-1-1 du code de l'environnement<sup>2349</sup>.

Deuxièmement, si, comme l'indique le II de l'article L. 121- 8, un projet relève des catégories définies dans le I mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil fixé en application du I, et qu'il répond à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État pour chaque nature de projet<sup>2350</sup>, le maître d'ouvrage n'a pas l'obligation de saisir la CNDP. Cependant il doit rendre public son projet en exposant ses objectifs et caractéristiques et préciser s'il décide ou non de saisir la CNDP. Dans le cas, où il décide de ne pas la saisir, il doit également indiquer les modalités de concertation qu'il s'engage à mener<sup>2351</sup>.

**1454.** L'ordonnance de 2016 a élargi les conditions de la saisine de la CNDP. Désormais, en vertu du II de l'article L. 121-8, cette dernière peut être saisie<sup>2352</sup> par dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, dix parlementaires, un conseil régional, un conseil départemental, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou encore par une association agréée au niveau national afin de demander un débat ou une concertation.

---

<sup>2348</sup> CNFPT, *MOOC- La participation du public dans le champ environnemental- Les procédures de concertation*, <https://www.fun-mooc.fr/courses/course-v1:CNFPT+87006+session01/courseware/b79a6c5efc5945f49ca6e4ebd07d4ad6/d366554b0ce14712aa28a681ca495454/>, consulté le 18 juillet 2017. Le document prend l'exemple d'un barrage hydroélectrique dont le volume est supérieur à 20 millions de mètres cubes.

<sup>2349</sup> Parmi ces plans et programmes, sont par exemple concernés le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, le programme d'actions national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ou encore le programme national de la forêt et du bois.

<sup>2350</sup> CNFPT, « MOOC- La participation du public dans le champ environnemental- Les procédures de concertation », *op. cit.* Le document prend l'exemple d'un barrage hydroélectrique dont le volume est compris entre 10 et 20 mètres cubes.

<sup>2351</sup> Il doit alors respecter les conditions définies par les articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement.

<sup>2352</sup> Cette saisine doit être accompagnée des motivations de la demande et intervenir dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

**1455.** Dans l'hypothèse où la CNDP fait le choix d'imposer la mise en œuvre d'une procédure de concertation, il lui revient d'en définir les modalités concernant notamment la publicité, la durée, le périmètre ou encore le bilan de la participation. La concertation doit cependant se faire dans le respect des articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement, ce qui implique par exemple qu'elle devra désigner un garant de la concertation. Le respect de ces modalités est également synonyme d'amélioration dans la mesure où, auparavant, la CNDP avait une totale liberté dans la fixation des règles de la concertation qu'elle recommandait d'organiser<sup>2353</sup>.

**1456.** Cette innovation issue de l'ordonnance de 2016 présente la garantie d'un dialogue environnemental, même en l'absence de débat public<sup>2354</sup>. Auparavant, le choix de ne pas organiser un tel débat signifiait qu'aucune procédure participative n'aurait lieu. Le but de ce dispositif est d'éviter des situations dans lesquelles un projet ayant un impact conséquent sur l'environnement et/ou suscitant un mécontentement local important se caractérise par une absence de dialogue entre parties-prenantes<sup>2355</sup>. Cette possibilité, bien que restant facultative, permet de contourner la situation selon laquelle un responsable de projet décide de manière discrétionnaire de ne pas avoir recours à une concertation susceptible de mettre en danger l'opération qu'il a prévue.

## B) Le droit à la concertation relevant du code de l'urbanisme

### *1) L'ancrage des concertations urbanistiques dans la démocratie environnementale*

**1457.** La procédure de concertation du code de l'urbanisme puise indéniablement son identité dans le vaste concept qu'est la démocratie environnementale. Bien qu'existant en marge du code de l'environnement, cette procédure, considérée comme un « petit laboratoire de la démocratie participative »<sup>2356</sup> en raison de son caractère précurseur, n'en est pas moins une composante de l'arsenal textuel consacrant l'inclusion de l'éco-citoyen dans les processus décisionnels durables. La concertation préalable a fait, en effet avant l'instauration des

---

<sup>2353</sup> J.-F. STRUILLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>2354</sup> J.-C. ZARKA, « La réforme du dialogue environnemental », *op. cit.*

<sup>2355</sup> J.-F. STRUILLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>2356</sup> J.-F. JOYE, « Démocratie participative et urbanisme : les fluctuations du contrôle par le juge administratif de la procédure de concertation préalable », in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, (2014), n° 102, p. 94 et s.

dispositions du code de l'environnement, l'objet d'une consécration animée par la volonté du législateur d'une véritable co-construction de projets durables associant gouvernants et citoyens.

**1458.** Bien que dans la pratique ce terme de « co-construction » soit encore bien relatif pour désigner la concertation, cette dernière se caractérise par le fait qu'elle associe le public le plus en amont du processus décisionnel, lorsque le projet n'est pas arrêté. Ainsi le but de ce type de procédure est que le public influence de manière effective les contours de l'opération envisagée par l'administration. Pouvant être définie comme « le fait de préparer une action en commun », la concertation « implique donc la recherche d'un accord, une négociation visant à définir une position consensuelle »<sup>2357</sup>.

**1459.** Par son objet, l'urbanisme durable et par son mode de fonctionnement, la concertation préalable constitue l'une des sources du droit français répondant aux exigences du principe de participation implanté par le droit international et européen à travers notamment la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 ou encore la directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003<sup>2358</sup>. Cette procédure permet également l'application de la Charte de l'environnement de 2004 insérée dans le bloc de constitutionnalité français. La mise en œuvre de la concertation préalable du code de l'urbanisme donne donc corps à l'idée selon laquelle l'éco-citoyen, soucieux de son environnement, puisse participer à l'élaboration de décisions respectueuses des écosystèmes et par extension respectueuses de sa santé ou sa sécurité<sup>2359</sup>.

Comme Pierre Bijou l'a souligné, la concertation est un réel instrument d'aménagement et de développement durables. « Un projet ouvert aux citoyens et qui aura été délibéré avec les élus, les associations, les acteurs socio-économiques, répond mieux aux attentes de la société. Prendre en compte l'intérêt général pluriel, c'est conforter la durabilité du projet ou, en d'autres termes, proposer un aménagement durable du territoire. Ainsi, la concertation s'affirme comme un facteur essentiel de la légitimité d'une décision »<sup>2360</sup>.

---

<sup>2357</sup> « Concertation » in Y. JÉGOUZO (dir.), *Droit de l'urbanisme : dictionnaire pratique*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Le Moniteur, 2013, p. 206.

<sup>2358</sup> 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, JOUE n° L 156 du 25/06/2003, p. 17-25.

<sup>2359</sup> Ces considérations suivent bien sûr une logique écologique, bien que le raisonnement juridique, malgré certaines évolutions durant ces dernières années, suivent majoritairement une logique ethno-centrée selon laquelle le public participe en priorité pour la protection de sa propre santé et sécurité.

<sup>2360</sup> P. BIJOU, « Le recours à la concertation en urbanisme », in *Droit et ville*, (2002), n° 54, p. 103-135.

**1460** . En outre, l'articulation entre la concertation préalable du code de l'urbanisme et les dispositions du code de l'environnement confirme l'appartenance de cette procédure à la famille des dispositifs constituant la démocratie environnementale. Cette articulation peut se constater à, au moins, trois égards.

En premier lieu, l'ordonnance n° 2016-1060 voit dans la mise en œuvre des procédures de concertation du code de l'urbanisme (procédure obligatoire et procédure facultative), le respect de trois des quatre droits de la participation environnementale codifiés à l'article L. 120-1 du code de l'environnement<sup>2361</sup>. Par conséquent, il est reconnu dans le code de l'environnement que la procédure participative du code de l'urbanisme confère pour le public le droit d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective, le droit de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions et enfin 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.

En deuxième lieu, le code de l'environnement inclut, en guise de textes complémentaires, à la fin des dispositions sur la concertation préalable environnementale, l'ensemble des dispositions du code de l'urbanisme sur la procédure de concertation préalable obligatoire (article L. 103-2 à L. 103-6 du code de l'urbanisme) ainsi que le nouvel article L. 300-2 du code de l'urbanisme consacrant la procédure facultative de concertation préalable introduite par la loi ALUR.

Enfin, l'articulation particulière entre la concertation préalable du code de l'urbanisme et la procédure d'enquête publique environnementale intègre la première dans une logique de démocratie durable. La règle selon laquelle le bilan de la concertation doit en principe être réalisé avant le début de la procédure d'enquête publique pour qu'il soit mis à disposition du public dans le dossier d'enquête publique<sup>2362</sup> atteste du caractère complémentaire des deux procédures dans le but d'une bonne information et d'une bonne participation du public dans le domaine de l'aménagement et du développement durables.

---

<sup>2361</sup> Le III de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dispose que « les procédures de concertation préalable organisées en application du code de l'urbanisme respectent les droits mentionnés aux 1°, 3° et 4° du II du présent article ».

<sup>2362</sup> J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquête publique », in *RJE*, (2007), n° 2, p. 245 et s. Voir l'arrêt CAA Douai, 17 novembre 2005, *M. Jean X.*, req. n° 04DA00563.

## 2) *La concertation obligatoire du code de l'urbanisme*

**1461** . Introduite initialement par la loi du 18 juillet 1985<sup>2363</sup>, cette procédure de concertation obligatoire a pour objet l'implication du public durant toute la phase d'élaboration d'une opération d'aménagement. Suite à la recodification de 2015<sup>2364</sup>, les articles L. 103-2 à L. 103-6 imposent la tenue de cette procédure en amont de nombreux projets locaux.

L'ancrage législatif et jurisprudentiel progressif de cette procédure dans le paysage de la démocratie environnementale témoigne de la volonté du droit français de renforcer le droit des citoyens, associations et autres groupements à être concertés le plus tôt possible sur l'élaboration de projets ayant un impact important sur la sécurité et la santé des personnes.

**1462** . Les différentes réformes successives témoignent de ce raffermissement juridique de la procédure de concertation. À plusieurs égards, la procédure de concertation obligatoire telle qu'elle est encadrée par le droit de l'urbanisme témoigne d'une relative ouverture vers une participation complète.

### a) Le caractère englobant de la notion de public de la concertation

**1463** . La nature du public concerté constitue un premier exemple de cette ouverture. En effet, contrairement aux procédures consultatives qui se focalisent uniquement sur le citoyen au sens strict du terme, l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme (anciennement L. 300-2 avant la recodification) dispose que sont concertés « pendant toute la durée de l'élaboration du projet ...les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ». Ainsi nul n'est besoin d'être citoyen inscrit sur les listes électorales de l'une des communes où l'opération est envisagée. Ces termes que l'on peut qualifier d'englobants voire de « généreux », donnent ainsi le droit à toute personne concernée de participer à l'élaboration d'un projet ayant un impact sur l'environnement. En comparaison avec les procédures consultatives, cette conception juridique se rapproche davantage de la notion d'éco-citoyen, autrement dit une personne dotée de droits et de devoirs qui participe à la gestion des affaires communes dans le domaine de l'aménagement et du développement durables.

---

<sup>2363</sup> Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (Journal Officiel du 19 Juillet 1985 page 8152 ).

<sup>2364</sup> Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 (Journal Officiel du 24 Septembre 2015)

**1464.** Cette rédaction de l'article L. 103-2 implique donc que la délibération de l'autorité compétente chargée de fixer les modalités de la concertation qui établit une liste limitative de personnes ou d'associations susceptibles de participer à cette procédure ne peut être qu'entachée d'irrégularité<sup>2365</sup>. Ainsi, de manière partielle, le Conseil d'État a confirmé ce principe en estimant qu'une concertation doit se dérouler sur « l'ensemble des communes concernées par le projet »<sup>2366</sup>. Cependant cela n'empêche pas, en principe, aux personnes non inscrites sur les listes électorales de la ou des commune(s) concernée(s) par un projet de participer à la concertation organisée pour ce dernier.

**1465.** Il faut cependant préciser que l'ensemble du public susceptible de participer à une procédure de concertation relevant du code de l'urbanisme n'a pas exactement les mêmes droits que pour la concertation environnementale dans la mesure où, le public ne dispose pas du droit d'initiative consacré par le code de l'environnement. Plusieurs articles indiquent cette exclusion mais l'on peut notamment prendre l'exemple de l'article L. 121-17-1 du code de l'environnement inséré dans une section 4 relative au droit d'initiative de la concertation environnementale qui dispose que les documents d'urbanisme et projets ayant fait l'objet de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme ne peuvent se voir appliquer les dispositions relatives au droit d'initiative contenues dans le code de l'environnement.

b) La portée environnementale du champ d'application de la concertation

**1466.** Le champ d'application de la concertation obligatoire du code de l'urbanisme constitue un autre élément attestant de ce caractère englobant. Cette procédure s'applique aux opérations d'aménagement.

Au fil des réformes, l'étendue de l'objet de la concertation préalable s'est étendue de manière importante, ce qui atteste d'une montée en puissance de la démocratie environnementale. Bien que le droit de l'urbanisme français, n'ait pas développé, à l'avantage du public, un droit général à la concertation<sup>2367</sup>, l'article L. 103-2 énumère quatre types d'opérations soumises à concertation comportant des enjeux importants en termes de durabilité. Effectivement, l'article L. 103-2 dispose que sont soumis à concertation l'élaboration ou la révision du SCOT

---

<sup>2365</sup> Quest. n° 1690, 24 juill. 1997 : JO Sénat Q 23 oct. 1997.

<sup>2366</sup> CE, 15 mars 1999, *Commune de Puteaux*, n° 160449 : JurisData n° 1999-050312.

<sup>2367</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

ou du PLU, la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie et les projets de renouvellement urbain.

**1467.** Revenons plus en détail sur les différentes évolutions qui ont, par la consécration la procédure de concertation, renforcé l'impact le droit des citoyens de participer durant toute l'élaboration d'un projet durable.

**1468.** L'article L. 103-2 inclut dans la concertation obligatoire **l'élaboration ou la révision du SCOT ou du PLU**. Cette obligation, issue de la loi SRU du 13 décembre 2000<sup>2368</sup>, a permis un renforcement important de la démocratie participative dans la mesure où cette réforme a transformé un simple droit des citoyens à l'information de l'élaboration d'un document d'urbanisme en un droit à la discussion avec les gouvernants pour la réalisation de ces actes administratifs, référence du « droit commun de la planification locale »<sup>2369</sup>, qui ont un impact indéniable sur leur cadre de vie. Pierre Soler-Couteaux et Élise Carpentier observent que le développement durable est considéré comme un « objectif matriciel » de la planification urbaine<sup>2370</sup>. Cet objectif général est principalement poursuivi par l'élaboration du projet d'aménagement et de développements durables (PADD), document faisant partie du contenu du SCOT ainsi que du PLU<sup>2371</sup>. Le droit de l'urbanisme conditionne donc la légalité des documents d'urbanisme à l'organisation d'une concertation<sup>2372</sup>, ce qui fait de la participation de l'éco-citoyen un élément incontournable de la planification urbaine.

**1469.** En outre, **l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques et naturels** est également visée par la procédure. Les articles L. 515-22 et L. 562-3 du code de l'environnement prévoient respectivement que c'est au préfet qu'il revient de définir les modalités de la concertation relative à l'élaboration des projets de plan de prévention des risques technologiques (PPRT) et des projets de plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). La recodification survenue en 2015 n'a pas entraîné sur ce point de précisions supplémentaires quant à la nature de la concertation : seul l'article L. 515-22 du code de l'environnement précise, comme auparavant, qu'il s'agit bien de la concertation

---

<sup>2368</sup> La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777, texte n° 2

<sup>2369</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Mémentos », 2014, p. 51.

<sup>2370</sup> P. SOLER-COUTEAUX et É. CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 28.

<sup>2371</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>2372</sup> Voir par exemple CAA Paris, 22 novembre 2007, *Commune de Pontault-Combault*, n° 04PA01411 : l'absence de concertation pour la révision d'un POS affecte la légalité de ce dernier.

préalable du code de l'urbanisme<sup>2373</sup>. La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages<sup>2374</sup>, a permis la première extension du champ d'application de la concertation préalable obligatoire sur des éléments caractéristiques du droit de l'environnement. Guidée par la nécessité de se conformer aux règles environnementales du droit international et communautaire, cette réforme a permis d'étendre le droit du public à la concertation à « des documents de planification qui ont une incidence sur la maîtrise de l'urbanisation »<sup>2375</sup>. De fait, le droit français fait de ces actes, qualifiés par le Conseil d'État de documents d'urbanisme<sup>2376</sup>, le fruit de la démocratie environnementale dans la mesure où ils font l'objet de différentes procédures participatives<sup>2377</sup>. Le citoyen est donc au cœur de l'élaboration de ces textes dont l'intérêt est hautement environnemental puisqu'ils favorisent l'assimilation de la culture du risque. Ainsi, il arrive que le juge administratif soit particulièrement vigilant sur les manquements à l'obligation de soumettre un PPR à la concertation afin de garantir une association suffisante du public à l'élaboration de ces documents<sup>2378</sup>.

**1470.** De plus, l'application de l'obligation de concertation **aux projets et opérations d'aménagement** permet également au public de participer au processus décisionnel environnemental. Par une définition plus large qu'auparavant<sup>2379</sup>, la loi ALUR du 24 mars

---

<sup>2373</sup> L'article L. 515-22 du code de l'environnement dispose que la concertation s'effectue dans les conditions prévues au chapitre III du titre préliminaire du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, c'est-à-dire les dispositions des articles L. 103-2 à L. 103-6, anciennement L. 300-2.

<sup>2374</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n° 175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4.

<sup>2375</sup> J.-C. HÉLIN, « La concertation de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme », in *AJDA*, vol. 42 (2006), p. 2332 et s.

<sup>2376</sup> CE avis, 3 décembre 2001, *SCI rue de la Poissonnerie*, note H. Jacquot, *AJDA* 2002. 177 ; CE, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> sous-sect., 12 juin 2002, *Préfet de Charente Maritime*, n° 244634, note J.P. Lebreton, *AJDA* 2002. 1081.

<sup>2377</sup> Le droit prévoit en effet que ces documents doivent faire l'objet de la procédure de concertation mais également de celle de l'enquête publique.

<sup>2378</sup> « Insuffisance de la concertation sur un plan de prévention des risques technologiques », in *AJDA*, (2014), n° 32, p. 1803. CAA Bordeaux, 6 mai 2014, *Ministre de l'Écologie*, n° 13BX00167. Dans cette affaire, le préfet avait annoncé qu'une réunion publique serait « éventuellement organisée » à l'initiative de ses services dans le cadre de l'élaboration d'un PPRT. Il n'a cependant pas précisé la date à laquelle il déciderait de la tenue de cette réunion, ni les modalités d'information du public au sujet de cet événement. Au final, cette réunion n'a jamais eu lieu ce qui a incité le juge à considérer qu'il y avait une insuffisance des modalités de concertation dans la mesure où les associations locales et la population concernée n'ont pu ni entendre les explications orales qu'elles pouvaient légitimement attendre des services en charge de l'élaboration du plan, ni avoir un échange de vue direct avec ces derniers pour faire valoir, le plus utilement, leurs observations. La Cour administrative d'appel de Bordeaux s'appuie sur l'impact et la technicité du projet pour en conclure l'importance de cette réunion : malgré l'organisation de modalités diverses (mise à disposition du public des documents réglementaires d'élaboration du plan dans les locaux de la mairie, mise en ligne de ces documents sur les sites Internet de la DRIRE, ouverture de registres pour recueillir les observations du public à la mairie et à la préfecture, et possibilité d'adresser des observations aux services préfectoraux par courrier), l'absence de cette réunion a pour conséquence une association insuffisante au PPRT de la population concernée.

<sup>2379</sup> Auparavant, la loi du 18 juillet 1985 (JORF du 19 juillet 1985, p. 8152) disposait simplement dans son article 1er que la concertation était nécessaire pour « toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou

2014<sup>2380</sup> a apporté des précisions sur l'intégration de la notion de « projets et opérations d'aménagement » dans le champ d'application de la concertation. Selon l'article 170 de cette loi, sont visés par la procédure de concertation de l'article L. 103-2 « les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État ».

**1471.** Bien que la notion d'opérations d'aménagement entrant dans le champ d'application de la loi soit encore jugée comme étant limitative, la loi ALUR qui a enrichi le nouvel article L. 300-1 du code de l'urbanisme réalise une définition environnementaliste de ces opérations<sup>2381</sup>. De plus, en même temps qu'elle a effectué une recodification du code de l'urbanisme, l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 a étoffé l'article L. 300-1 en insérant les dispositions selon lesquelles « toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération ». De fait, malgré des limites certaines qui seront étudiées plus loin, les différentes réformes ont permis un indéniable élargissement du champ d'application de la concertation au profit de l'aménagement et du développement durables<sup>2382</sup>.

**1472.** La loi n° 2014-173 du 21 février 2014<sup>2383</sup> a également contribué à élargir le champ d'application de la procédure de concertation préalable en soumettant à cette dernière les **projets de renouvellement urbain**. Ici encore, on peut considérer que cet élargissement de la démocratie s'est fait autour des notions d'aménagement et de développement durables. La

---

pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune ».

<sup>2380</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809, texte n° 1.

<sup>2381</sup> L'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme définit les opérations d'aménagement comme celles qui « ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

<sup>2382</sup> J.-F. JOYE, « Démocratie participative et urbanisme », *op. cit.*

<sup>2383</sup> La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine JORF n°0045 du 22 février 2014 page 3138 texte n° 2

loi, en elle-même, ne donne pas de réels éléments de définition afin d'identifier ce type de projet. En revanche, si l'on s'appuie sur les hypothèses avancées par Jean-François Joye, l'idée de durabilité permet bien de caractériser la notion de « projets de renouvellement urbain ». Selon lui, deux lectures sont possibles. Au sens étroit du terme, cela renvoie à « la concertation aux projets menés dans le cadre de la politique de la ville (requalification ou de développement des quartiers défavorisés) »<sup>2384</sup>. Dans ce cas, c'est la notion de durabilité sociale qui peut être retenue comme objet de concertation. Dans le contexte environnemental, cette notion, couramment utilisée dans la gestion administrative scandinave, constitue un objectif visant à lutter contre les discriminations géographiques, sociales ou intergénérationnelles et qui, pour être atteint, implique d'avoir recours à la démocratie participative. « Mais, au sens large, le renouvellement urbain concerne toute opération de reconstruction de la ville sur elle-même afin de limiter l'extension urbaine »<sup>2385</sup>. Ici encore, la durabilité est à l'honneur. Cette notion prise dans son sens large renvoie à l'idée de ville durable, concept développé depuis le Sommet Rio+20. L'Agence française de développement définit la ville durable comme « un processus de conception, fabrication et gestion urbaine piloté par les acteurs publics, en forte synergie avec les forces de la société civile, dans le respect des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable »<sup>2386</sup>. La lutte contre l'étalement urbain qui engendre l'artificialisation des sols figure parmi les objectifs fondamentaux du concept de ville durable ce qui implique de repenser la planification urbaine par la démocratie participative<sup>2387</sup>. Depuis la loi SRU de 2000, le droit de l'urbanisme a fait du renouvellement urbain l'un des objectifs essentiels de la planification urbaine locale dans le but de concilier aménagement du territoire et protection des espaces agricoles et naturels<sup>2388</sup>.

**1473**. Enfin deux autres exemples d'éléments faisant partie du champ d'application de la concertation démontrent que cette procédure vise à inclure le public dans un processus décisionnel environnemental. Le premier concerne le fait que depuis le décret n° 2007-452 du

---

<sup>2384</sup> J.-F. JOYE, « Démocratie participative et urbanisme », *op. cit.*

<sup>2385</sup> *Ibid.*

<sup>2386</sup> AFD, « Villes durables - Cadre d'intervention sectoriel 2014-2017 », 2014. Disponible sur [http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/SECTEURS/DEVELOPPEMENT\\_URBAIN/Publications-Villes-Collectivites-Territoriales/CIS-ville-durable.pdf](http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/SECTEURS/DEVELOPPEMENT_URBAIN/Publications-Villes-Collectivites-Territoriales/CIS-ville-durable.pdf).

<sup>2387</sup> P. JACQUEMOT, *Le dictionnaire du développement durable*, Auxerre, Sciences humaines éditions, coll. « La petite bibliothèque de sciences humaines », 2015, p. 471.

<sup>2388</sup> P. SOLER-COUTEAUX et É. CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 29 ; GRIDAUH (dir.), *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2001. Actes du colloque « La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains »*, Paris, Dalloz, 2001.

25 mars 2007<sup>2389</sup>, il est précisé que l'élaboration ou la révision des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) doivent être soumises à la procédure de concertation<sup>2390</sup>. Faisant l'objet d'une élaboration conjointe par l'État et la commune ou l'EPCI, le préfet a pour mission de désigner, en accord avec le maire, l'architecte qui doit concevoir le plan et de définir les modalités de la concertation. Le PSMV est un document, pouvant tenir lieu de PLU, qui, une fois élaboré, produit des effets tant sur les règles d'urbanisme que sur les autorisations d'utilisation du sol<sup>2391</sup>.

**1474.** Le deuxième exemple concerne quant à lui les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP). Elles sont axées sur la poursuite de l'objectif de développement durable notamment à travers la conservation et la mise en valeur du patrimoine bâti, l'insertion paysagère des constructions, l'exploitation des énergies renouvelables ou encore la conservation des espaces naturels<sup>2392</sup>. La loi Grenelle II de 2010, qui les a instituées dans le but de remplacer les ZPPAUP, en rendu obligatoire la tenue d'une concertation pour l'établissement ou la révision de ces aires<sup>2393</sup>.

**1475.** Ainsi, dans l'optique de mettre en œuvre le principe d'équilibre entre développement urbain et protection des espaces naturels ou non urbanisés<sup>2394</sup> ou, d'une manière générale de répondre au principe du développement durable consacré par l'article 6 de la Charte de

---

<sup>2389</sup> Décret n° 2007-452 du 25 mars 2007 relatif aux secteurs sauvegardés et modifiant le Code de l'urbanisme (JO 28 mars 2007, p. 5785)

<sup>2390</sup> R. 313-7 du code de l'urbanisme.

<sup>2391</sup> P. SOLER-COUTEAUX et É. CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 326-328.

<sup>2392</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 1076 ; P. SOLER-COUTEAUX et É. CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 323 ; J.-C. RICCI, « Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine : simples variations sémantiques ou révolution pratique ? », in *BJDU*, (2011), n° 1, p. 3-11 ; X. COUTON, « Régime des travaux dans les AVAP », in *Constr.-urb.*, [2012], n° 7, p. 19 et s. ; P. PLANCHET, « De la ZPPAUP à l'AVAP », in *AJDA*, (2011), n° 27, p. 1538 et s. Selon le désormais ancien article L.642-1 du code du patrimoine, l'AMVAP a pour objet « pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable. Elle est fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir ainsi que l'aménagement des espaces ».

<sup>2393</sup> M. LE ROUX, « Le volet "patrimoine" de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine », in *Droit adm.*, (2017), n° 3, p. 27 et s. La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (JORF n°0158 du 8 juillet 2016 texte n° 1) a fusionné les AVAP avec les secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager afin de donner naissance aux « sites patrimoniaux remarquables ». Cela n'en témoigne pas moins une volonté du législateur de soumettre à concertation des opérations de sauvegarde du patrimoine naturel.

<sup>2394</sup> P. HOCREITERE, « Le principe d'équilibre ou l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme face au juge administratif », in *LPA*, (1988), n° 141, p. 13 et s. C'est un principe phare du droit de l'urbanisme depuis 1983. Anciennement codifié à l'article L. 121-1 il fait, depuis la recodification de 2015 l'objet de l'article L. 101-2.

l'environnement de 2004<sup>2395</sup>, le droit de l'urbanisme s'insère pleinement dans les sources de la démocratie environnementale. Le caractère extensible du champ d'application de la procédure de concertation obligatoire permet au public de participer à la mise en œuvre d'un urbanisme durable.

### c) Le déroulement de la procédure

**1476.** Outre ce qui concerne l'étendue de son champ d'application, la procédure de concertation obligatoire a connu une extension particulièrement importante de ses modalités de mise en œuvre. C'est effectivement au cours de différentes réformes que le contenu de ces conditions procédurales a été enrichi ce qui a permis pour le public d'obtenir tout autant de garanties dans la bonne application de ce droit à la concertation. Si aux origines, lorsque cette procédure a été consacrée au sein de l'ancien article L. 300-2 par la loi du 18 juillet 1985, le code prévoyait simplement l'obligation selon laquelle l'organe délibérant doit fixer les objectifs et les modalités de la concertation, les règles ont depuis été précisées.

#### i) Le caractère informationnel des règles de la pré-concertation

**1477.** L'article L. 103-3 donne à l'autorité délibérante le soin de préparer le déroulement de la procédure de la concertation. Il lui revient de fixer les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de la concertation, ce qui démontre qu'avant même le début de la procédure, le public bénéficie d'un droit à l'information assez développé sur le déroulé de la concertation. Le droit donne cette compétence à l'autorité administrative compétente de l'État lorsque la concertation porte sur la révision d'un document d'urbanisme ou une opération dont l'État a eu l'initiative. Par exemple, comme nous l'avons abordé en matière de PPR, le code de l'environnement fait application de cette règle et donne au préfet la compétence pour fixer les modalités de la concertation<sup>2396</sup>. Dans les autres cas, l'article L. 103-3 du code de l'urbanisme confie ce soin à l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public<sup>2397</sup>. C'est

---

<sup>2395</sup> Rappelons que l'article 6 de la Charte dispose que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

<sup>2396</sup> Ce sont l'article L. 515-22 pour les PPRT et l'article L. 562-3 pour les PPRNP qui donnent compétence au préfet pour définir les modalités de la concertation.

<sup>2397</sup> Par exception, l'alinéa 2 de l'article L. 103-3 dispose que lorsque la concertation est rendue nécessaire en application du 2° (cas de la création d'une ZAC) ou du 3° (cas de Les projets et opérations d'aménagement ou

donc par une délibération, considérée comme étant susceptible d'un recours pour excès de pouvoir<sup>2398</sup>, que l'organe délibérant fixe, en principe<sup>2399</sup>, simultanément « les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation »<sup>2400</sup>. Cette délibération a un caractère particulièrement informatif vis-à-vis du public.

**1478.** En ce qui concerne la définition des objectifs poursuivis, elle porte non pas sur la concertation elle-même mais sur l'opération faisant l'objet de cette procédure<sup>2401</sup>. Ce travail de définition peut donc être interprété comme une obligation pour l'organe compétent de se justifier sur l'opportunité de l'opération visée par la procédure. De plus, cette obligation renforce le caractère participatif de la procédure dans la mesure où elle informe le public afin qu'il puisse apprécier la légitimité de l'élaboration ou de la révision d'un plan ou de la réalisation d'un projet. La décision du Conseil d'État de 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, peut être considérée comme une véritable notice pour l'élaboration de la délibération voire comme une mise en garde à l'égard des organes délibérants. Dans cet arrêt, le juge insiste sur le caractère attaquant de cet acte et donc l'importance de la manière dont il doit être élaboré. Ainsi, il fait de la définition des objectifs de l'opération et de la fixation des modalités de la concertation deux éléments, autant indispensables l'un que l'autre. De fait, la délibération qui les expose étant une formalité substantielle, l'absence de l'un de ces éléments composant cette formalité entraîne l'illégalité de l'opération approuvée. Dans cette affaire, le Conseil d'État a donc annulé une délibération approuvant la révision d'un PLU dans la mesure où le conseil municipal n'avait pas délibéré, « au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs

---

de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie) de l'article L. 103-2 ou lorsqu'elle est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation peuvent être précisés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent.

<sup>2398</sup> Le Conseil d'État a estimé, dans l'arrêt *Ville de Meudon*, que cette délibération n'est pas une simple mesure préparatoire mais un acte faisant grief. Cette qualification a pour but de permettre au juge de pouvoir vérifier suffisamment tôt que les modalités définies par cet acte respectent bien les obligations légales (CE, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> sous-sect., 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, n<sup>o</sup> 150360 et 153859 : *JurisData* n<sup>o</sup> 1995-043221 ; Rec. CE 1995, p. 208 ; *Dr. adm.* 1995, comm. 553 ; *RFDA* 1995, p. 857 ; *BJDU* 4/1995, p. 291, concl. G. Bachelier. – CE, 7<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> sous-sect., 17 juin 1996, *Coz*, n<sup>o</sup> 145471 : *RDP* 1998, p. 604, chron. J.-P. Lebreton ; *Études foncières*, n<sup>o</sup> 74, mars 1997, p. 37, obs. B. Lamorlette).

<sup>2399</sup> J.-F. STRUILLOU, « Participation du public aux procédures d'urbanisme », in *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.1022.

<sup>2400</sup> Dans l'arrêt *Commune de Saint-Lunaire* de 2010, le Conseil d'État a apporté des précisions sur la manière dont les objectifs de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme doivent être exposés dans la délibération : cet acte « doit porter, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées » (CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, n<sup>o</sup> 327149 : *JurisData* n<sup>o</sup> 2010-000422 ; Rec. CE 2010, tables, p. 910).

<sup>2401</sup> Cette analyse est issue des conclusions du commissaire du gouvernement Luc Derepas sur l'arrêt *Commune de Saint-Lunaire*. Il s'appuie sur « des travaux parlementaires, qui indiquent que le législateur a entendu obliger les collectivités à la fois à mener une première réflexion d'ensemble sur les objectifs de l'opération et à engager sur cette base la concertation avec la population ».

poursuivis » par la révision de ce document d'urbanisme. En 2015, la Cour administrative d'appel de Lyon a apporté un complément d'information en précisant que des « indications très générales, sans réelle consistance et dépourvues de toute indication relative aux enjeux et orientations du parti d'aménagement recherché » ne permettent pas de motiver un choix<sup>2402</sup>. Le juge en a conclu que cette carence, n'ayant pas permis à la population d' « être mise à même de participer utilement à l'élaboration du projet », avait pour effet d'entacher d'illégalité la délibération par laquelle un conseil municipal avait approuvé un PLU. Ainsi peu importe la forme dont ces objectifs sont définis<sup>2403</sup>, ce qui est recherché dans cette exigence c'est l'intelligibilité de la finalité poursuivie par la personne compétente et la précision avec laquelle cette finalité est exposée dans la délibération<sup>2404</sup>. Cette obligation contribue à répondre à la nécessité pour le public de participer en connaissance de cause.

**1479.** Bien évidemment, le caractère informationnel des règles de la pré-concertation se caractérise également par les obligations d'information et de publicité portant sur la délibération fixant les objectifs de l'opération et les modalités de la concertation. La délibération doit à la fois être publiée, affichée et notifiée selon les cas aux personnes qui sont visées par les textes<sup>2405</sup>.

Selon l'opération envisagée, les règles de publicité peuvent varier<sup>2406</sup>. Lorsqu'aucune règle particulière de publicité n'a été prévue, le droit commun est appliqué. Dans ce cas-là, comme George Vedel a pu le souligner, les modalités de la publicité doivent s'harmoniser avec son objet<sup>2407</sup>. La publicité est primordiale puisqu'il s'agit de « l'opération essentielle par laquelle l'acte fixant les modalités de la concertation est porté à la connaissance des intéressés »<sup>2408</sup>.

---

<sup>2402</sup> CAA Lyon, 30 juin 2015, *M. F. Mme E. et Association de défense des espaces naturels et ruraux de la commune de Lancié*, n° 14LY00319.

<sup>2403</sup> Le juge a fait preuve d'une certaine souplesse en permettant l'adoption de deux délibérations successives : l'une précisant les modalités de la concertation et la suivante définissant les objectifs poursuivis (CE, 17 avr. 2013, n° 348311, *Commune de Ramatuelle* : JurisData n° 2013-007382 ; Rec. CE 2013, p. 874 ; BJDU 6/2013, p. 424, concl. M. Vialettes ; BJDU 6/2013, p. 429, obs. Ph. Baffert ; Constr.-Urb. 2013, comm. 82, note L. Santoni ; AJDA 2013, p. 1931, note E. Carpentier ; AJCT 2013, p. 476, obs. J.-B. Sibileau).

<sup>2404</sup> La cour administrative d'appel de Lyon a estimé que « l'établissement d'une liste de " grands enjeux ", dont certains, formulés dans des termes inintelligibles, ne pouvaient d'ailleurs donner lieu à la moindre concertation des habitants de la commune, et dont d'autres se bornaient à évoquer des pistes de réflexion sur les différents secteurs ou équipements de la ville, ne saurait tenir lieu d'objectifs sur lesquels le conseil municipal doit, pour qu'une réelle concertation soit engagée avec les habitants, délibérer au moins dans leurs grandes lignes » (CAA Lyon, 13 novembre 2014, *SAS Distribution Casino France et Immobilière*, n° 13LY03241 : JurisData n° 2014-031153 ; Constr.-Urb. 2015, comm.1, note critique L. Santoni ; JCP A 2015, act. 78).

<sup>2405</sup> Par exemple, en ce qui concerne les SCOT, les règles de publicité de la délibération définissant les modalités de la concertation sont énumérés à l'article R. 143-15 du code de l'urbanisme. Concernant le PLU, les règles se trouvent à l'article R. 153-21.

<sup>2406</sup> J.-F. STRUILLOU, « Participation du public aux procédures d'urbanisme », *op. cit.*

<sup>2407</sup> G. VEDEL, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis », 1984, p. 265.

<sup>2408</sup> J.-F. STRUILLOU, « Participation du public aux procédures d'urbanisme », *op. cit.*

Au delà de la simple publicité de cette délibération, l'information de toute personne intéressée au sujet des modalités de la procédure est primordiale dans le but d'avoir une concertation effective. Par exemple, le juge administratif a pu estimer que la délibération de l'autorité administrative fixant les modalités d'une concertation portant sur l'élaboration d'un PPRT doit assortir ces dernières de précisions quant aux conditions dans lesquelles elles doivent être portées à la connaissance du public puis mises en œuvre. Des mesures de publicité ne peuvent être regardées comme suffisantes pour permettre au public d'être informé de l'existence de la concertation et d'y participer<sup>2409</sup>.

**1480.** Concernant la teneur de la fixation de ces modalités, l'autorité administrative dispose, contrairement à la procédure d'enquête publique, d'une certaine liberté. Elle n'en est pas moins soumise à des obligations minimales.

ii) La fixation par le législateur de modalités incontournables de concertation

**1481.** Les effets issus de la montée en puissance de l'encadrement juridique de la démocratie environnementale et plus particulièrement de la fondamentalisation du principe de participation à travers l'élaboration de la Charte de l'environnement et la Convention d'Aarhus ont impacté le droit de la concertation. L'entrée en vigueur de ce droit fondamental de la participation environnementale a influencé les règles de mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs participatifs dans le domaine de l'aménagement et du développement durables. Ainsi d'un droit « primitif » qui obligeait, sans autre précision, l'autorité administrative à fixer les objectifs de l'opération envisagée ainsi que les modalités de mise en œuvre de la procédure, la concertation est passée à un droit minimal prévoyant des modalités incontournables pour l'organisation de son déroulement. Cet encadrement *a minima* est pourtant souvent encore décrié par la doctrine tant il se caractérise par sa faiblesse et par les insuffisances de sa sanction contentieuse<sup>2410</sup>.

**1482.** Le moment que choisi l'autorité publique pour organiser la concertation est un élément clé de la régularité de cette procédure. L'article L. 103-2 du code de l'urbanisme

---

<sup>2409</sup> TA Toulouse, 15 novembre 2012, *Société Esso SAF*, n° 1001280 : JurisData n° 2012-033809.

<sup>2410</sup> J.-C. HÉLIN, « Sur l'encadrement juridique de la concertation. Encore un petit effort ? », in *AJDA*, (2012), n° 18, p. 969 et s. ; J.-P. DEMOUVEAUX, « La concertation un art de l'insuffisance », in *Études foncières*, [1997], n° 74, p. 30-34.

exige que la concertation soit organisée durant toute la durée de l'élaboration du projet. Ces dispositions, qui constituent l'essence du « caractère amont » de la concertation, permettent ainsi au public que lui soit garanti le droit d'intervenir le plus en amont possible dans l'élaboration du projet conformément aux dispositions de l'article 6§4 de la Convention d'Aarhus. En 1996, dans sa décision *Association « Aquitaine-Alternatives »*, le Conseil d'État a d'ailleurs conforté cette exigence en déclarant que cette procédure doit « se dérouler avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération, au nombre desquels figurent notamment les marchés de maîtrise d'œuvre de travaux, les déclarations d'utilité publique et les décisions arrêtant le dossier définitif du projet »<sup>2411</sup>. En 2007, le juge du Palais-Royal a confirmé sa position en estimant que la régularité d'une concertation se juge au fait qu'elle ait lieu à un stade utile où il est encore possible d'apporter des modifications au projet<sup>2412</sup>. Autrement dit, le moment choisi pour la tenue de la concertation doit pouvoir permettre au public d'exercer une influence sur le processus décisionnel. La procédure doit donc avoir lieu « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles »<sup>2413</sup>, soit avant que le projet ne soit définitivement arrêté. En toute logique, cela implique également que l'information et le débat contradictoire entre autorité administrative et citoyens se fasse avant que certains actes décisifs pour la réalisation du projet ne voient le jour. L'édition d'une déclaration d'utilité publique ou la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre avant même la tenue d'une concertation feraient perdre à ces derniers tous sens<sup>2414</sup>. Ainsi, par exemple, la concertation qui s'est déroulée sur une brève période dans la phase finale de l'élaboration de la révision d'un POS, alors qu'elle était prescrite depuis deux ans auparavant, depuis juin 1998, et qu'un projet avait été arrêté deux ans plus tard en juin 2000, méconnaît les dispositions de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme prévoyant une association des personnes concernées pendant toute la durée de l'élaboration du projet<sup>2415</sup>.

**1483.** Depuis 1985, les réformes successives ont élargi le socle des modalités fondamentales de la concertation consacrées par l'article L. 103-4 du code de l'urbanisme.

---

<sup>2411</sup> CE, sect., 6 mai 1996, *Association « Aquitaine-Alternatives »*, n° 121915 : Rec. CE 1996, p. 144.

<sup>2412</sup> CE, 26 oct. 2007, n° 291109, *Union fédérale des consommateurs Que choisir de la Côte-d'Or* : JurisData n° 2007-072615.

<sup>2413</sup> Article 6§4 de la Convention d'Aarhus.

<sup>2414</sup> G. MONÉDIAIRE, M. PRIEUR, et B. DROBENKO, « Urbanisme - Plans d'occupation des sols », in *RJE*, (1996), n° 3, p. 345 et s. Par exemple, en 1996, le Conseil d'État a considéré comme illégale l'adoption d'une délibération autorisant le président de la Communauté urbaine de Bordeaux à conclure un marché de maîtrise d'œuvre complète comprenant l'établissement de l'avant-projet détaillé préalablement à la mise en œuvre de la concertation (CE, sect., 6 mai 1996, *Association « Aquitaine-Alternatives »* : JurisData n° 1997-640020).

<sup>2415</sup> CAA Lyon, 27 décembre 2007, *SCI Collonges Panorama*, n° 06LY02398.

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012<sup>2416</sup> et la loi ALUR du 24 mars 2014, ont donné leur forme actuelle aux dispositions encadrant ces modalités.

**1484.** L'obligation, pour l'autorité publique, de fixer les modalités de la concertation n'est que peu contraignante dans la mesure où elle dispose d'une assez grande liberté. Cependant, cette aisance est limitée par une règle émanant de la jurisprudence du juge administratif selon laquelle les modalités, telles qu'elles ont été fixées dans la délibération qui prescrit l'élaboration ou la révisions d'un projet, doivent être appliquées à la lettre. Ainsi le juge, effectuant un contrôle du respect des modalités, peut annuler une délibération approuvant un projet dans le cas où, lors d'une concertation, l'ensemble des modalités initialement prévues n'a pas été strictement mis en œuvre. Cette non-observation des modalités de la concertation est constitutive d'un vice de procédure substantiel<sup>2417</sup>. Bien que ce contrôle soit plutôt limité, et que le juge apporte certaines nuances à sa jurisprudence<sup>2418</sup>, différentes affaires ont démontré que ce dernier peut sanctionner tout type manquement aux modalités envisagées initialement, qu'il s'agisse de l'absence de mise en service d'une boîte à idée<sup>2419</sup> ou du défaut de mise à disposition d'un registre pour que le public fasse connaître ses observations<sup>2420</sup>. En revanche, le Conseil d'État a admis en 2015 que l'organisation de modalités supplémentaires de concertation, allant au delà des indications préalablement fixées, ne nuit pas à la légalité de la procédure d'adoption d'un projet<sup>2421</sup>.

Ainsi, l'article L. 103-4 du code de l'urbanisme énonce un ensemble de modalités élémentaires, comme des conditions cumulatives devant être respectées en toute circonstance<sup>2422</sup>.

---

<sup>2416</sup> Ordonnance n° 2012-11, 5 janv. 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme : JORF n°0005 du 6 janvier 2012 page 246 texte n° 14

<sup>2417</sup> Cette règle fait l'objet d'une jurisprudence abondante. En matière d'élaboration de PLU, les arrêts suivants peuvent notamment servir d'exemple : TA Amiens, 23 février 2010, *Association ADDRC et autres*, n° 0701889 : JurisData n° 2010-007677. CAA Marseille, 17 décembre 2010, *Commune d'Artigues*, n° 10MA02529 : JurisData n° 2010-028540. CAA Lyon, 11 octobre 2011, n° 10LY01217 : JurisData n° 2011-024556. CAA Nantes, 10 juillet 2015, *Commune de Saché*, n° 14NT01808.

<sup>2418</sup> Il arrive que le juge apprécie certains manquements de manière souple. Ainsi il a par exemple été jugé que la tenue d'une seule réunion publique alors que la délibération, fixant les modalités de la concertation pour la révision d'un POS et l'élaboration d'un PLU, prévoyait, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, une information de la population dans le bulletin municipal trimestriel, une présentation par affichage, la mise à disposition d'un registre à la mairie ainsi qu'une ou plusieurs réunions publiques de présentation, n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'élaboration du PLU (CAA Bordeaux, 30 septembre 2010, *Consorts X.*, n° 09BX01205 : JurisData n° 2010-023532).

<sup>2419</sup> CAA Douai, 8 décembre 2011, *Commune de Templeuve*, n° 10DA01597 : JurisData n° 2011-030689.

<sup>2420</sup> CAA Marseille, 25 mars 2014, *B.*, n° 11MA00409.

<sup>2421</sup> CE, 1<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> sous-sect., 25 novembre 2015, *Commune de Cazedarnes*, n° 372659. Voir M.-C. de MONTECLER, « Trop de concertation ne nuit pas à la légalité d'un PLU », in *AJDA* (2015), n° 41, p. 2299.

<sup>2422</sup> L'article L. 103-4 du code de l'urbanisme dispose que « les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou

**1485** . La condition temporelle de la « durée suffisante » reste relativement vague et impose peu de contraintes aux autorités administratives. La jurisprudence administrative qui, dès 1997 préconisait également que la concertation dure « pendant une période suffisante pour permettre à l'ensemble des personnes et groupements intéressés d'émettre leur avis »<sup>2423</sup>, a pu cependant apporter quelques précisions supplémentaires.

**1486** . On peut d'abord constater que le juge administratif a, dans certains contentieux, admis la régularité d'opérations de concertation de courte durée ne coïncidant pas avec la durée d'élaboration du projet<sup>2424</sup>. Cette approbation, pourtant vivement critiquée par la doctrine, a pu être justifiée par l'argument selon lequel le juge fait une application du principe de proportionnalité<sup>2425</sup> que l'on pourrait ici résumer comme tel : « à projet de faible ampleur, concertation de courte durée ». De même, ce genre de solution a pu également être expliqué par le fait que le juge privilégie une bonne prise en considération des observations du public à une durée conséquente de la concertation. Cependant, à notre sens, ces deux conditions doivent être considérées comme cumulatives dans la mesure où elles sont complémentaires : une concertation organisée sur une période relativement étalée permet de recueillir un nombre important d'observations qui seront par la suite prises en considération.

**1487** . À l'issue de cette réflexion, la question de l'importance de la durée de la concertation reste en suspens. L'article L. 103-2 indique que le temps de la concertation s'étend « pendant toute la durée de l'élaboration du projet ». Cependant, à partir de combien de jours pouvons-nous considérer que la durée consacrée à la concertation est suffisante ? Au vu de la rédaction de l'article L. 103-4, la durée de la participation doit être proportionnée à l'importance du projet visée par la concertation<sup>2426</sup>. Avant l'ajout par la loi ALUR de la condition des « moyens adaptés », l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 exigeait déjà dans l'ancien article L. 300-2 cette proportionnalité<sup>2427</sup>. Désormais, depuis l'entrée en vigueur de la loi

---

règlementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente ».

<sup>2423</sup> CE, 21 avril 1997, *Mlle Jubert et autres*, n° 155211, 155659, 156435, 156553, 156602 et 156603: Rec. CE 1997, p. 136 ; RDP 1998, p. 604, chron. J.-P. Lebreton.

<sup>2424</sup> J.-P. DEMOUVEAUX, « La concertation un art de l'insuffisance », *op. cit.* ; H. FABRE-LUCE, « Requiem pour la concertation », in *Études foncières*, (1993), n° 61, p. 21 et s. Voir CE, 24 février 1993 *M. Roncari*, n° 116219.

<sup>2425</sup> J.-P. DEMOUVEAUX, « La concertation un art de l'insuffisance », *op. cit.*

<sup>2426</sup> J.-F. STRUILLOU, « Participation du public aux procédures d'urbanisme », *op. cit.*

<sup>2427</sup> L'article L. 300-2 était alors rédigé comme suit : « Ces modalités doivent, pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet, permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente ».

ALUR de 2014, il est textuellement exigé que durée de la concertation soit suffisante « au regard de l'importance et des caractéristiques du projet » au même titre que les moyens mis en œuvre pour le bon déroulement de cette procédure.

**1488.** Par anticipation, dans son arrêt de 1993 *Consorts Taburet et autres*, le tribunal administratif de Rennes avait déjà considéré qu'une concertation d'une dizaine de jours (du 25 juillet au 5 août 1987) était insuffisante dans la mesure où elle n'avait pas donné lieu à une information et une association suffisante des personnes intéressées, « compte tenu tant des caractéristiques du projet qui comporte l'aménagement en front de mer de terrains destinés à recevoir un ensemble d'équipements sportifs et de loisirs, de commerces, d'hôtels et de résidences conçus comme des éléments essentiels de revitalisation de la station, que du caractère a priori sensible d'une telle opération, dès lors qu'elle est indissociable de la réalisation d'un port de plaisance ayant suscité une vive opposition d'une partie de la population »<sup>2428</sup>.

**1489.** La nécessité d'adapter les moyens utilisés en fonction « de l'importance et des caractéristiques du projet » est une précision apportée par la loi ALUR à l'article L. 103-4. Elle doit être considérée au regard de la jurisprudence développée par le juge administratif sur les conséquences contentieuses de l'insuffisance de la concertation préalable<sup>2429</sup>. L'utilisation des moyens matériels mis en œuvre pour mener à bien une procédure de concertation doit être en adéquation avec l'ampleur de l'opération. Ainsi dans l'arrêt du Conseil d'État de 1993, *M. Roncari*<sup>2430</sup>, le juge a estimé comme suffisantes les modalités pour permettre l'association des personnes intéressées de concertation lorsque, pour la création d'une ZAC à usage d'habitation dans un lieudit, sont organisées « la réunion d'une commission d'urbanisme élargie, l'exposition du projet "pendant une semaine comprenant deux week-end", enfin la tenue d'une assemblée générale dans un quartier contigu à cette zone ». L'appréciation du juge s'est appuyée sur le nombre d'habitants concernés par ce projet et l'importance de celui-ci. En revanche la cour administrative d'appel de Bordeaux en 2010 a estimé comme insuffisantes les modalités de la concertation lorsque, pour l'élaboration d'un PLU, un conseil municipal organise un affichage du projet de PLU en mairie, qu'il publie ce dernier dans le bulletin municipal et met à disposition du public les éléments de ce projet au fur et à mesure de son avancement. Le fait que le maire de la commune reçoive individuellement dans son

---

<sup>2428</sup> TA Rennes, 29 avril 1993, *Consorts Taburet et autres*, n° 882115 : *Gaz. Pal.* 1994, 1, *pan. dr. adm.* p. 68.

<sup>2429</sup> L. SANTONI, « L'urbanisme opérationnel "post-ALUR" », in *Constr.-urb.*, (2014), n° 5, p. 25 et s.

<sup>2430</sup> CE, 24 février 1993 *M. Roncari*, n° 116219.

bureau les habitants qui le demandent afin de prendre en compte leurs doléances n'a pas permis de pallier ce caractère insuffisant<sup>2431</sup>.

**1490.** Outre ces deux éléments constituant les modalités de la concertation, deux autres types d'éléments exigés par le code de l'urbanisme ne sont pas moins primordiaux puisqu'il s'agit de l'accès aux informations relatives au projet et de la possibilité de formuler des observations et propositions.

**1491.** Comme nous le démontrons tout au long de la thèse, l'information du public est considérée par le droit comme fondamentale pour une participation effective du public puisqu'elle permet à ce dernier de concourir au processus décisionnel en connaissance de cause. De ce droit à l'information dans la procédure de concertation découle deux obligations que l'autorité administrative doit honorer lorsqu'elle établit les modalités de la procédure.

**1492.** La première consiste en ce que le public puisse accéder « aux informations relatives au projet ». Cependant, hormis cette précision apportée par l'article L. 103-4, aucune autre disposition n'indique quelle est la nature exacte des documents exigibles. Le seul indice permettant d'apporter quelques réponses provient du texte non contraignant qu'est la charte de la concertation de 1996. Son article 4, précisant dans son intitulé que « la concertation exige la transparence », indique que « toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés ». Bien que ce texte donne des éléments de réponse à la question de la nature des documents que le public est en droit d'exiger pour une bonne information lors de la concertation, le Conseil d'État n'accorde aucune valeur juridique à cette charte<sup>2432</sup>. Cette dernière ne sert pas non plus réellement de texte d'appui à la maîtrise d'ouvrage comme à son ambition initiale.

---

<sup>2431</sup> D. GILLIG, « La procédure de concertation préalable doit présenter un caractère suffisant », in *Environnement*, (2010), n° 6, p. 34 et s. Voir l'arrêt CAA Bordeaux, 4 mars 2010, *SCI MPV Paris et autres*, n° 08BX03261: JurisData n° 2010-013748 ; JCP A 2010, 2207.

<sup>2432</sup> J.-C. HÉLIN, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la "Charte de la concertation" », p. 153-165 in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis, op. cit.*

**1493 .** Cette liberté laissée par les textes dans la fixation des modalités de la concertation donne à la diffusion de l'information relative au projet une grande diversité de formes et de contenus. Concernant la forme pour dispenser ces informations, il se peut tout à fait qu'elles le soient lors de réunions publiques, via un bulletin municipal, par le biais d'expositions de plans et de maquettes ou par la mise à disposition d'un dossier. Concernant le contenu des informations relatives au projet, peu de détails nous sont donnés par le juge administratif. Le tribunal administratif de Nice a par exemple estimé qu'une étude d'impact réalisée avant la fin de la procédure de concertation doit être mise à disposition des personnes intéressées le plus tôt possible en se fondant sur la directive européenne du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement<sup>2433</sup>. En revanche, le Conseil d'État a pour sa part estimé que l'autorité administrative n'avait pas pour obligation de verser au dossier de la concertation les études préliminaires du projet<sup>2434</sup>.

**1494 .** La deuxième obligation consiste en ce que le public puisse accéder « aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables ». En d'autres termes, le public doit pouvoir avoir accès aux avis provenant d'organes consultatifs ou toute personne, privée ou publique, intervenant dans l'élaboration de la décision en vertu des textes en vigueur.

**1495 .** La concertation implique également que le public puisse « formuler des observations et propositions » devant être « enregistrées et conservées par l'autorité compétente ». Bien que cette obligation soit issue de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier précisait déjà dans ses conclusions en 1995 qu'il est indispensable que le public « puisse, d'une manière ou d'une autre, faire connaître ses observations à la personne publique. À défaut, il ne s'agit pas d'une concertation mais d'une simple information »<sup>2435</sup>. Ainsi, malgré la grande liberté laissée aux organisateurs de la concertation, il est en revanche nécessaire qu'un échange de points de vue se fasse, ce qui constitue l'élément par référence d'une concertation. Contrairement à l'enquête publique, la concertation doit pouvoir permettre la tenue d'un débat contradictoire entre le public et les décideurs publics. À travers l'obligation de ce débat qui ne lie pas pour autant l'administration, il en découle un véritable droit pour le public d'obtenir des réponses de l'administration.

---

<sup>2433</sup> TA Nice, 3 décembre 1992, *Bernard Lefevre et autres*, n°923071.

<sup>2434</sup> CE, 12 décembre 2012, *Communauté de communes Lodévois et Larzac*, n° 342175: JurisData n° 2012-029350 ; Publié au *recueil Lebon* ; *JCP A* 2013, 2094, concl. M. Vialettes et note H. Pauliat

<sup>2435</sup> G. BACHELIER, conclusion sur l'arrêt CE, 24 mai 1995, *Ville Meudon* : *BJDU* 4/ 1995, p. 291

**1496 .** À ce titre, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon de 2006, *Commune de Saulon-la-Chapelle*, est intéressant dans la mesure où il donne une définition de la concertation assez contraignante pour les autorités publiques<sup>2436</sup>. Effectivement, le juge administratif a estimé que l'unique possibilité pour le public de pouvoir faire part de ses observations et propositions sur un registre sans qu'il y ait « de réunion publique, de permanences tenues par des représentants de la municipalité, ou de tout autre mode de communication permettant des échanges de vues, ne peut être regardée comme ayant réalisé une concertation ». La cour rajoute que « l'ensemble des modalités retenues ne peut, eu égard à l'importance que revêt l'élaboration du plan local d'urbanisme, même dans une commune de taille limitée, et alors même qu'aucune question particulière d'urbanisme ne serait apparue comme faisant débat dans la population, être regardée comme répondant » aux exigences légales de la concertation.

**1497 .** Malgré cette obligation, les modalités utilisées pour la tenue du débat contradictoire qu'est la concertation peuvent, à l'instar des modalités d'information, prendre des formes très diverses. Par sa jurisprudence, le juge administratif a conforté l'existence de cette diversité de modalités dans la mesure où il a notamment considéré qu'étaient conformes à la procédure de concertation du code de l'urbanisme la mise à disposition d'un registre où sont consignées les observations du public, l'organisation de réunions publiques d'information et d'échange, l'élaboration de questionnaires, la mise en service de blogs et forums électroniques ou encore la possibilité pour les intéressés de rencontrer les responsables du projet<sup>2437</sup>.

#### d) Le bilan de la concertation

**1498 .** L'obligation à la charge de l'autorité administrative compétente, figurant à l'article L. 103-6 du code de l'urbanisme, d'établir, via une délibération, à l'issue de la concertation, le bilan de la procédure, constitue l'un des effets juridiques les plus significatifs de ce mécanisme démocratique.

---

<sup>2436</sup> CAA Lyon, 6 avril 2006, *Commune de Saulon-la-Chapelle*, n° 04LY00675: JurisData n° 2006-311189

<sup>2437</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* ; J.-F. STRUILLOU, « Participation du public aux procédures d'urbanisme », *op. cit.*

**1499.** Bien que cette étape ne fasse pas l'objet d'un formalisme que l'on pourrait qualifier d'excessif, il arrive que le juge administratif contrôle le caractère suffisant de ce bilan<sup>2438</sup>. De même, l'absence de bilan constitue un vice de procédure<sup>2439</sup>.

En toute hypothèse, la délibération exposant le bilan de la concertation n'étant pas considérée comme un acte réglementaire<sup>2440</sup>, son illégalité ne peut être invoquée que par voie d'exception, lors d'un recours contre la décision approuvant ultérieurement le projet à l'origine de la concertation<sup>2441</sup>.

**1500.** Sans qu'il n'y ait de réelle contrainte pour son auteur dans la manière d'établir le bilan, ce document a, en principe, pour but de relater les différents éléments cardinaux de la procédure de concertation qui s'est achevée. Ainsi l'autorité publique peut évoquer les observations du public sans toutefois devoir être exhaustif<sup>2442</sup>. Elle peut également évoquer différents éléments comme la qualité des participants, le nombre de réunions organisées, les thèmes qui ont été abordés au cours des débats, la nature et la teneur des documents présentés à l'assemblée ou encore l'importance de la participation. Enfin, l'auteur du bilan peut également aborder les modifications du projet initial que la concertation a pu générer<sup>2443</sup>.

**1501.** Enfin, l'alinéa 2 de l'article L. 103-6 prévoit que, lorsque le projet ayant fait l'objet d'une concertation est également soumis à une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement, le bilan de la concertation soit joint au dossier de l'enquête. Cette obligation de mise à disposition présente, en principe<sup>2444</sup>, la

---

<sup>2438</sup> CE, 17 juillet 2013, *Commune d'Arcachon*, n° 350380 : JurisData n° 2013-015200.

<sup>2439</sup> En l'absence du bilan, la déclaration d'utilité publique prise après concertation est jugée comme étant intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière (CAA Lyon, 28 décembre 2006, *Le Bihan*, n° 03LY01014 : JurisData n° 2006-338274 Inédit au recueil Lebon).

<sup>2440</sup> G. MONÉDIAIRE, « Urbanisme : schémas et plans », in *RJE*, (2000), n° 2, p. 286 et s. Si le juge administratif estime que cette délibération exposant le bilan n'a pas le caractère d'un acte réglementaire (CE, 2 février 1998, *Association les amis de l'église Sainte Cœur de Marie de Concarneau*, n° 160354 : JurisData n° 1998-050226), il la considère comme une mesure préparatoire à la délibération ultérieure approuvant le projet soumis à concertation (CAA Nantes, 30 décembre 1998, *Association les amis de l'église Sainte Cœur de Marie de Concarneau*, n° 98NT00381).

<sup>2441</sup> CAA Versailles, 22 novembre 2012, *Commune de Livry-Gargan*, n° 11VE01307.

<sup>2442</sup> Le fait que la délibération qui expose le bilan ne fasse pas mention de l'ensemble des propos échangés lors du débat ne constitue pas à lui seul son illégalité (CAA Paris, 6 avril 1995, *Association Sucy Plus*, n° 93PA00964 : JurisData n° 1995-052785 ; Dr. adm. 1995, comm. 473).

<sup>2443</sup> P. BIJOU, « Le recours à la concertation en urbanisme », *op. cit.*

<sup>2444</sup> J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Enquête publique », *op. cit.* Dans l'arrêt *M. Jean X.* de la cour administrative d'appel de Douai de 2005 (CAA Douai, 17 novembre 2005, *M. Jean X.*, n° 04DA00563), le juge pose, dans un premier temps, le principe de l'articulation de la concertation du code de l'urbanisme avec la procédure d'enquête publique selon lequel le bilan de la concertation doit être dressé avant le début de l'enquête publique pour qu'il soit versé au dossier. Cependant, dans un second temps, la cour administrative d'appel valide la situation dans laquelle un Conseil municipal n'a délibéré sur le bilan établi par le maire qu'après l'enquête publique.

garantie d'un bon enchaînement des deux procédures et rappelle leur caractère complémentaire : ainsi une enquête publique ne peut débiter si la concertation prévue pour le même projet n'est pas définitivement achevée.

**1502.** Bien que le dispositif qu'est la concertation obligatoire soit exposé à de nombreuses limites relativisant son impact sur l'exercice de l'éco-citoyenneté, il n'en reste pas moins une procédure dotée d'effets juridiques et dont la mise en œuvre contribue à la consolidation de la démocratie environnementale dans l'administration française.

### *3) La concertation facultative du code de l'urbanisme en matière d'aménagement foncier*

**1503.** Le code de l'urbanisme prévoit également des cas dans lesquels la concertation préalable de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme peut être facultative.

Jusqu'en 2014, la circulaire Bianco et la concertation préalable à l'enquête publique introduite par la loi Grenelle II et renforcée par l'ordonnance de 2016 présentaient les deux seuls cas de concertation préalable facultative relevant du code de l'urbanisme.

**1504.** La loi ALUR du 24 mars 2014<sup>2445</sup> a consacré la possibilité d'organiser une concertation préalable relevant de l'article L. 103-2 pour les projets qui sont soumis à permis de construire ou d'aménager. Les projets étant susceptibles de faire l'objet de cette procédure facultative consacrée dans le nouvel article L. 300-2 du code de l'urbanisme<sup>2446</sup> ne doivent pas relever de la concertation obligatoire et doivent être situés sur un territoire couvert par un document d'urbanisme de type SCOT, PLU, document en tenant lieu ou carte communale. Cette procédure, réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, est organisée à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis (le maire ou le préfet selon le projet) ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du maître d'ouvrage.

---

<sup>2445</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809, texte n° 1.

<sup>2446</sup> Les dispositions relatives à cette concertation facultative correspondent au III bis de l'ancien article L. 300-2 du code de l'urbanisme et font désormais l'objet du nouvel article L. 300-2 qui leur est exclusivement consacré. Le détail de leurs modalités d'application a fait l'objet du décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015 modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du code de l'urbanisme (JORF n°0301 du 29 décembre 2015 page 24529, texte n° 77) pris pour l'application de l'article 133 de la loi ALUR du 24 mars 2014.

**1505 .** De la même manière que l'article L. 103-3 le prévoit, c'est à l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent de fixer par délibération les objectifs poursuivis par l'opération envisagée et les modalités de la concertation facultative, sauf si le projet est à l'initiative de l'État.

Il est donc à noter que le législateur a opéré une distinction : l'autorité fixant les objectifs et les modalités et celle prenant l'initiative et menant la concertation préalable ne sont pas les mêmes. Ce choix a été justifié pour deux raisons complémentaires : d'une part, surtout si la compétence dans le domaine de la planification urbaine revient à une intercommunalité, laisser à l'organe délibérant le soin de fixer les modalités de la procédure permet une certaine homogénéité de la concertation sur l'ensemble du territoire sur lequel est prévu le projet. D'autre part, le choix de confier, à l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis, la mission de mener la concertation n'est pas anodin. Il traduit la volonté du législateur de légitimer la décision finale en confiant la tenue de cette procédure aux services d'autorisation du droit des sols (ADS), autorités proches des citoyens<sup>2447</sup>.

**1506 .** En outre, les modalités minimales de l'article L. 103-4 s'appliquent également à cette procédure facultative : la délibération doit donc prévoir des modalités de concertation qui permettent au public, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, de prendre connaissance du dossier et de formuler ses observations ou propositions.

Lors de cette concertation, l'autorité compétente doit mettre à disposition du public un dossier de présentation transmis par le maître d'ouvrage afin qu'il en prenne connaissance et qu'il fasse connaître ses propositions et observations. En vertu de l'article L. 300-2, alinéa 2, ce dossier de présentation du projet doit au moins comporter une description de sa localisation dans l'environnement et sur le terrain concerné, sa destination, les caractéristiques des constructions ou aménagements envisagés, comprenant un avant-projet architectural dans le cas où le projet comporte des bâtiments, ainsi que la desserte du projet par les équipements publics et l'aménagement de ses abords. L'ensemble des propositions et observations doivent être enregistrées et conservées.

---

<sup>2447</sup> MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, *Fiche « Participation du public mesure relative à la concertation préalable à la concertation préalable facultative »*, [http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche\\_participation\\_du\\_public\\_mesure\\_relative\\_a\\_la\\_concertation\\_prealable\\_facultative.pdf](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_participation_du_public_mesure_relative_a_la_concertation_prealable_facultative.pdf), consulté le 31 juillet 2017.

**1507.** Lorsque la procédure de concertation est achevée, l'article R. 300-1 du code de l'urbanisme, issu du décret du 28 décembre 2015<sup>2448</sup>, prévoit que l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis doit établir le bilan de la concertation. Il doit ensuite le transmettre au maître d'ouvrage en respectant un délai maximum de vingt et un jours à compter de la date de clôture de la concertation. Ce bilan détient une importance particulière dans la mesure où le maître d'ouvrage doit le prendre en compte et expliquer comment il a pris en considération les observations et propositions du public qui en sont issues.

En outre, le bilan doit être joint à la demande de permis ce qui implique qu'en l'absence de cette pièce, les services instructeurs ADS jugeront le dossier de demande comme incomplet. Cela implique également que ces services doivent en outre vérifier si le projet ayant fait l'objet de la concertation, qui a pu être modifié pour tenir compte des appréciations du public, correspond en substance au projet déposé lors de la demande de permis.

**1508.** Ce dispositif a pour but d'inciter l'organisation de la procédure en phase amont du projet et permet d'alléger, en contrepartie, la procédure participative en aval. Cela concerne plus spécifiquement les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact. En principe, ces projets doivent être soumis à une enquête publique. Cependant l'alinéa 4 de l'article L. 300-2 dispose que lorsqu'une concertation facultative est organisée pour ce genre de projet, il n'y a pas lieu d'organiser l'enquête publique environnementale. En revanche, l'alinéa 5 du même article prévoit qu'en lieu et place, la demande de permis de construire ou de permis d'aménager, l'étude d'impact et le bilan de la concertation doivent faire l'objet de la procédure électronique prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

**1509.** Ce dispositif a pour avantage de favoriser le recours à la concertation de manière à ce que le public participe au processus décisionnel à un stade où plusieurs options sont possibles dans l'élaboration d'un projet. D'ailleurs le dernier alinéa de l'article L. 300-2 envisage la possibilité que cette concertation ouverte aux projets d'aménagement fonciers soit systématisée sur le périmètre d'une commune ou d'une intercommunalité. Cet article prévoit en effet que la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU puisse établir *a priori* une liste des projets qui, selon certains critères, seront soumis à concertation préalable<sup>2449</sup>. Cette

---

<sup>2448</sup> Décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015 modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme, JORF n°0301 du 29 décembre 2015 page 24529 texte n° 77.

<sup>2449</sup> Article L. 300-2, alinéa 6 du code de l'urbanisme : « L'autorité mentionnée aux 1° ou 2° de l'article L. 103-3 peut prendre une décision ou une délibération définissant, parmi les projets de travaux ou d'aménagements mentionnés au présent article, ceux qui, compte tenu de leur importance, de leur impact potentiel sur

systematisation permet d'avoir une certaine coherence dans la participation du public sur un territoire et une egalite de traitement entre plusieurs projets de meme envergure<sup>2450</sup>. Cette possibilite est egalement justifiee par le fait que ce dispositif repond a l'objectif de planification urbaine sur une echelle intercommunale, territoire juge pertinent par le legislateur pour l'aménagement durable de toute une region.

**1510.** Dans le souci de limiter les possibilites de contentieux, le legislateur a voulu mettre en place cette reforme dont le dispositif est susceptible de susciter davantage l'acceptabilite des projets qu'une procedure integrant les citoyens seulement en aval du processus decisionnel<sup>2451</sup>. Il est vrai qu'avoir recours a une concertation du public avant meme que le depot du permis ait ete effectue peut constituer un gage d'ouverture de l'administration a l'opinion publique. Par la dispense de l'enquete publique, ce dispositif est conu pour acclereler les procedures d'autorisation et de realisation de projets. Cependant, bien que l'ordonnance n° 2016-1060 empêche dans ce cas que le maître d'ouvrage s'affranchisse des dispositions du code de l'environnement relatives a la concertation prealable<sup>2452</sup>, les garanties procedurales ne sont pas aussi contraignantes que celle de l'enquete publique.

## **II. Le droit au debat public**

**1511.** Comme de nombreux progres en matiere de democratie environnementale, la procedure du debat public est nee dans le conflit. Le developpement des infrastructures de transport dans les annees 1990 a genere un fort mecontentement de la societe civile que la procedure d'enquete publique n'est pas parvenue a apaiser en raison de son caractere tardif

---

l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du lieu où ils seront implantés, sont soumis à cette concertation ».

<sup>2450</sup> MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, « Fiche "Participation du public mesure relative à la concertation prealable à la concertation prealable facultative" », *op. cit.* La liste peut regrouper des projets en fonction de leur importance, de leur impact sur l'aménagement du territoire ou encore la sensibilité du lieu où l'on envisage de les planter.

<sup>2451</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2452</sup> CNFPT, « MOOC- La participation du public dans le champ environnemental- Les procedures de concertation », *op. cit.* Avec l'ordonnance n° 2016-1060, lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale, l'organisation d'une concertation facultative au titre du code de l'urbanisme ne dispense pas le maître d'ouvrage de respecter les conditions imposees par le code de l'environnement en matiere de concertation prealable. Le document prend deux exemples. Premier exemple : « Si le projet relève du droit d'initiative, seule une concertation avec garant respectant les modalites fixees aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement pourra être organisée pendant le delai d'exercice de ce droit ». Deuxieme exemple : « Si le projet est soumis à évaluation environnementale mais ne relève pas du droit d'initiative, le maître d'ouvrage pourra organiser une concertation facultative au titre du code de l'urbanisme mais il devra s'assurer qu'elle respecte bien les modalites fixees à l'article L. 121-16 du code de l'environnement. Dans le cas contraire, l'autorité competente pour autoriser le projet pourrait lui imposer l'organisation d'une concertation avec garant ».

dans les processus de décision. Cet antagonisme, caractéristique de la rupture de confiance des citoyens vis à vis des gouvernants, a généré différentes mesures adoptées par les gouvernements successifs français afin de répondre aux attentes du public. Cette opposition a d'abord donné lieu à l'élaboration de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992, qui institue une procédure de concertation en matière de grands projets d'infrastructures sous l'égide d'une commission indépendante, désignée par le Préfet. Ce dispositif s'est cependant avéré insuffisant.

**1512.** Il faut attendre la loi Barnier de 1995 pour qu'une véritable procédure générale de débat public voie le jour. Afin de garantir au mieux l'indépendance de l'organisation de ce genre de procédure, le législateur a placé la Commission nationale du débat public à la tête de ce dispositif. Cette procédure a pour but d'organiser un débat contradictoire très en amont de la décision finale, à un stade où le projet n'est pas encore arrêté<sup>2453</sup>.

#### A) Les évolutions du débat public

**1513.** Considéré par Jacques Chevallier comme une « figure imposée pour la préparation des grandes réformes »<sup>2454</sup>, le débat public peut en réalité prendre plusieurs formes. Ce caractère protéiforme s'est révélé au fil des débats épineux et controversés qu'impliquent les choix scientifiques ou techniques<sup>2455</sup>. Dépasant le cadre de l'aménagement, l'évolution du champ d'application du débat public vers des thématiques plus généralement environnementales et sanitaires, s'est ainsi accompagnée du développement de modalités inédites de débats publics. La tenue de la conférence de citoyens sur la question des OGM fournit un exemple de cette diversification<sup>2456</sup>. Ce type de conférence a également été organisé à l'initiative de la CNDP en 2006 sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et en

---

<sup>2453</sup> Dans l'optique de répondre aux exigences de la Convention d'Aarhus qui prévoit cette participation du public très tôt dans le calendrier du processus décisionnel, l'article L. 121-1, alinéa 4 dispose que, dans le cadre du débat public, la participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un plans ou programmes, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ou, en l'absence d'enquête publique, du mode de participation retenu.

<sup>2454</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, op. cit.

<sup>2455</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », op. cit.

<sup>2456</sup> D. BOY, D. DONNET KAMEL, et P. ROQUEPLO, « Un exemple de démocratie participative : la " conférence de citoyens " sur les organismes génétiquement modifiés », in *Revue française de science politique*, (2000), n° 4, p. 779 et s.

2013 au sujet du stockage des déchets radioactifs<sup>2457</sup>. Au-delà de cet exemple, cette diversité du débat public s'est développée dans bien d'autres modalités<sup>2458</sup>.

**1514.** Bien que le dispositif démocratique qu'est le débat public comporte des lacunes importantes, cette procédure a souvent une influence dans la modification des projets établis par les maîtres d'ouvrage.

**1515. La procédure du débat public a connu des rénovations successives.** Un temps restreint en raison du caractère limité du champ d'application de la procédure, l'organisation de débats publics a connu une certaine expansion avec la loi n° 2002-776 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. C'est par un profond renouvellement de cette procédure, que cette réforme a permis de se rapprocher des objectifs de la Convention d'Aarhus de 1998. La loi de 2002 a effectivement engagé une reconfiguration plus en phase avec l'objectif de démocratisation de l'administration environnementale. Ainsi c'est par un élargissement du champ du débat public, un assouplissement des modalités de saisine de la Commission nationale du débat public et un renforcement des compétences et des moyens de cette dernière, que la loi n° 2002-776 a intensifié l'impératif respect de la participation du public tout au long du processus d'élaboration de projets durables.

**1516.** La loi n° 2010-788, dite Grenelle II, constitue le deuxième épisode de rénovation du débat public. Son rôle a été notamment déterminant en ce qu'elle a permis le renforcement de la « gouvernance de l'après débat » et le développement « de la faculté existante de débat sur des options générales »<sup>2459</sup>. L'un des apports les plus notoires de la loi de 2002 est sans doute la possibilité pour la CNDP de désigner un garant missionné pour veiller au bon déroulement de la concertation, donc à la bonne information et à la bonne participation du public, lorsque la tenue d'un débat public n'est pas jugée utile par la Commission.

---

<sup>2457</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>2458</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, *op. cit.* L'auteur évoque cette diversité en rappelant de multiples exemples qui dépassent le cadre de l'aménagement et du développement durables : Débat national pour la réforme des postes et télécommunication en 1988, débat national sur les infrastructures de transport en 1991, médiation d'experts et négociation avec les partenaires sociaux pour la réforme des retraites avec la loi du 21 août 2003 et pour l'assurance-maladie avec la loi du 13 août 2004, états généraux de la santé en 1998-1999, états généraux pour la sécurité routière en 2002, débat national sur l'avenir de l'école en 2003, états généraux de la recherche en 2004, débat public sur la gestion des déchets radioactifs. Il évoque également la tenue des conférences de citoyens : celle sur l'utilisation des OGM en 1998, celle sur le réchauffement planétaire en 2002 et enfin celle sur les boues domestiques de 2003.

<sup>2459</sup> N. NOTAT et M. PRIEUR, *Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance - Rapport du Groupe V*, *op. cit.*, p. 26.

**1517.** Organe de référence dans la mise en œuvre de la démocratie environnementale, la CNDP s'est vu concéder, sur les préconisations du Conseil d'État en 1999, le statut d'autorité administrative indépendante avec la loi n° 2002-776. Cependant, comme nous l'avons évoqué, dans la majeure partie des cas, ce genre d'organe, symbole de l'appropriation de la notion de régulation par le droit, ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire d'injonction ou de sanction. Malgré cela, il est généralement considéré que son pouvoir et son autonomie en sont ressortis élargis : le premier exemple venant à l'esprit pour justifier cette constatation réside dans le fait qu'un débat peut désormais être organisé par la Commission sans l'avis préalable du ministre<sup>2460</sup>. En outre, on constate que par une « exception à la règle » la CNDP dispose, depuis l'ordonnance d'août 2016, du pouvoir d'imposer au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable d'un projet la tenue d'une concertation en l'absence d'un débat public.

**1518.** La loi de 2002 a de fait intensifié le rôle de cette instance dans la garantie du respect de l'information et de la participation du public au processus d'élaboration des grands projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national. Composée de vingt-cinq membres, elle veille également à ce que le point de vue des citoyens participant à la procédure soit pris en considération. C'est à elle, lorsqu'elle est saisie, d'apprécier la pertinence d'organiser un débat public. La saisine de la CNDP porte sur les projets d'aménagement et d'équipement répondant à des critères et qui excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État. En outre, depuis l'ordonnance d'août 2016, elle est également compétente pour les plans et programmes nationaux.

## B) Objectifs et champ d'application du débat public

**1519.** Codifiée aux articles L. 121-1 à L. 121-15 du Code de l'environnement cette procédure a été accueillie très favorablement : la Commission a en effet été régulièrement sollicitée depuis son installation en septembre 1997. Depuis 2002, près de 80 débats publics ont été organisés<sup>2461</sup>.

---

<sup>2460</sup> Y. JEGOUZO, « La loi Démocratie de proximité réorganise la procédure du débat public », in *Revue de droit immobilier*, (2002), n° 3, p. 191 et s.

<sup>2461</sup> CNFPT, MOOC - *La participation du public dans le champ environnemental-Fiche introductive relative à la procédure de débat public*, [https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/S2\\_14\\_fiche\\_introductive\\_relative\\_a\\_la\\_procedure\\_de\\_debat\\_public.pdf](https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/S2_14_fiche_introductive_relative_a_la_procedure_de_debat_public.pdf), consulté le 14 septembre 2017.

### 1) *Les objectifs du débat public*

**1520 .** Le droit français de l'environnement a instauré cette procédure du débat public dans le but que soient atteints quatre objectifs principaux dont certains sont inscrits dans l'article L. 121-1, alinéa 3 pour l'élaboration des projets, plans et programmes mentionnés par le code de l'environnement. Le premier de ces objectifs consiste en ce que cette procédure permette de débattre de l'opportunité quand il s'agit d'un projet. Il est donc question de dialoguer sur le principe même la réalisation de l'opération et donc de sa possible remise en cause<sup>2462</sup>. Le deuxième objectif est de faciliter l'information du public sur les objectifs et les caractéristiques principales du projet ou les objectifs et principales orientations du plan ou programme, les enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire dans le but que les citoyens puissent formuler des observations et poser ses questions. Cette procédure a également pour but de débattre sur les modalités d'information et de participation du public après le débat ou après la concertation préalable. Enfin, le débat public est un dispositif d'accompagnement du maître d'ouvrage dans sa décision relative à un projet, plan ou programme puisqu'il permet au public de lui transmettre ses observations et que la procédure fait l'objet d'un bilan.

### 2) *Le champ d'application du débat public*

**1521 .** Si comme pour les autres procédures participatives les projets, plans et programmes soumis à des règles de protection du secret de la défense nationale ne donnent pas lieu à la tenue d'un débat public<sup>2463</sup>, c'est l'article L. 121-8 du code de l'environnement qui précise les opérations pour lesquelles cette procédure peut être organisée. Sont ainsi concernés par cette procédure les plans et programmes de niveau national<sup>2464</sup>. Cependant, restent exclus du champ du débat public les documents d'urbanisme et les projets soumis à une concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ainsi que le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris<sup>2465</sup>.

---

<sup>2462</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2463</sup> Article R. 121-29.

<sup>2464</sup> C'est un des apports de l'ordonnance du 3 août 2016 qui a élargi le champ d'application de la procédure du débat public. Sont ainsi concernés les plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-4 tel que le schéma national d'infrastructure de transport ou encore le plan national de gestion des déchets.

<sup>2465</sup> G. MARCOU, « La loi sur le Grand Paris : le retour de l'État aménageur ? », in *AJDA*, (2010), n° 33, p. 1868 et s. L'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (JORF n°0128 du 5 juin 2010 page

1522. Font également partie du champ du débat public, selon l'article L. 121-8, « les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, présentant de forts enjeux socio-économiques ou ayant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire 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 ». En principe, toutes ces conditions sont cumulatives. Cependant, la pratique de la CNDP a révélé que cette règle est loin d'être immuable. Lors de son contrôle de la recevabilité de sa saisine, la CNDP se livre à « une sorte de bilan global dans lequel l'absence ou la faiblesse d'un des facteurs peut être compensée par le poids d'un autre »<sup>2466</sup>. De plus, insérée par le législateur afin d'apaiser les craintes des élus locaux de voir leurs prérogatives en matière d'aménagement s'amoindrir face à l'essor des procédures participatives<sup>2467</sup>, la condition de l'intérêt national revêt une importance particulière pouvant rendre parfois les autres conditions d'une importance moindre<sup>2468</sup>. Enfin, il peut être constaté que la décision de la CNDP d'organiser ou non un débat public dépend certes de la satisfaction des critères issus de la loi mais également de ceux dégagés librement par la Commission lors de ses différentes décisions<sup>2469</sup>. D'ailleurs, l'entérinement par le Conseil d'État du développement de ces critères supplémentaires à ceux fixés par le législateur, marque, sur ce point là, une certaine prise de pouvoir et d'influence de la CNDP<sup>2470</sup>.

---

10339 texte n° 1) a prévu une procédure spéciale de débat public, qui se rapproche de la procédure du débat public consacrée par le Code de l'environnement.

<sup>2466</sup> Y. MANSILLON, « Le débat public vu par le praticien », p. 231-239, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, *op. cit.*

<sup>2467</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2468</sup> Nous pouvons prendre l'exemple des décisions de 2009 et 2011 où la CNDP a estimé que bien qu'ayant un fort impact socio-économique pour le territoire concerné, le projet de création de deux lignes de tramway dans le Pas-de-Calais et dans l'agglomération du Grand Avignon ne présente pas un caractère d'intérêt national (CNDP, décision n° 2009-03, 7 janvier 2009 *relative au projet de création de deux lignes de tramway ferroviaire Liévin-Noyelles-Godault-Béthune-Bruay-la-Buissière, Pas-de-Calais* : Journal Officiel du 22 Janvier 2009 : Environnement 2009, alerte 18. et CNDP, décision n° 2011/41/TAGA/1, 8 juin 2011, *Projet de création de deux lignes de tramway de l'agglom. du Grand Avignon*).

<sup>2469</sup> Y. MANSILLON, « Le débat public vu par le praticien », p. 231-239, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, *op. cit.* L'auteur évoque l'existence de critères jurisprudentiels prenant en compte l'histoire et l'état du projet.

<sup>2470</sup> En 2005, le Conseil d'État a, par exemple, estimé, concernant le projet de ligne ferroviaire grande vitesse Sud Europe Atlantique, que la Commission pouvait juger inopportune la tenue d'un débat public en se basant sur le fait que les études relatives au projet litigieux étaient déjà avancées et que ce dernier avait déjà fait l'objet d'une concertation approfondie. CE, 20 avril 2005, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et Migné-Auxances et Association Linars-Nouère Charente*, n° 258968 : JurisData n° 2005-068392.

**1523 .** Ce sont respectivement les articles R. 121-1-1 et R. 121-2 qui définissent en détail les plans et programmes ainsi que les projets soumis à la procédure du débat public. Concernant les plans et programmes de niveau national soumis à évaluation environnementale, la saisine de la CNDP par l'autorité publique responsable est obligatoire et systématique.

En matière de projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national l'article R. 121-2 comprend en annexe un tableau décrivant les critères et seuils des projets concernés. Les types de projets concernés par la procédure du débat public sont divers mais sont tous susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Il peut s'agir d'infrastructures de transport, d'installations dans le secteur énergétique ou encore d'équipements industriels, scientifiques, touristiques ou sportifs dont les responsables peuvent être des personnes publiques tout comme des opérateurs ou maîtres d'ouvrage privés qui assimilent de plus en plus dans certains cas l'exigence du dialogue environnemental<sup>2471</sup>. L'article L. 121-1 dispose en effet que sont concernés les « projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées ». Ainsi certains équipements comportant des risques industriels telles que les installations dites Seveso ou encore des projets éoliens privés sont susceptibles de faire l'objet d'un débat public<sup>2472</sup>. De fait, la jurisprudence de la CNDP comme celle du Conseil d'État, en cas de contentieux, limite souvent cette procédure aux grands projets, ce qui suscite différentes critiques doctrinales.

**1524 .** Le tableau annexé à l'article R. 121-2 distingue les critères et seuils mentionnés par les I et II de l'article L. 121-8 du code de l'environnement. Si un projet répond aux seuils techniques ou financiers détaillés dans la deuxième colonne du tableau (article L. 121-8, I), le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doivent obligatoirement saisir la CNDP. En revanche, lorsqu'un projet répond aux seuils techniques ou financiers détaillés dans la troisième colonne du tableau (article L. 121-8, II)<sup>2473</sup>, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet ne sont pas obligés de saisir la CNDP. L'un d'entre eux doit publier les objectifs et caractéristiques essentiels du projet et indiquer sa décision de

---

<sup>2471</sup> B. DELAUNAY, « Le débat public », in *AJDA*, (2006), n° 42, p. 2322 et s.

<sup>2472</sup> En matière de projets éoliens, l'exemple de la saisine de la CNDP par le président de la Compagnie du vent peut être cité. La Commission a effectivement considéré qu'un projet de parc éolien en mer des Deux-Côtes revêt un caractère d'intérêt national tant par l'importance de sa production d'électricité et de son raccordement au réseau national que par celle de ses impacts sur l'environnement, l'avifaune, les mammifères marins, la visibilité et le paysage, l'érosion du trait de côte et les enjeux socioéconomiques (CNDP, décision n° 2009/50/2 côtes/1, 7 octobre 2009 *relative au projet de parc éolien en mer des Deux-Côtes* : JORF du 29 Octobre 2009, texte n° 87; *Environnement* 2009, alerte 91).

<sup>2473</sup> Dans ce cas de figure, le seuil technique ou financier est inférieur à celui des projets soumis à une saisine systématique de la CNDP.

saisir ou non la CNDP<sup>2474</sup> ce qui constitue une garantie pour les personnes habilitées à saisir cette dernière d'être informées de l'existence dudit projet. En outre, dans l'hypothèse où la commission ne serait pas saisie, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doit en outre préciser les modalités de concertation qu'il s'engage à mener.

**1525 .** Si le maître d'ouvrage ne saisit pas la CNDP, d'autres acteurs (citoyens, associations, représentants du peuple ou instances locales)<sup>2475</sup> ont la possibilité de le faire en vertu de l'article L. 121-8 du code de l'environnement. Comme pour une demande de concertation<sup>2476</sup>, cette saisine doit être accompagnée des motivations de la demande et doit intervenir dans les deux mois à compter du jour où le projet a été rendu public.

**1526 .** Selon l'article L. 121-8, dans le cas où la CNDP fait l'objet d'une saisine, le maître d'ouvrage a l'obligation d'adresser à la commission un dossier décrivant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ses objectifs et principales caractéristiques, ses enjeux socio-économiques, son coût estimatif, ses impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire et enfin une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet.

### C) La mise en œuvre du débat public

#### 1) *La décision de la CNDP*

**1527 .** Un délai de deux mois est laissé à la CNDP afin qu'elle prenne une décision motivée indiquant les suites à réserver à sa saisine. La commission apprécie, pour chaque projet, plan ou programme l'opportunité de l'organisation d'un débat public en fonction de critères définis de manière assez large par l'article L. 121-9 du code de l'environnement ce qui n'est pas sans

---

<sup>2474</sup> Le manquement à cette obligation de publication est susceptible de rendre irrecevable une demande d'organiser un débat public (CNDP, décision n° 2008/01 du 16 avril 2008 *du projet de liaison autoroutière Castres-Verfeil*, JORF n°0103 du 2 mai 2008 page 7355 texte n° 90).

<sup>2475</sup> Comme nous l'avons déjà indiqué, depuis que l'ordonnance d'août 2016 a élargi les conditions de saisine de la CNDP, les personnes pouvant saisir cette autorité sont les suivants : dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, qui saisissent la CNDP par le biais d'un courrier électronique accompagné de la pétition, dix parlementaires, un conseil régional, départemental, municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou encore une association agréée au niveau national en application de l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

<sup>2476</sup> Elle en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable et désigne un garant. La concertation préalable ainsi menée se déroule dans les conditions définies à la section 4 du présent chapitre.

occasionner une certaine élasticité dans le raisonnement de l'AAI. Il s'agit pour la CNDP d'apprécier l'incidence territoriale, les enjeux socio-économiques ainsi que les impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire du projet plan ou programme. Lorsque cette saisine est recevable<sup>2477</sup>, la CNDP peut de manière classique, décider l'organisation d'un débat public.

**1528 .** Cependant, deux autres types de choix s'offrent à la commission. Elle peut estimer que la tenue d'une concertation préalable est plus opportune<sup>2478</sup>. Dans ce cas là elle doit en définir les modalités en respectant celles définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement. En outre, même si la saisine est recevable, cette dernière peut rester sans suite ce qui implique qu'elle a renoncé à organiser un débat public ou une concertation préalable.

**1529 .** Le droit prévoit que certains projets puissent faire l'objet de plusieurs débats publics. En effet, l'article L. 121-9, 1° dispose que lorsque le projet à l'origine de la saisine a fait l'objet d'un débat public à l'occasion de l'élaboration d'un plan ou d'un programme approuvé depuis moins de cinq ans et définissant le cadre dans lequel le projet pourrait être autorisé et mis en œuvre, ce projet est en principe dispensé de débat public ou de concertation préalable. Cependant, ce même article précise que la CNDP peut en décider autrement si elle l'estime nécessaire. Elle peut par exemple juger que la procédure déjà organisée au sujet du plan ou programme était insuffisante dans la mesure où le projet n'a pas été abordé de manière complète. C'est donc par une décision motivée qu'elle pourra choisir d'organiser pour ce projet un débat public ou une concertation.

**1530 .** Quoi qu'il en soit, les décisions de la CNDP revêtent un intérêt contentieux dans la mesure où le Conseil d'État ne les considère pas comme de simples actes préparatoires mais comme des actes faisant grief, donc susceptibles de recours pour excès de pouvoir<sup>2479</sup>. En revanche, le caractère contentieux des décisions de la CNDP ne s'étend pas au delà. En effet, une fois prise la décision de la Commission d'organiser ou non la tenue d'un débat, les autres

---

<sup>2477</sup> Cette recevabilité doit être vérifiée par la CNDP selon des critères fixés à l'article R. 121-4. « Elle s'assure notamment que le nombre de soutiens requis a été réuni et procède à un contrôle par échantillonnage visant à vérifier que la saisine respecte les modalités définies à l'article R. 121-28 ».

<sup>2478</sup> Selon l'article L. 121-9, 2° dans le cas où la CNDP est saisie d'un projet d'infrastructure linéaire énergétique en application de l'article L. 121-8, elle organisera obligatoirement une concertation préalable en lieu et place du débat public.

<sup>2479</sup> CE, 17 mai 2002, *Association France Nature Environnement*, n° 236202 : JurisData n° 2002-064183 et CE, 14 juin 2002, *Association Pour garantir l'intégrité rurale restante*, n° 215214 : JurisData n° 2002-06399.

décisions qu'elle peut prendre ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>2480</sup>.

## 2) *Le déroulement du débat public.*

**1531.** Dans la mesure où la CNDP a décidé de la tenue d'un débat public, elle doit en confier l'animation à une commission particulière qu'elle constitue elle-même<sup>2481</sup>. Composée de trois à dix membres<sup>2482</sup>, cette commission doit notamment effectuer le compte rendu du déroulement du débat.

**1532.** La décision de la CNDP de soumettre un projet, plan ou programme à débat public entraîne des obligations pour le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable contenus dans le I de l'article R. 121-7 du code de l'environnement. Ce dernier ou cette dernière dispose d'un délai d'un mois à compter de la publication de la décision imposant l'organisation d'un débat public, pour élaborer, à l'aide du dossier qu'il a adressé à la CNDP<sup>2483</sup>, un document de synthèse présentant le projet, plan ou programme qui sera publié sur le site internet de la CNDP. En outre, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet, plan ou programme dispose d'un délai de six mois à compter de la date de publication de la décision de la commission pour élaborer le dossier qui va être soumis au débat, en suivant les indications de la CNDP. Il s'avère dans la pratique que ce délai de six mois peut être prolongé par la CNDP. Le code ne précisant rien à ce sujet, le Conseil d'État a estimé que « le délai peut éventuellement être prorogé, sous le contrôle du juge, pour permettre au maître de l'ouvrage de proposer un dossier qui permette de satisfaire au mieux les exigences du débat à venir »<sup>2484</sup>. Cette possibilité a pu cependant amener à des prolongations conséquentes retardant, de fait, la tenue de la procédure démocratique.

---

<sup>2480</sup> Les décisions prises par la CNDP qui sont notamment relatives aux modalités du débat public, à son calendrier (CE, 5 avril 2004, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 254775 : JurisData n° 2004-067022 ; AJDA 2004, p. 2100, note B. Delaunay) ou encore à la demande d'une expertise complémentaire (CE, 14 juin 2002, *Association Pour garantir l'intégrité rurale restante*) ne sont pas considérées comme faisant grief.

<sup>2481</sup> Article L. 121-9, 1°.

<sup>2482</sup> Article R. 121-7.

<sup>2483</sup> Pour rappel, le I de l'article L. 121-8 impose au maître d'ouvrage d'adresser à la commission un dossier comprenant divers éléments relatifs au projet.

<sup>2484</sup> CE, 11 janvier 2008, *M. L. et Mme D. B.*, n° 292493: *Dr. envir.* mai 2008, n° 158, p. 19, note Charbonneau.

**1533.** A la réception du dossier, la CNDP publie le calendrier ainsi que les modalités d'organisation du débat<sup>2485</sup>. Bien qu'il soit possible de prolonger la durée du débat de deux mois par une décision motivée de la CNDP, l'article L. 121-11 fixe la durée maximum d'un débat public à quatre mois pour un projet et six mois pour un plan ou programme.

La réalisation d'une expertise complémentaire présente l'un des cas où cette prolongation se justifie<sup>2486</sup>. Le code de l'environnement insiste sur la nécessité de l'impartialité qui doit prévaloir dans le cadre de cette étude. Ainsi la CNDP, lorsqu'elle juge que ce type d'expertise est nécessaire<sup>2487</sup>, doit veiller à ce que cette dernière soit réalisée par un organisme n'ayant pas eu à connaître du projet, plan ou programme<sup>2488</sup>.

### 3) Les modalités du débat

**1534.** En ce qui concerne les modalités du débat, comme Yves Mansillon a par exemple pu le souligner, une grande souplesse est laissée à la CNDP dans leur définition dès lors que la bonne information et la bonne participation du public est assurée<sup>2489</sup>. Cela n'empêche pas que le juge administratif s'assure de la suffisance de cette information et de cette participation<sup>2490</sup>.

---

<sup>2485</sup> Le II de l'article R. 121-7 dispose que le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable peut également proposer des modalités d'organisation et un calendrier du débat.

<sup>2486</sup> Concernant par exemple le projet de liaison autoroutière A31 bis, la CNDP a choisi de prolonger le débat de deux mois et demi afin qu'une expertise complémentaire puisse être réalisée et que le public dispose d'un délai suffisant pour en débattre après sa remise (CNDP, décision n° 2015/34/A31 bis/4, 2 juill. 2015, *Projet de liaison autoroutière A31 bis : Gye-Frontière Luxembourgeoise*).

<sup>2487</sup> Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable doivent coopérer à la facilitation réalisation de cette expertise dans la mesure où ils doivent fournir à la demande de la commission, tout élément nécessaire qu'ils ont en leur possession.

<sup>2488</sup> Article R. 121-7, IV.

<sup>2489</sup> Y. MANSILLON, « Le débat public vu par le praticien », p. 231-239, in R. HOSTIOU et J.-F. STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, *op. cit.*

<sup>2490</sup> Par exemple, dans sa décision *M. L. et Mme D. B.*, le Conseil d'Etat effectue ce genre de contrôle : « Considérant que, si M. A et M. et Mme B soutiennent que les conditions dans lesquelles le débat public s'est déroulé n'ont pas permis au public de participer à celui-ci de manière complète et éclairée, notamment en raison des interventions des principales agglomérations intéressées qui ont proposé, en fin de débat et dans des délais ne permettant pas une discussion utile, de nouveaux tracés propres à mieux servir leurs intérêts, il ressort des pièces du dossier et, notamment, du compte rendu et du bilan du débat public, que la plus large information a été assurée sur le projet de ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur et ses différentes variantes tout au long du débat ; qu'en particulier, un journal du débat, un dossier de synthèse du projet et un « CDRom » ont été diffusés, une exposition itinérante s'est tenue pendant 18 semaines sur 128 sites, une quarantaine de réunions ont été organisées pour débattre avec le public et un site Internet a été ouvert ; que si des contre projets ont été présentés, en cours de déroulement du débat, par les communautés d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée et de Marseille-Provence-Métropole, ces documents élaborés à la seule initiative de celles-ci et qui ont été rendus publics en mai 2005 alors que le débat public s'est prolongé jusqu'au 8 juillet suivant, ont pu être utilement discutés ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisance d'information et de participation du public et, par voie de conséquence, de violation des articles L. 110-1, L. 121-1 et L. 121-8 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté » (CE, 11 janvier 2008, *M. L. et Mme D. B.*, n° 292493; *RJEP* mai 2008, p. 29, concl. Lenica; *Envir.* 2008, n° 55, note Trouilly; *RFDA* 2008. 412; *Dr. envir.* mai 2008, n° 158, p. 19, note Charbonneau).

**1535** . La plupart du temps, l'information du public est dispensée par le biais du numérique. Le plus souvent, un site internet est spécialement créé pour le projet faisant l'objet de la procédure participative<sup>2491</sup>. L'éco-citoyen désireux de prendre part au débat peut y trouver le dossier présenté par le maître d'ouvrage, la synthèse présentée par ce dernier du projet, plan ou programme, les expertises complémentaires ainsi que les avis et propositions des différents acteurs. Figurent éventuellement également sur ce site une *newsletter* électronique ou un journal du débat qui est également distribué en format papier sur l'ensemble du territoire concerné par le projet.

**1536** . Concernant la participation du public en tant que telle, le numérique reste encore une fois l'option privilégiée. Des forums, *blogs*, sites internet interactifs ou même les réseaux sociaux comme *Twitter* ou *Facebook* donnent l'occasion au public de discuter avec les parties prenantes au projet donner son avis ou adresser une contribution écrite, vocale ou par vidéo<sup>2492</sup>.

**1537** . Généralement, des modalités présentielle sont également organisées se caractérisant par la tenue de réunions publiques dont le nombre est variable ou de tables rondes thématiques diffusées en direct sur le site internet du débat<sup>2493</sup>.

#### 4) *L'issue du débat public*

**1538** . À l'issue du débat public, le président de la commission particulière élabore un compte rendu du déroulement du débat et l'adresse à la CNDP. Suite à cela, le président de la CNDP dresse le bilan dans un délai de deux mois suivant la clôture du débat public. Ce bilan et le compte rendu du président de la commission particulière doivent être publiés sur le site internet de la commission<sup>2494</sup>.

---

<sup>2491</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2492</sup> *Ibid.*

<sup>2493</sup> CPDP - Débat public - Eolien en mer- Projet de parc éolien en mer des Deux-Côtes, [http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-eolien-en-mer/INDEX\\_2.HTM](http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-eolien-en-mer/INDEX_2.HTM), consulté le 10 août 2017. Cette dernière modalité a par exemple été choisie concernant le débat public sur le projet de parc éolien en mer des Deux-Côtes.

<sup>2494</sup> L'article R. 121-7, V du code de l'environnement dispose que « Le président de la commission particulière élabore le compte rendu du déroulement du débat, et l'adresse à la Commission nationale du débat public de telle façon que le bilan dressé par le président de la Commission nationale du débat public, ainsi que le compte rendu, puissent être publiés sur le site internet de la commission dans le délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat ».

En ce qui concerne le rôle du maître d'ouvrage du projet ou de la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou du programme, ils ont un délai de trois mois suivant la publication du bilan pour décider, par un acte publié, des suites à donner à ce débat<sup>2495</sup>. Dans cette décision doivent apparaître le principe et les conditions de la poursuite du plan, du programme ou du projet ainsi que les éventuelles modifications apportées au projet, et les mesures répondant aux enseignements tirés du débat public. Ici encore, la notion de prise en considération de l'avis du public apparaît donc comme importante.

**1539.** En outre, le fait qu'un projet ressorte complètement changé de cette phase participative peut interroger sur l'éventualité de l'obligation d'une nouvelle concertation avec le public. Selon le professeur Yves Jégouzo cette possibilité déjà consacrée par la jurisprudence au sujet des enquêtes publiques n'est pas exclue<sup>2496</sup>. Sans avoir recours au contentieux pour régler cette question, cette situation s'est par exemple déjà rencontrée concernant le projet de ligne électrique entre la France et l'Espagne<sup>2497</sup>.

**1540.** L'information du public est également assurée à ce stade dans la mesure où la décision de poursuivre le projet fait l'objet règles de publication différentes selon son auteur<sup>2498</sup>. Lorsque cette décision est prise par l'État ou par délibération d'un établissement public national, elle est publiée au Journal officiel de la République française. Lorsqu'il s'agit d'une délibération d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un établissement public en dépendant, la décision est publiée dans les conditions prévues aux articles L. 2121-24, L. 5211-47, R. 3131-1, R. 4141-1, R. 4423-1 ou R. 4433-8 du code général des collectivités territoriales ou, le cas échéant, aux 2<sup>o</sup> et quatrième alinéa de l'article R. 312-5 du code des relations entre le public et l'administration. Enfin lorsque l'auteur de la décision est une personne privée, l'acte doit être publié en caractères apparents dans un journal national et un journal diffusé dans le ou les départements intéressés. Dans tous les cas, étant transmise à la CNDP, la décision doit être publiée par cette dernière sur son site internet.

**1541.** Ces règles de publication revêtent un intérêt primordial pour le public et les associations dans la mesure où l'acte déclarant la poursuite (ou l'abandon) du projet est

---

<sup>2495</sup> Article L. 121-13.

<sup>2496</sup> Y. JÉGOUZO, « La loi Démocratie de proximité réorganise la procédure du débat public », *op. cit.*

<sup>2497</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* Ce projet a fait initialement l'objet d'un débat public en 2003 à l'issue duquel la ministre de l'Industrie a demandé à RTE (Réseau de Transport d'Électricité) d'envisager une solution alternative. Cette entreprise a élaboré un nouveau projet en 2008 pour lequel la CNDP a proposé l'organisation d'une concertation.

<sup>2498</sup> Article R. 121-9.

attaquable devant le juge administratif dans les deux mois suivant sa publication. Dans ce cadre, l'engagement d'un recours pour excès de pouvoir implique donc un contrôle effectué par le juge sur la prise en compte des observations formulées par la CNDP ou la commission particulière. Cependant, une règle de forclusion des délais de recours à l'encontre de la procédure de débat public a été consacrée afin de garantir la sécurité juridique des actes postérieurs à la procédure tels qu'une déclaration d'utilité publique ou un permis de construire. L'article L. 121-15 dispose en effet que aucune irrégularité relative à la procédure de débat public ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public ou une concertation préalable ou l'acte par lequel le maître d'ouvrage décide de la poursuite du projet est devenu définitif. Ainsi, lorsque la décision de poursuivre ou d'abandonner le projet est définitive, les irrégularités éventuelles entachant le débat public ne peuvent être invoquées à l'encontre de ces actes postérieurs<sup>2499</sup>.

#### 5) *Le rôle préalable de la procédure du débat public*

**1542 .** La procédure du débat public revêt une importance particulière dans le cheminement du processus décisionnel puisqu'à l'instar de la concertation préalable, elle est considérée comme un complément de l'enquête publique. Cette dernière permettant d'inclure le citoyen tardivement dans l'élaboration d'une décision environnementale, le débat public joue ce rôle d'étape en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'un projet ou d'approbation d'un plan ou programme par l'autorité compétente. Les éléments ressortant de la procédure du débat public ont donc un rôle capital dans le déroulement de la « phase aval » de la participation. En effet, l'article L. 121-14 prévoit qu'après un débat public ou une concertation préalable décidée par la CNDP, cette dernière doit désigner un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. Il appartient à la Commission de déterminer les conditions dans lesquelles le garant et le maître d'ouvrage la tiennent informée du déroulement de la participation. Il lui revient

---

<sup>2499</sup> Dans sa décision du 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, le Conseil d'Etat a estimé que l'acte prévu par l'art. L. 121-13 a pour seul objet de tirer les conséquences du débat public. Si cet acte a le caractère d'une décision dès lors qu'aucune méconnaissance de ces dispositions ne peut plus être invoquée, il ne peut, eu égard à son objet, être contesté que sur le fondement de moyens tirés de vices propres dont il serait entaché, de l'irrégularité du débat public au regard de ces mêmes dispositions, à l'exclusion notamment de toute contestation du bien-fondé de l'opération dont il est décidé de poursuivre les études, celui-ci ne pouvant être mis en cause qu'à l'occasion des actes qui, au titre des différentes législations applicables, en autorisent la réalisation (CE, 28 décembre 2005 *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 267287; JurisData n° 2005-069442; Environnement 2006, comm. 40, note J.-M. Février ; Rec. CE 2005, tables, p. 1143 ; CE, 11 janvier 2008, *Olivier A., M. et Mme Renaud B*, n° 292493).

également d'assurer la publication de rapports intermédiaires et le rapport final du garant est rendu public sur son site internet. En outre, le compte-rendu et le bilan du débat public (ou de la concertation préalable), ainsi que la décision du maître d'ouvrage, doivent être insérés dans le dossier d'enquête publique ou de participation par voie électronique.

#### D) Le cas des projets de réforme soumis à débat public

**1543.** Afin de mieux aligner le droit français sur les exigences internationales et communautaires<sup>2500</sup>, l'ordonnance d'août 2016 a réécrit l'article L. 121-10 du code de l'environnement. Cet article élargi un peu plus le champ d'application du débat public puisqu'il dispose que le gouvernement a la possibilité de saisir la CNDP pour organisation d'un débat public national sur un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire<sup>2501</sup>. L'article R. 121-6-2 donne une définition de ces projets. Ces derniers incarnent une évolution substantielle d'une politique publique ou des nouvelles options générales. Ils se matérialisent par un document émanant d'une autorité publique ou rédigé à sa demande préalablement, le cas échéant, à une décision du Gouvernement ou à une proposition de loi.

**1544.** Concernant ce cas particulier, la saisine de la CNDP est également possible par des groupes d'acteurs autres que le Gouvernement mais le nombre requis pour chacun de ces groupes est supérieur à celui demandé pour la saisine prévue à l'article L. 121-8. Dans le cas des projets de réforme, la saisine peut être effectuée par soixante députés ou soixante sénateurs, ou cinq cent mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France. Après avoir vérifié la recevabilité de la saisine<sup>2502</sup>, la CNDP indique sur son site internet qu'elle a été saisie d'une demande de débat, les modalités d'organisation du débat<sup>2503</sup> ainsi que le calendrier de déroulement dont la durée ne peut dépasser quatre mois.

---

<sup>2500</sup> Au même titre que l'intégration des plans et programmes dans le champ d'application du débat public, la possibilité de soumettre à cette procédure les projets de réformes fait écho aux exigences de l'article 7 de la Convention d'Aarhus qui traite de la participation du public pour les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ainsi qu'à la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 (Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil 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 JOUE n°156 du 25 juin 2003 page 17).

<sup>2501</sup> Le Conseil d'Etat a confirmé que le choix de saisir la CNDP relève uniquement de la discrétion du gouvernement. Ainsi ce choix se fait selon la libre appréciation des ministres et un refus de saisine n'est pas susceptible d'entacher d'irrégularité la procédure préalable à l'édition d'un décret (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, *Sté Roozen France*, n° 340859: *AJDA* 2013. 501, note Poupeau).

<sup>2502</sup> Cette vérification se fait dans les conditions fixées à l'article R. 121-4.

**1545.** La CNDP doit également informer le ou les ministres concernés par le projet de réforme. En réponse, ces derniers adressent à la CNDP le même dossier que le maître d'ouvrage adresse pour les enquêtes portant sur des projets, plans ou programmes selon les dispositions de l'article L. 121-8<sup>2504</sup>. Enfin, l'article L. 121-10 prévoit également l'information post-débat en disposant que le ou les ministres principalement intéressés, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou la personne publique responsable de la politique publient les enseignements et les suites tirés du débat.

**1546.** Il faut noter que bien que l'article L. 121-10 tel que consacré par la loi Grenelle II de 2010 prévoyait déjà cette possibilité<sup>2505</sup>, l'ordonnance de 2016 est venue apporter des précisions tant sur la définition de ces projets de réformes que sur la procédure du débat public qui leur est applicable. L'organisation de plusieurs débats publics portant sur de grandes options générales a pu marquer les esprits en bien comme en mal. La CNDP a par exemple été saisie par le ministre de l'Environnement pour un débat sur la gestion des déchets radioactifs<sup>2506</sup>. C'est ainsi également que les ministres de l'Écologie, de l'Économie, du Travail, de la Recherche, de la Défense, de la Santé et de l'Agriculture ont saisi la CNDP au sujet des options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies<sup>2507</sup>, saisine qui a donné lieu à l'organisation d'un débat désastreux révélant certaines des limites de cette procédure.

---

<sup>2503</sup> A l'instar de la procédure classique du débat public consacrée par l'article L. 121-8, les modalités doivent dans tous les cas suivre les règles fixées par l'article R. 121-7 : mise en place d'une procédure particulière et nomination de ses membres, réalisation d'un dossier de synthèse par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable et publication de ce dossier sur le site internet de la CNDP, élaboration du dossier soumis au débat par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, publication du calendrier et des modalités d'organisation du débat par la CNDP, recours éventuel à une expertise complémentaire, élaboration par président de la commission particulière du compte rendu du déroulement du débat et transmission de ce compte rendu à la CNDP, bilan dressé par le président de la CNDP.

<sup>2504</sup> Selon cet article, ce dossier comprend les objectifs et les principales caractéristiques du projet de réforme, ses enjeux socio-économiques, ses impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire, ainsi que les différentes solutions alternatives.

<sup>2505</sup> L'ancien article L. 121-10 disposait que « Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement. Les options générales portent notamment sur des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire. Les plans et programmes concernés sont précisés par décret en Conseil d'Etat. Le ministre intéressé ou la personne publique responsable de la politique, du plan ou du programme susvisés informe le public des suites données au débat ».

<sup>2506</sup> CNDP, décision n° 2005/10, 2 mars 2005, *relative aux options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue*, JORF n°69 du 23 mars 2005 page 4874 texte n° 48.

<sup>2507</sup> CNDP, décision n° 2009/16/NANO/1 du 4 mars 2009 *relative aux options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies*, JORF n°0069 du 22 mars 2009 texte n° 29.

### III. La procédure de conciliation au service du maintien du dialogue environnemental

**1547.** Exprimé par la Cour européenne des droits de l'homme en termes d'intérêt général, le but de la conciliation peut se résumer de la sorte : « il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble »<sup>2508</sup>. La notion de conciliation s'oppose donc à celle de démocratie agonistique qui ne suggère nullement une réconciliation comme finalité ultime. La conciliation, bien au contraire a pour but le dialogue entre parties prenantes dans l'optique de trouver un consensus. Ce n'est que tout récemment, alors qu'elle est déjà en application dans plusieurs pays<sup>2509</sup>, que la procédure de conciliation est apparue en droit français, suite à la réforme introduite par l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la démocratisation du dialogue environnemental<sup>2510</sup>. Elle est définie aux articles L. 121-2 et R. 121-18 du code de l'environnement. On peut y avoir recours lorsqu'un projet en cours d'élaboration n'a fait l'objet d'aucune demande auprès d'une autorité habilitée à l'autoriser.

**1548.** Cette procédure est originale dans la mesure où toutes les parties prenantes sont identifiées. C'est donc avant tout une procédure de médiation entre parties prenantes qui permet d'entretenir le dialogue en cas de conflit. La conciliation est donc destinée à trouver une issue favorable en cas de litige entre le maître d'ouvrage et au moins une association agréée au niveau national de protection de l'environnement. D'autres parties peuvent également être concernées par cette procédure à condition qu'elles soient clairement identifiées<sup>2511</sup>.

---

<sup>2508</sup> CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, Req. n° 59909/00, paragraphe 78.

<sup>2509</sup> CNFPT, *MOOC- La participation du public dans le champ environnemental- Le processus de conciliation*, [https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/S2\\_20\\_fiche\\_relative\\_a\\_la\\_procedure\\_de\\_conciliation.pdf](https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/S2_20_fiche_relative_a_la_procedure_de_conciliation.pdf), consulté le 12 septembre 2017.

<sup>2510</sup> Le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 (JORF n°0099) relatif aux 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 et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes décline au niveau réglementaire les nouveautés introduites en matière de concertation préalable par l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la démocratisation du dialogue environnemental.

<sup>2511</sup> L'article L. 121-2 évoque « une association agréée au niveau national, ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s) au titre de l'article L. 141-1 dans le cadre de la région ou du département territorialement intéressé ».

**1549** . Dans la logique d'élargissement des compétences de la CNDP, c'est à cette AAI que la réforme du 3 août 2016 confie cette mission de conciliation. En effet, la CNDP peut être saisie par les parties d'une demande commune et motivée de conciliation pour tout projet tel que défini à l'article L. 122-1, c'est-à-dire « la 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 ».

**1550** . Selon l'article R. 121-18, si la CNDP décide qu'il est opportun de conduire une telle procédure, elle désigne parmi ses membres un conciliateur qui peut faire appel à des experts extérieurs. L'objectif de la conciliation est d'éviter de rompre, voire de rétablir le dialogue entre les parties afin d'aboutir à un accord sur la participation du public à l'élaboration des décisions concernant le projet. Elle n'a pas d'effet suspensif sur la procédure en cours<sup>2512</sup>. La conciliation est essentiellement appliquée dans deux situations particulières. La première situation concerne une saisine de la CNDP avant l'organisation d'une procédure de participation, la conciliation ayant pour but d'en fixer les modalités. La seconde correspond au cas où la saisine a lieu pendant la procédure de participation, la conciliation ayant dans ce cas pour objectif d'éviter les tensions entre les différents protagonistes sans pour autant suspendre la procédure en cours.

**1551** . Lorsque la conciliation aboutit à un accord, ce dernier est transcrit dans un document signé par chacune des parties impliquées qui s'engagent à le respecter. Cet accord qui est rendu public, précise les termes de la solution retenue ainsi que les modalités de suivi<sup>2513</sup>. Le but de cette procédure n'est pas tant la décision environnementale en elle-même que la participation entre acteurs dans le but d'élaborer par la suite cette décision.

### **Paragraphe 3 : Le droit à la co-décision par le recours au référendum local**

**1552** . Pouvant être considéré comme un instrument de démocratie directe le référendum est un dispositif par lequel les citoyens sont appelés à se prononcer en répondant par "oui" ou par "non" à une question posée et qui emporte décision. La présence du référendum dans l'ordre juridique français est caractéristique du compromis effectué par le constituant entre souveraineté nationale et souveraineté populaire. Cette dualité se retrouve principalement

---

<sup>2512</sup> J.-F. STRULLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>2513</sup> Article R. 121-18.

dans l'article 3 de la Constitution française qui précise que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

**1553.** Procédure exceptionnelle, le référendum se décline sous des modalités différentes dans l'ordre juridique français. Il y a tout d'abord le référendum législatif prévu à l'article 11 de la Constitution qui permet au président de la République, sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées, de soumettre au vote des électeurs un projet de loi. Bien que ce vote puisse concerner différents sujets<sup>2514</sup>, ce type de référendum peut en particulier servir la démocratie environnementale. En effet, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a étendu le domaine de l'article 11 aux projets de loi portant sur des réformes concernant la politique environnementale. Elle prévoit, de plus, que la tenue d'un référendum puisse être organisée si la demande est portée par un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs<sup>2515</sup>. Autre type de référendum, le référendum constituant, prévu à l'article 89 de la Constitution, est un dispositif permettant au Président de la République, sur proposition du Premier ministre ou aux membres du Parlement, de consulter le peuple sur la révision de la Constitution. La révision de la Constitution doit avoir été préalablement votée par l'Assemblée nationale et par le Sénat dans les mêmes termes.

**1554.** La troisième catégorie de référendum, qu'est le référendum décisionnel local, mérite davantage d'approfondissements dans la mesure où c'est actuellement le dispositif le plus susceptible d'être utilisé dans la mise en œuvre d'un processus décisionnel participatif environnemental. Institué au sein de l'article 72-1, alinéa 2 de la Constitution par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>2516</sup> le référendum local permet à toutes les collectivités territoriales de soumettre à leurs électeurs tout projet de texte, acte ou délibération, relevant de sa compétence. Le champ du référendum est donc limité aux seules affaires relevant de la compétence de la collectivité, faute de quoi il peut faire l'objet d'une annulation par le juge administratif<sup>2517</sup>.

---

<sup>2514</sup> L'article 11 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose notamment que « le Président de la République ... peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

<sup>2515</sup> L. const. n° 2008-724, 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République : JORF du 24 Juillet 2008, p. 11890. Voir S. PINON, « Improbable loi organique, impossible initiative populaire » in *AJDA* (2009), p. 2002.

<sup>2516</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003, page 5568 texte n° 1.

<sup>2517</sup> Par exemple, un référendum portant sur le projet d'implantation d'une station d'épuration dans une commune a été annulé par le juge administratif au motif qu'il ne concernait pas une affaire relevant de la compétence de

**1555.** Comme sa définition première l'indique, le référendum détient une portée décisionnaire. C'est bien dans cet esprit qu'a été consacré le référendum local puisque la procédure mise en place par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 implique que le vote des citoyens n'exprime pas un simple avis mais une décision de la mise en œuvre ou non d'un projet qui relève de la compétence de la collectivité<sup>2518</sup>. De fait, le référendum local se distingue de la consultation<sup>2519</sup> dans la mesure où il vise à faciliter une participation davantage effective des électeurs à l'administration de leur territoire. En revanche, le référendum, dont les modalités de mise en œuvre sont précisées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>2520</sup>, a en commun avec le dispositif de consultation le fait que seuls les électeurs, et non l'ensemble des habitants, puissent participer au vote.

**1556.** Selon l'article L.O.1112-1 du CGCT, « l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité ». En outre, au terme de l'article L.O 1112-2 du CGCT, l'exécutif de la collectivité locale « peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité 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'acte individuel ». En conséquence, contrairement à la consultation locale, seuls les élus locaux peuvent être à l'origine de l'initiative du référendum ce qui exclut la possibilité d'une initiative populaire. Bien que l'article 72-1, par l'addition de ses alinéas 1 et 2, envisage un droit de pétition en faveur des électeurs<sup>2521</sup>, ce droit n'est actuellement pas effectif pour la mise en œuvre d'un référendum. En effet, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 72-1 dispose que « la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». Cependant à ce jour le législateur n'a toujours pas fixé les conditions de mise en œuvre de ce dispositif<sup>2522</sup>. Si l'article L. 1112- 16

---

cette collectivité puisque la compétence en la matière avait été transférée à une communauté de communes (CAA Nancy, 12 mars 2009, *Commune de Grentzingen*, n° 08NC00061).

<sup>2518</sup> En quoi consiste le référendum local ? Vie Publique 17/02/2016

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/democratie-locale/quoi-consiste-referendum-local.html>

<sup>2519</sup> <http://edile.fr/le-referendum-local/>

<sup>2520</sup> L. n° 2003-705, 1<sup>er</sup> août 2003 : *Journal Officiel* du 2 Août 2003.

<sup>2521</sup> M. VERPEAUX, « Référendum local et consultation locale des électeurs », *op. cit.*

<sup>2522</sup> V. DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Mémentos », 2016, p. 151.

du CGCT, issu de la loi du 13 août 2004<sup>2523</sup> permet à 1/5<sup>e</sup> des électeurs dans une commune, et 1/10<sup>e</sup> dans toutes les autres collectivités de demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de sa compétence, cela ne concerne en aucune façon le référendum, dispositif dont l'issue lie la collectivité territoriale. Ce que Julien Jeannenay qualifie de « lacune technique verticale de la Constitution de 1958 »<sup>2524</sup>, se caractérise par l'inertie du législateur privant le citoyen de bénéficiaire de ce droit pourtant consacré par cette disposition constitutionnelle. On peut regretter également que les groupements intercommunaux qui exercent désormais de larges compétences dans le domaine de l'environnement ne puissent pas avoir recours à cette modalité de scrutin.

**1557.** Concernant les modalités d'organisation du référendum, elles sont fixées par l'article L.O 1112-3 du CGCT qui précise qu'elles sont déterminées par l'assemblée délibérante qui fixe le jour du scrutin<sup>2525</sup>, convoque les électeurs et précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs. Les dépenses afférant à l'organisation du référendum sont prises en charge par la collectivité organisatrice. L'article LO 1112-6 du CGCT fixe quant à lui des restrictions dans le temps pour l'utilisation de cette procédure. Il ne peut être organisé de consultation locale à compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale. De plus, il n'est pas non plus possible pour une collectivité territoriale d'organiser la tenue de ce type d'évènement participatif lors de la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1<sup>2526</sup>, de l'article 72-4<sup>2527</sup> et du dernier alinéa de l'article 73<sup>2528</sup> de la Constitution. Enfin, plus généralement, il n'est pas non plus possible d'organiser une consultation locale durant la campagne et la tenue d'un grand nombre de scrutins rythmant la démocratie française<sup>2529</sup>. Il est de plus prohibé

---

<sup>2523</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545, texte n° 1.

<sup>2524</sup> J. JEANNENEY, *Les lacunes constitutionnelles*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol.154, 2016, p. 448.

<sup>2525</sup> Selon l'article LO 1112-3 du CGCT, ce dernier ne peut avoir lieu moins de deux mois après la transmission au représentant de l'État du texte sur lequel portera le vote.

<sup>2526</sup> La consultation locale issue de la révision constitutionnelle de 2003.

<sup>2527</sup> La consultation sur le changement de régime d'une collectivité territoriale d'outre-mer.

<sup>2528</sup> La consultation sur la possibilité de fusionner un département et une région d'outre-mer ou l'instauration d'une assemblée unique pour ces deux collectivités.

<sup>2529</sup> L'article LO 1112-6 du CGCT les énumère : Le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales; le renouvellement général des députés; le renouvellement de chacune des séries des sénateurs; l'élection des membres du Parlement européen; l'élection du Président de la République; et enfin, un référendum décidé par le Président de la République.

d'organiser plusieurs référendums locaux concernant un même sujet dans un délai inférieur à un an.

**1558.** Afin d'éviter le double risque d'affaiblissement de l'autorité des élus locaux et de paralysie de leur action, les sénateurs ont prévu un encadrement strict du recours au référendum local<sup>2530</sup>. Les conditions de validation du résultat en particulier ont été renforcées. Le projet soumis à référendum local est soumis à une condition de participation minimale : la moitié au moins des électeurs inscrits doivent prendre part au scrutin. Si cette condition de participation minimale n'est pas remplie, le scrutin n'a alors qu'une valeur de consultation. De plus, en vertu de l'article LO 1112-7 du CGCT, le projet soumis à référendum doit réunir la majorité des suffrages exprimés. Cette double condition peut se révéler difficile à satisfaire si l'on considère les importants taux d'abstention atteints dans l'ensemble des élections. Si ces conditions sont remplies, le référendum vaut décision que la collectivité locale organisatrice a pour obligation d'appliquer.

**1559.** Malgré cela, ces différentes limites, le référendum local constitue un dispositif de démocratie environnementale. Bien que son utilisation soit exceptionnelle, elle permet aux citoyens de concourir directement à la prise de décision en matière d'aménagement et de développement durables. Au regard des différentes votations qui ont été tenues, il apparaît que de nombreux référendums locaux ont été valablement organisés en matière environnementale sur des sujets aussi variés qu'un projet de stockage de déchets radioactifs ou qu'un projet d'implantation d'éoliennes<sup>2531</sup>.

---

<sup>2530</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2531</sup> *Des exemples de référendums locaux - Approfondissements Découverte des institutions - Repères - vie-publique.fr*,

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/tableau-referendum-local.html>, consulté le 11 septembre 2017. Quelques exemples de projets soumis à référendum peuvent éclairer sur ce champ de compétences : L'aménagement d'un bassin versant (commune d'Aizelle, 2006), un projet de carrière (commune de Larnod, 2005), l'implantation d'éoliennes (commune de Malons-et-Elze, 2005 et 2007), la création d'une fosse de stockage temporaire de lisier et d'un plan d'épandage (commune de Souilly, 2005), le retour à la gestion communale des services de l'eau potable et de l'assainissement (commune d'Alet-les-Bains, 2007), un projet de stockage de déchets radioactifs (communes de Ville-en-Woëvre et de Tréveray, 2008). Dans ce dernier cas, les électeurs ont rejeté le projet respectivement à 71,7 % et 87,8 %.



## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

**1560.** « La réalisation de grands projets d'aménagement ainsi que les applications de certaines avancées des sciences du vivant suscitent de plus en plus de réticences et de tensions, susceptibles même quelquefois de dégénérer en conflits »<sup>2532</sup>. C'est la raison pour laquelle, depuis quelques décennies, le droit français de l'environnement a multiplié la consécration d'instruments de participation du citoyen.

Sous l'influence des consécutions internationales du principe de participation et plus particulièrement au regard des droits que consacre la Convention d'Aarhus de 1998, la France a de son côté développé différents degrés d'intégration du public dans les processus décisionnels environnementaux. Pouvant être classés selon une logique graduelle, les dispositifs que le législateur français a introduits dans l'ordre juridique interne reposent sur la formation et l'éducation, l'information, la consultation, la concertation et la participation pleine et entière du citoyen.

**1561.** Ces modalités de participation regroupent chacune plusieurs type de procédures différentes font écho à l'instauration d'une démocratie administrative traduisant une volonté du pouvoir normatif d'améliorer les relations entre administration et citoyens. « L'administration n'est plus appelée à se démocratiser mais à devenir le fer de lance et le vecteur d'une reformulation et d'un approfondissement de la logique démocratique. Il convient cependant de ne pas surestimer la portée de ce changement : il s'agit davantage d'un adjuvant à la démocratie représentative classique et d'un complément à un modèle bureaucratique, qui ne saurait être aisément éradiqué »<sup>2533</sup>. Le développement de la citoyenneté administrative s'est particulièrement distingué en droit de l'environnement par la consécration de nombreux dispositifs de procédure administrative non contentieuse. Cette diversité des dispositifs atteste de la présence d'une démocratie environnementale à part entière.

---

<sup>2532</sup> J.-L. PISSALOUX, « La démocratie participative dans le domaine environnemental », *op. cit.*

<sup>2533</sup> J. CHEVALLIER, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *op. cit.*



## CONCLUSION DU TITRE 1

**1562 .** Particulièrement adoptée par le droit de l'environnement et de l'urbanisme, la notion de gouvernance renvoie à un mode novateur de prise de décisions fonctionnant sur une logique d'information et de participation. Le développement par le droit de l'encadrement de la participation des différents acteurs de la société au traitement des questions environnementales révèle un changement de paradigme. La prise de décisions publiques ne s'effectue plus uniquement selon une logique unilatérale, hiérarchique et arborescente ou pyramidale mais elle se caractérise également par la constitution de réseaux d'acteurs, ouverts à la pluridisciplinarité et regroupant des gouvernants et des personnes issues de la société civile et de la société scientifique.

La pratique normative évolue vers un mouvement de simplification du droit et plus particulièrement de simplification de la procédure administrative non contentieuse dans un but de transparence et d'efficacité. Cela implique la mise en œuvre de l'objectif légistique de qualité du droit mais également le recours à un ensemble de pratiques favorisant la transparence de l'action publique.

**1563 .** L'analyse de ces modifications procédurales permet de considérer sous un angle nouveau les rapports que peuvent avoir les individus avec l'État et/ou la collectivité. Cette démarche permet également d'examiner l'impact des procédures de participation sur la façon de penser et le comportement des publics. L'introduction de dispositifs participatifs à la décision publique génère un réel progrès démocratique.

**1564 .** Cependant, outre l'intérêt d'un rapprochement entre l'administration et le public dans leurs relations, cette étude confirme la connexité qui existe entre le principe de participation et les autres grands principes du droit de l'environnement. La mise en œuvre du principe de précaution est par exemple intimement liée à celle du principe de participation. En effet, le sentiment général d'incertitude dû à la survenance de risques potentiels, justifie la mise en œuvre d'une démocratie environnementale, gage d'une lisibilité des informations sur la santé et la sécurité des citoyens et plus généralement des décisions environnementales élaborées par les gouvernants. Le cas de la soumission à enquête publique des projets faisant l'objet d'une étude d'impact est à ce titre révélateur de cette connexité. Le principe de précaution, consacré en premier lieu par le droit environnemental et urbanistique, constitue donc bien une réponse à un besoin de transparence vis-à-vis du public garantissant une qualité des décisions et une

efficacité dans leur mise en œuvre. « Dans cette acception, la transparence n'est pas indépendante de l'assurance qualité, car les systèmes qui utilisent des approches de qualité sont organisés pour être lisibles »<sup>2534</sup>.

---

<sup>2534</sup> P. KOURILSKY et G. VINEY, *Le principe de précaution, op. cit.*, p. 52.

## TITRE 2: LE DÉPASSEMENT DES DISPOSITIFS ACTUELS DE L'ÉCO-CITOYENNETÉ

**1565** . Considérée par Michel Prieur comme « la convention la plus sophistiquée et la plus précise » dans le champ des conventions internationales de droit administratif, la Convention d'Aarhus atteste de la fondamentale du principe de participation<sup>2535</sup>. En droit français, l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement contribue également à assoir le statut de droit fondamental du principe de participation. Cependant il faut souligner que cette consécration constitutionnelle s'éloigne de la rédaction initialement prévue par la commission Coppens qui insistait davantage sur le rôle actif de l'éco-citoyen en précisant que « la loi détermine les formes de démocratie participative qui permettent au public d'être associé à l'élaboration des politiques et décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »<sup>2536</sup>. La version finalement retenue consacre une version davantage délibérative<sup>2537</sup>. En outre le flou de la rédaction de l'article 7 entretient certaines incertitudes en ce qui concerne la notion « d'incidence sur l'environnement », la nature des objectifs de la participation ou encore le moment de la participation. De plus, l'article ne distingue pas clairement l'information de la participation du citoyen. Enfin, comme l'ont démontré les contentieux constitutionnels ultérieurs à l'entrée en vigueur de la Charte, le renvoi à l'autorité du législateur pour fixer « les conditions et limites » de la participation reste vague et pose de nombreux problèmes d'invocabilité de l'article 7.

**1566** . De fait, à l'instar de la norme fondamentale qu'est la Constitution française, l'encadrement législatif de la participation environnementale est encore hésitant et ne répond pas pleinement aux exigences de la Convention d'Aarhus. Malgré les signes notables d'amélioration du droit français, différentes lacunes subsistent révélant les défis de la démocratie environnementale (Chapitre 1). Le droit français de la participation environnementale s'est cependant développé dans le sens d'une modernisation de ses dispositifs par le recours aux TIC ce qui permet d'optimiser davantage l'exercice de l'éco-citoyenneté (Chapitre 2).

---

<sup>2535</sup> M. PRIEUR, « Intervention sur la Convention d'Aarhus », p. 64-71, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale*, op. cit.

<sup>2536</sup> Article 11 du projet de loi constitutionnelle proposé de la commission Coppens.

<sup>2537</sup> J. CHEVALLIER, « Délibération et participation », p. 195-205 in CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, op. cit.



## **CHAPITRE 1 : LES DÉFIS DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE**

**1567 .** L'instauration par le droit français d'une démocratie participative environnementale implique l'évolution progressive de l'administration selon une logique d'intelligence territoriale. Autrement dit, il s'agit en principe, dans le cadre d'un territoire pertinent, d'aborder les problématiques de gestion environnementale par la mise en réseau des différents acteurs, qu'ils soient scientifiques ou profanes. Cette évolution est capitale dans la mesure où la science des écosystèmes implique une grande complexité due à l'interrelation entre l'ensemble des éléments de l'environnement, l'humain y compris.

**1568 .** Cependant, malgré cet impératif, le droit français comporte encore de nombreuses faiblesses liées car les conditions de mise en œuvre des dispositifs consacrés sont encore insuffisants au regard des exigences posées par le droit international. Les outils de la participation française révèlent d'importants dysfonctionnements qui nuisent à l'effectivité de la démocratie environnementale et entravent plus particulièrement la possibilité pour le citoyen d'exercer une influence sur les processus décisionnels (Section 1).

C'est la raison pour laquelle le droit français doit encore effectuer une amélioration du fonctionnement des procédures participatives. Afin de mener à bien ce renforcement, le droit étranger, comme bien souvent, peut présenter une source d'inspiration. À ce titre, le droit finlandais présente un système de démocratie environnementale pleinement en phase avec la logique d'intelligence territoriale (Section 2).

### ***SECTION 1 : LA CO-DÉCISION À L'ÉPREUVE DES DISPOSITIFS ACTUELS***

**1569 .** Telle qu'elle est consacrée par le droit, la démocratie environnementale française souffre actuellement de maux divers qui nuisent à son effectivité. L'analyse de la mise en œuvre des procédures participatives révèle cinq principaux écueils. Les dispositions qui consacrent ces procédures sont à la fois floues (§1), incohérentes (§2) et exclusives (§3), elles instituent des procédures majoritairement descendantes (§4) et elles sont inachevées (§5).

## **Paragraphe 1 : La participation environnementale française et ses zones de flou**

**1570.** Les dispositions du droit français de l'environnement se caractérisent par de nombreuses imprécisions ce qui affecte la pleine participation de l'éco-citoyen. Ces imprécisions concernent tant les concepts de la participation (I) que les modalités de mise en œuvre de ses procédures (II).

### **I. L'opacité de certains concepts de la participation**

**1571.** Comme nous l'avons constaté, le concept de démocratie participative environnementale regroupe un grand nombre de notions hétéroclites qui n'ont parfois aucune espèce de rapport entre elles mais qui concourent toutes à la définition de la démocratie participative environnementale. Ainsi, au même titre que la notion de développement durable, la notion de démocratie participative détient dans la conscience collective une certaine force qui découle d'une diversité de notions, d'usages et d'acteurs<sup>2538</sup>.

**1572.** C'est la raison pour laquelle lorsque le droit a recours à l'une de ces notions pour consacrer un dispositif participatif, il doit préciser clairement les contours de la définition de cette notion au risque de perdre en lisibilité impliquant un manque d'effectivité du dispositif consacré. Cependant, le droit français de l'environnement comporte dans ses dispositions des zones de flou ou d'ambiguïté importantes en termes de définition des notions clés de la démocratie environnementale. Or dans ce domaine, une simple zone de flou, en plus d'altérer la compréhension des mécanismes consacrés par le droit, rend hasardeuse la mise en œuvre des dispositifs juridiques de la participation. Ce flou contre-productif atteint certains des objectifs mêmes du droit de la participation puisque sont en jeu non seulement l'objectif juridique d'intelligibilité de la norme tant pour le praticien que pour tout citoyen mais aussi l'effectivité des dispositifs consacrés par le droit que toute personne est en droit d'attendre. Comme le rapport Richard du 3 juin 2015 l'a préconisé, il est important que le code de l'environnement clarifie le vocabulaire de la participation de manière à ce que le socle juridique des procédures de démocratie participative environnementale soit assuré<sup>2539</sup>. Malgré quelques progrès opérés par l'ordonnance d'août 2016, cette recommandation est restée lettre

---

<sup>2538</sup> L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, op. cit., p. 24-25.

<sup>2539</sup> COMMISSION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LA DÉMOCRATISATION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL PRÉSIDIÉE PAR ALAIN RICHARD, *Rapport Démocratie environnementale: débattre et décider*, op. cit., p. 15-16.

morte. Plusieurs exemples de carence dans la définition juridique des concepts de la participation et de leurs effets négatifs peuvent ainsi être pris.

#### A) Les zones d'ombre de la notion de concertation

**1573.** Comme de nombreux scientifiques juristes, sociologues et politologues l'ont souligné, la notion de concertation est encore mal définie par le droit de l'aménagement et du développement durables. Certains soulèvent le problème d'un « flou définitoire »<sup>2540</sup> quand d'autres évoquent « l'extrême hétérogénéité des pratiques auxquelles elles donnent lieu »<sup>2541</sup>. L'ambiguïté qui caractérise cette notion peut être relevée à plusieurs égards.

**1574.** Tout d'abord, il faut préciser que le caractère polysémique de cette notion dessert sa bonne application. Outre le fait que la notion de concertation soit parfois utilisée à tort pour décrire des procédures informelles ou même formelles, le juge administratif lui-même a donné du corps à ce caractère plurivoque<sup>2542</sup>. La procédure de concertation revêt en général la forme d'un « échange bilatéral d'informations et d'opinions, qui est en principe absent de la consultation, afin d'aboutir à la détermination en commun d'objectifs et de moyens, c'est-à-dire à une élaboration en commun des décisions »<sup>2543</sup>. S'il s'agit donc en principe d'un dialogue situé en amont de la décision, le juge a pu par son interprétation lui donner un tout autre aspect. Ainsi dans un arrêt de 1997, alors que l'article L. 542-5 du code de l'environnement dispose que « tout projet d'installation d'un laboratoire souterrain donne lieu, avant tout engagement des travaux de recherche préliminaires, à une concertation avec les élus et les populations des sites concernés », le Conseil d'État a estimé qu'une simple consultation des élus, des responsables socio-professionnels et syndicaux et des représentants associatifs est suffisante<sup>2544</sup>. Cette lecture de la notion de concertation exclut de fait l'insertion des citoyens dans le processus décisionnel environnemental.

**1575.** D'une manière générale, la concertation prévue par le code de l'urbanisme fait l'objet d'un encadrement *a minima* : tout en laissant le soin aux autorités administratives de fixer les

---

<sup>2540</sup> M. NONJON, « Les usages de la proximité dans le champ participatif », p. 169-181, in C. LE BART et R. LEFEBVRE (dir.), *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2005.

<sup>2541</sup> J.-C. HÉLIN, « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? », in *Annuaire des collectivités locales*, (2001), Tome 21, p. 95-108.

<sup>2542</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2543</sup> B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>2544</sup> CE, 28 novembre 1997, *Thiebaut*, n° 156773; JurisData n° 1997-050907 ; Rec. CE 1998, p. 444.

modalités de mise en œuvre de la procédure, le législateur a introduit l'obligation de respecter un ensemble restreint de modalités incontournables pour l'organisation du déroulement de la concertation. L'article L. 103-4 du code de l'urbanisme dispose en effet que « les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente ». En outre, le contrôle du juge administratif permet de garantir le respect des modalités qui ont été fixées.

**1576.** Cette définition du législateur ainsi que cette garantie jurisprudentielle ne permettent pas pour autant d'évacuer la nébulosité qui recouvre la notion juridique de la concertation. Il reste que les obligations fixées par la loi sont peu contraignantes pour les personnes à l'origine d'un projet. Il a d'ailleurs été reconnu par la doctrine que le juge administratif, face à la définition vague de la notion de concertation par le législateur, fasse preuve d'hésitations au sein de sa jurisprudence<sup>2545</sup>. Comme Jean-Claude Hélin l'a souligné dès 2001, « l'impression domine cependant que du point de vue de l'écriture du droit il s'agit plus d'une procédure centrée sur les obligations imposées aux personnes publiques que sur la reconnaissance d'un droit reconnu aux citoyens, conçu et organisé pour une mise en œuvre effective de leur implication dans les décisions d'aménagement »<sup>2546</sup>.

**1577.** Certes ce flou peut être vu comme une souplesse qui correspond d'ailleurs à un phénomène général d'assouplissement du droit qui favorise amplement l'essor du droit de la participation environnementale. Certains auteurs ont d'ailleurs invoqué cet argument en jugeant cette souplesse salutaire<sup>2547</sup> et en invoquant la garantie d'une prévention du contentieux administratif relatif à l'aménagement<sup>2548</sup>. Il est vrai que la concertation, « si elle est bien et loyalement menée, offre, de par son cadre souple et ouvert aux innovations, des

---

<sup>2545</sup> M. FRITZ-LEGENDRE, « Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation », in *RFDA*, (2000), n° 01, p. 154 et s.

<sup>2546</sup> J.-C. HÉLIN, « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? », *op. cit.*

<sup>2547</sup> L. MERMET, « La " concertation " : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », in *Négociations*, (2006), n° 5, p. 75 et s. « Il n'est ni possible, ni souhaitable, de figer un mot " précis " pour définir a priori le champ dans son ensemble : cela reviendrait à en figer par trop le périmètre ».

<sup>2548</sup> C. HUGLO et I. CASSIN, « La concertation en matière d'aménagement », in *LPA*, (1994), n° 33, p. 9.

possibilités autrement riches de débattre des problèmes que le rituel, maintenant bien vieilli, de l'enquête publique »<sup>2549</sup>.

**1578.** Cependant, l'argument de la souplesse comme rempart contre un important contentieux n'est pas réellement solide dans la mesure où la procédure de concertation est « une mine de recours juridictionnels »<sup>2550</sup>. De plus, ce flou incite les décideurs à interpréter de façon minimaliste des règles qui sont déjà souples par elles-mêmes<sup>2551</sup>. De cette tendance adoptée par certains acteurs publics découle inmanquablement « dans le respect de la lettre de la loi, une conception essentiellement procédurale, informative et descendante de la concertation et la mise en œuvre de simulacres de participation du public »<sup>2552</sup>. La rédaction minimaliste des modalités incontournables de la concertation par le code de l'urbanisme engendre parfois des situations paradoxales dans lesquelles les citoyens sont conviés à des procédures dites de concertation dont l'intensité de la participation dépasse péniblement le degré de la simple consultation.

**1579.** Dans son rapport *Consulter autrement, participer effectivement* de 2011, le Conseil d'État a bien suggéré d'introduire au sein d'une « loi-code » six principes directeurs « qui régiraient le recours à des concertations ouvertes précédant, chaque fois que nécessaire, la prise de décision »<sup>2553</sup>. C'est d'ailleurs dans cet esprit que l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, entré en vigueur en janvier 2016, a été élaboré<sup>2554</sup>. Cependant sa rédaction générale et son exclusive application « en dehors des cas régis par des

---

<sup>2549</sup> J.-P. DEMOUVEAUX, « La concertation un art de l'insuffisance », *op. cit.*

<sup>2550</sup> J. DESLANDRES, *Le contentieux des zones d'aménagement concerté*, Panthéon-Assas, 1999, p. 74.

<sup>2551</sup> J.-E. BEURET, « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », in *Négociations*, (2012), n° 17, p. 81 et s.

<sup>2552</sup> J.-C. HÉLIN, « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? », *op. cit.* L'auteur ajoute que, « quelle que soit la sincérité de ses concepteurs, la concertation est conçue plus comme une procédure interne à l'appareil administratif (dimension qui ne saurait être niée), dont les citoyens sont les destinataires et les bénéficiaires, que comme un processus conçu pour eux et organisé à partir de leur situation particulière, de leurs préoccupations ».

<sup>2553</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, *op. cit.*, p. 108. Les principes directeurs suggérés sont les suivants : « garantir l'accessibilité des informations ; assurer le dépôt des observations de tous les participants et favoriser leur publicité ; garantir l'impartialité et la loyauté de l'organisateur de la concertation et mettre en place, chaque fois que nécessaire, un " tiers garant " ; assurer des délais raisonnables aux citoyens ou aux organismes représentatifs pour s'exprimer ; veiller à la représentativité des organes et groupes de travail de la concertation, notamment en assurant la présence des organismes minoritaires ; donner les informations sur les suites projetées, dans un délai proportionné à l'importance de la réforme ».

<sup>2554</sup> Article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ».

dispositions législatives ou réglementaires » ne permettent pas d'avoir davantage de garanties dans la mise en œuvre de modalités permettant une bonne concertation dans le domaine particulier de l'aménagement et du développement durables.

**1580.** Ce problème d'interprétation réalisée de plus ou moins bonne foi par les acteurs publics amène ainsi différents juristes à défendre, depuis un certain nombre d'année, la nécessité que le législateur adopte une définition précise de la concertation, si ce n'est plus restrictive, de manière à ce que soit écartée l'éventualité de problèmes liés à une application trop souple des disposition du code de l'urbanisme. Certains de ces juristes prédisent même que sans cette évolution « la concertation en matière d'aménagement est donc vouée à demeurer pour longtemps encore un art de l'insuffisance... »<sup>2555</sup>.

B) Les conséquences négatives de la confusion entre la notion de consultation et celle de référendum

**1581.** Dans sa définition première, la notion de référendum peut se définir comme une votation qui soumet une norme, qu'elle soit ordinaire ou constitutionnelle ou un projet « à l'approbation de l'ensemble du corps électoral »<sup>2556</sup>. Cette définition implique donc que l'issue du référendum comporte un caractère décisoire.

**1582.** Malgré cela, la procédure de la consultation locale est qualifiée à tort par la pratique juridico-politique de « référendum local »<sup>2557</sup>. Or, si le référendum et la consultation peuvent tous deux être qualifiés de « votations » impliquant un questionnement direct des électeurs<sup>2558</sup>, le premier, encadré par les articles LO 1112-1 et suivants du CGCT, comporte un caractère décisoire ce que n'emporte pas, comme l'ont fait remarquer certains auteurs comme Jacques Viguier<sup>2559</sup>, la seconde, consacrée aux articles L. 112-15 à L. 1112-22 du CGCT dans une section II intitulée « consultation des électeurs ».

**1583.** Cet abus de langage peut même parfois mener à des contentieux devant le juge administratif à l'image de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles, *Commune*

---

<sup>2555</sup> J.-P. DEMOUEAUX, « La concertation un art de l'insuffisance », *op. cit.*

<sup>2556</sup> « Référendum » in G. CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 876.

<sup>2557</sup> H. ARBOUSSET, « Référendum communal et protection de l'environnement : une conciliation délicate », in *JCP G*, (2002), n° 2, p. 83 et s.

<sup>2558</sup> M. VERPEAUX, « Référendum local et consultation locale des électeurs », *op. cit.*

<sup>2559</sup> J. VIGUIER, « De la mauvaise utilisation du terme “ référendum ” au plan local (La différence logique entre référendum national et consultation locale) », in *LPA*, (1998), n° 24, p. 12 et s.

*des Essarts-le-Roi* de 2016<sup>2560</sup>. Dans cette affaire, une commune a, par voie de délibération du conseil municipal, décidé de convoquer ses électeurs afin qu'ils se prononcent sur un projet d'implantation par l'État d'une aire de grand passage sur le territoire communal<sup>2561</sup>. Dans le but d'obtenir un effet attractif de l'évènement démocratique, la délibération ainsi que les procès-verbaux des opérations de vote ont abondamment employé le terme de « référendum local » tout en visant les dispositions du CGCT qui correspondent à cette procédure. Ainsi, le tribunal administratif de Versailles, sur la demande du préfet des Yvelines, a annulé les résultats du scrutin tenu en 2015. La Cour administrative d'appel de Versailles a annulé ce jugement en s'appuyant sur la lettre même de la délibération qui, bien que visant la procédure du référendum local, laissait apparaître qu'aucun projet de délibération ou d'acte relevant de la compétence de la commune ou du maire n'a été soumis à l'approbation des électeurs qui étaient seulement appelés à exprimer leur accord ou leur désaccord avec le projet d'implantation de cette aire de grand passage. La Cour en a donc conclu que cette consultation n'est pas une opération électorale et qu'elle ne relève ni de la procédure du référendum local de l'article LO 1112-1 du CGCT ni davantage de la consultation locale des articles L. 1112-15 et suivants du CGCT en l'absence de toute décision soumise pour avis aux électeurs. Cette anecdote jurisprudentielle montre donc la manière dont la pratique peut souvent utiliser de manière léonine la qualification de « referendum local » que ce soit pour la consultation locale consacrée par le CGCT ou pour des consultations informelles.

### C) Les risques de la dilution de la notion de débat public

**1584 .** Comme Jacques Chevallier a pu le rappeler, la notion de débat public est protéiforme du fait de la diversification de ses modalités et appellations<sup>2562</sup>. D'une manière générale, le débat public se caractérise par une forte incertitude découlant du flou régnant autour des modalités d'organisation de la procédure. Or, bien souvent, une procédure peut être définie, identifiée par ses modalités caractéristiques. Malgré tout, outre le fait que le débat public implique un dialogue entre la population et les gouvernants dont les modalités sont définies par la CNDP, la détermination exacte du contour de ces modalités reste incertaine en raison

<sup>2560</sup> CAA Versailles, 1<sup>er</sup> décembre 2016, *Commune des Essarts-le-Roi*, n° 15VE02366 : JurisData : 2016-025967.

<sup>2561</sup> Les 18, 19, 20, 21 et 22 mai 2015, les électeurs de la commune devaient se prononcer sur la question suivante : « Êtes-vous favorable à l'implantation par l'État d'une aire de grand passage sur la commune des Essarts-le-Roi, au lieu-dit " les Étangs de Haute Bruyère " ? ».

<sup>2562</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement, op. cit.* Comme nous l'avons développé plus en détail p. ..., Jacques Chevallier évoque les exemple de la tenue de différentes modalités de débat public prenant la forme de débat nationaux, de médiation/négociation, d'états généraux ainsi que de conférences de citoyens ou conférences de consensus.

du silence de la loi. Précisions encore une fois que le flou, s'inscrivant dans la tendance de l'assouplissement du droit, n'est pas toujours en lui-même, jusqu'à une certaine mesure, une chose négative tant que de réelles garanties sont assurées pour la bonne participation du public. Reste cependant que cette incertitude des modalités constitue une réelle limite qui émousse le mécanisme du débat public. « L'incertitude est plus grande encore pour les autres débats publics, résolument placés sous le sceau de l'informel. Cette incertitude frappe cependant la délibération d'une grande fragilité »<sup>2563</sup>.

**1585** . Afin d'appuyer ces propos, la jurisprudence du Conseil d'État est à ce sujet tout à fait éclairante. Certes, la juridiction administrative est revenue sur sa décision *Association pour garantir l'intégrité rurale restante* de 2002, selon laquelle elle refusait de contrôler la légalité des modalités d'organisation d'un débat public<sup>2564</sup> ce qui constituait une réelle incertitude quant à la garantie d'une bonne participation découlant des exigences de la Convention d'Aarhus<sup>2565</sup>. Désormais le Conseil d'État accepte de contrôler la suffisance de l'information et de la participation lors de la tenue de débats publics ce qui permet d'assurer en partie l'obligation du respect de règles minimales par les organisateurs de la procédure. Cependant, ce revirement ne présente pas pour autant le gage d'une constance totale dans l'application d'un standard de modalités du débat public qui découlerait, faute de texte, de la jurisprudence du Conseil d'État. Effectivement, par d'autres aspects, la jurisprudence du Conseil d'État ne permet pas de pallier l'ensemble des incertitudes afférentes à ce caractère flou de la notion de débat public. La position adoptée par le juge du Palais-Royal dans son célèbre arrêt *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et Migné-Auxances et Association Linars-Nouère Charente* de 2005<sup>2566</sup> rend plutôt incertaine la mise en œuvre de la garantie que les citoyens sont en droit d'attendre de la procédure du débat public.

**1586** . Dans cet arrêt, le Conseil d'État a validé la décision de la CNDP selon laquelle un débat public concernant le projet de ligne ferroviaire grande vitesse Sud Europe Atlantique était inutile au vu de l'état d'avancement du projet et de la mise en œuvre antérieure d'une

---

<sup>2563</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508 in *Ibid.*

<sup>2564</sup> CE, 14 juin 2002, *Association pour garantir l'intégrité rurale restante*, req. n° 215154 et 215155. « Considérant que, si les décisions par lesquelles la Commission nationale du débat public décide ou refuse d'organiser un débat public ont le caractère de décisions faisant grief, les mesures que cette commission ou la commission particulière qu'elle a chargée de l'organisation d'un débat public arrête ensuite pour déterminer les modalités de déroulement d'un tel débat, ne constituent pas des décisions susceptibles d'être déférées au juge de l'excès de pouvoir ».

<sup>2565</sup> V. INSERGUET-BRISSET, « Le débat public devant le Conseil d'État », in *LPA*, (2003), n° 142, p. 13 et s.

<sup>2566</sup> CE, 20 avril 2005, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et Migné-Auxances et Association Linars-Nouère Charente*, n° 258968 : JurisData n° 2005-068392 ; *AJDA* 2005, p 1787, note B. DELAUNAY.

concertation qualifiée par la Commission d' « approfondie », menée en application de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992. Ainsi, outre le fait que le Conseil d'État admet que la CNDP refuse d'organiser un débat en se fondant sur des motifs non prévus par la loi, il participe à une certaine assimilation entre une procédure de concertation et la procédure du débat public : en d'autres termes, l'organisation de cette « concertation approfondie » vaut débat public. Nous pourrions dire également, en reprenant les termes employés par Bénédicte Delaunay, qu'une concertation menée en dehors de la procédure du débat public peut satisfaire à ses exigences<sup>2567</sup>.

**1587.** Cette position du Conseil d'État contribue bien donc à la dilution de la notion de débat public dans la mesure où on lui prête les mêmes fonctions qu'une autre procédure de concertation. Or une différence de taille subsiste entre les deux procédures puisque dans le cas de la concertation, les modalités d'organisation de la procédure sont fixées par le maître d'ouvrage alors qu'en ce qui concerne le débat public, c'est la CNDP, autorité administrative indépendante, qui définit elle-même les modalités d'organisation et qui veille au bon déroulement de la procédure. Une concertation menée en dehors de cette procédure peut donc satisfaire à ses exigences, conformément à ce qu'a prévu le législateur dans le cadre de la loi du 27 février 2002, en ne rendant pas obligatoire la procédure du débat public et en admettant que la participation du public prenne la forme d'une concertation organisée par le maître d'ouvrage selon des modalités proposées par la Commission nationale du débat public. Ainsi est en quelque sorte assimilée à la procédure du débat public une procédure qui présente moins de garantie que cette dernière.

**1588.** Outre la jurisprudence du Conseil d'État, les risques de la dilution de la notion de débat public se font également ressentir dans la diversité des formes de débat public. Ici encore, les garanties attachées à la procédure classique du débat public peuvent réellement différer de celles découlant d'autres formes moins utilisées. Pour ne prendre qu'un exemple qui sera davantage développé plus loin, le caractère exclusif de certaines formes de débat public forme un contraste avec la procédure classique qui, en matière d'aménagement, est ouverte à toute personne intéressée. Bien au contraire, l'organisation des conférences de citoyens a pour objet de ne faire seulement participer qu'un panel représentatif de la

---

<sup>2567</sup> B. DELAUNAY, « La Convention d'Aarhus n'implique pas obligatoirement l'organisation d'un débat public », in *AJDA*, (2005), n° 32, p. 1787 et s.

population dont la sélection se fait sur la base du volontariat<sup>2568</sup>. Ce type de sélection peut se justifier à l'instar du fonctionnement des organes consultatifs qui ne font participer que des groupes représentatifs de l'ensemble des parties prenantes. Cependant il n'en reste pas moins, dans le cadre du débat public, que ces différences de modalités engendrent d'une procédure à une autre un certain flou de la notion de débat public. Cette confusion implique de fait une incertitude sur la nature des garanties que l'éco-citoyen peut attendre de cette procédure participative.

## II. L'imprécision de certaines modalités procédurales de la participation

**1589.** L'analyse des règles fixant les modalités d'organisation des dispositifs participatifs révèle souvent une grande imprécision des termes. Ce flou implique souvent une grande marge de manœuvre aux organisateurs de ces procédures et une participation insatisfaisante des citoyens au processus décisionnel environnemental. À ce titre, plusieurs exemples peuvent être donnés.

**1590.** Bien que la précision de ses règles soit souvent louée, même la procédure d'enquête publique présente certains vides juridiques qui peuvent avoir des conséquences importantes sur la bonne mise en œuvre de son déroulement. Un premier exemple peut être pris en ce qui concerne la possibilité, pour le commissaire enquêteur, en vertu de l'article L. 123-13 du code de l'environnement, de demander au président du tribunal administratif ou au conseiller qu'il délègue de désigner un expert chargé de l'assister. Or bien qu'il ait été prévu, aucun décret n'a jamais été pris pour préciser les modalités d'application de cette disposition<sup>2569</sup>. Cette absence de précision a eu à plusieurs reprises pour conséquence que certains présidents de tribunaux administratifs ont refusé de faire droit à ce genre de demande. Cette situation a été par exemple rencontrée au sujet d'un projet d'enfouissement de déchets radioactifs<sup>2570</sup>.

**1591.** Les règles encadrant les modalités de la concertation présentent également les symptômes de l'imprécision. Sans revenir trop en détail sur ce sujet, nous constatons que bien que le législateur ait fixé des règles minimales à respecter pour l'organisation des concertations du code de l'environnement et du code de l'urbanisme, ces modalités restent

---

<sup>2568</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, *op. cit.*

<sup>2569</sup> R. HOSTIOU, « Enquêtes publiques », *op. cit.*

<sup>2570</sup> CAA Nancy, 28 février 2002, *Collectif meusien contre l'enfouissement des déchets radioactifs*, n° 00NC00883 : JurisData n° 2002-204903.

encore trop floues, laissant une grande marge de manœuvre aux autorités publiques organisatrices<sup>2571</sup>. Le problème central de cette imprécision réside dans le fait qu'il arrive bien souvent que, faute d'éléments contraignants précis, l'organisateur de la concertation fixe des modalités à peine supérieures à une simple consultation tout en restant dans la légalité des règles minimales posées par le législateur. Généralement, pour ne pas voir annuler par le juge la décision qu'elle prend à l'issue de la concertation, il suffit à l'autorité publique d'appliquer scrupuleusement les modalités qu'elle a fixées même si ces dernières sont modestes.

**1592.** En outre, il est certaines règles du débat public qui demeurent floues pour l'application de la procédure. Ce flou touche les modalités d'organisation du débat public car les textes consacrant la procédure n'indiquent que peu de choses<sup>2572</sup>. De plus, l'imprécision saisit également des éléments comme les critères définis par l'article L. 121-9 du code de l'environnement sur lesquels la CNDP doit s'appuyer afin de se prononcer sur l'opportunité ou non d'organiser un débat public. L'article L. 121-9 dispose que « la commission apprécie, pour chaque projet, plan ou programme si le débat public doit être organisé en fonction de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». L'imprécision de ces critères a pour conséquence que la marge d'appréciation de la CNDP est relativement large ce qui implique une certaine élasticité du raisonnement de cette dernière entraînant souvent des contradictions entre différentes décisions. Ainsi si la CNDP a décidé de l'organisation de débats publics sur des projets *Center Parcs* sur les communes de Poligny et du Rousset en raison des enjeux socio-économiques ainsi que des impacts environnementaux sensibles qu'ils présentent<sup>2573</sup>, elle a en revanche estimé que cette procédure n'était pas opportune en ce qui concerne le projet d'extension du stade de Roland Garros. Le rayonnement international du tournoi de Roland Garros implique tout autant si ce n'est mieux des enjeux socio-économiques ce qui confère au projet un caractère d'intérêt national. De plus, bien qu'ayant reconnu que le projet d'extension a des impacts sur l'environnement du fait de la suppression de serres et des

---

<sup>2571</sup> Pour rappel, les règles régissant les modalités des procédures de concertations environnementales et urbanistiques sont notamment fixées par les articles L. 121-16 du code de l'environnement ainsi que L. 103-2, L. 103-3 et 103-4 du code de l'urbanisme.

<sup>2572</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, op. cit.

<sup>2573</sup> CNDP, décision n° 2014/39/CPR/1, 3 déc. 2014, *Projet Center Parcs sur la commune du Rousset*. - CNDP, décision n° 2014/40/CPR/1, *Projet Center Parcs sur la commune de Poligny*.

collections végétales qu'elles abritent, la Commission a pourtant estimé que ces impacts sont localisés<sup>2574</sup>.

**1593 .** En termes d'imprécision, un dernier écueil concernant plus généralement l'ensemble des procédures de participation peut être mis en relief. S'il est assez fréquent que le législateur donne des précisions sur le moment où doit intervenir l'usage d'un dispositif participatif dans l'ensemble du processus décisionnel, peu d'éléments encadrent la période à laquelle la participation doit être organisée. Ce constat débouche sur des situations dans lesquelles des procédures de participation sont parfois organisée durant des périodes de fêtes ou de congés, périodes au cours desquelles les citoyens sont rarement disponibles pour prendre part à l'élaboration d'un projet, plan ou programme ayant un impact sur l'environnement<sup>2575</sup>. Si l'on prend l'exemple des enquêtes publiques, une circulaire de 1976 dispose bien que « l'époque de l'enquête publique ... ne doit pas coïncider avec les périodes de vacances d'été ou d'hiver, à moins que l'opération intéresse les touristes. Dans ce dernier cas, il convient d'étendre la durée de l'enquête de manière à permettre à la population résidente de s'exprimer au retour des vacances »<sup>2576</sup>. Cependant, comme la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs le déplore, ce texte n'a pas de réelle valeur contraignante pour l'autorité organisatrice de l'enquête publique<sup>2577</sup>. Bien que l'article R. 123-10 du code de l'environnement impose que les jours et heures du déroulement de l'enquête soient « fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population »<sup>2578</sup>, rien n'empêche expressément l'autorité organisatrice de fixer les dates de cette procédure durant la période de son choix.

---

<sup>2574</sup> CNDP, décision n° 2011/48/SRG/1, 6 juill. 2011, *Projet d'extension du stade de Roland Garros*, Journal Officiel du 19 Juillet 2011.

<sup>2575</sup> G. MONÉDIAIRE, « La participation du public à l'élaboration des actes réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics en matière d'environnement : la nécessité d'une loi Grenelle 3 ? », in *RJE*, (2010), n° spécial, p. 223 et s. Gérard Monédiaire évoque l'exemple de procédures de consultations organisées par le ministère de l'environnement en plein été ou lors des congés de Noël.

<sup>2576</sup> « Directive » du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques, JO du 19 mai 1976.

<sup>2577</sup> COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS, *Publicité / Participation du public / Période d'enquête*, <http://www.cnce.fr/faq/publicite-participation-public-periode-enquete/3>, consulté le 1 septembre 2017.

<sup>2578</sup> Article R. 123-10 du Code de l'environnement : « Les jours et heures, ouvrables ou non, où le public pourra consulter un exemplaire du dossier et présenter ses observations sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail. Ils comprennent au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de chacun des lieux où est déposé le dossier ; ils peuvent en outre comprendre des heures en soirée ainsi que plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés ».

## **Paragraphe 2 : La participation environnementale française et ses incohérences**

**1594.** Les dispositions françaises du droit de la participation révèlent une double incohérence : l'exclusion des procédures participatives de projets dont l'impact est certain sur l'environnement (I) ainsi que les choix d'échelles géographiques retenus pour certaines de ces procédures (II).

### **I. L'incohérence de l'exclusion de certains projets des procédures participatives**

**1595.** Les incohérences du droit de l'environnement se manifestent à la fois par d'importantes contradictions avec la Convention d'Aarhus (A) ainsi que par l'éviction du champ d'application des procédures participatives de projets aux enjeux environnementaux primordiaux (B).

#### A) Les contradictions du débat public avec la Convention d'Aarhus

**1596.** Différents dispositifs participatifs consacrés par le droit français sont en contradiction avec la Convention d'Aarhus de 1998 dont la France est un des pays signataires. Plus précisément, certaines des procédures prévues par le code de l'environnement ne répondent pas aux exigences de ce texte international à portée contraignante figurant dans le paragraphe 4 de son article 6 qui, rappelons-le, dispose que « 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 ».

**1597.** Comme nous l'avons souligné, l'enquête publique figure parmi ces dispositifs français qui ne respectent pas ces dispositions internationales en raison du caractère tardif de cette procédure. L'enquête publique se déroule à un stade avancé de l'élaboration du projet ce qui permet difficilement aux citoyens de s'appropriier, au moins en partie, la réalisation de ce dernier<sup>2579</sup>. Yves Jégouzo avait d'ailleurs préconisé, dans son rapport du 20 juillet 2007 remis au ministère de l'Écologie, la désignation du commissaire-enquêteur dès le début de

---

<sup>2579</sup> B. DELAUNAY, « De l'enquête publique au débat public. La consultation des personnes intéressées », in *JCP A*, (2011), n° 8, p. 32 et s.

l'élaboration du projet, ce qui n'a jamais été repris par le législateur<sup>2580</sup>. Dans ce rapport, le professeur Jégouzo précise qu'une telle disposition a déjà brièvement vu le jour via la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 qui a complété la loi du 12 juillet 1983 par l'ajout d'un article 8 bis allant dans ce sens. Cependant aucun décret d'application n'a jamais été adopté et cette disposition a été abrogée par la loi du 2 février 1995 qui a créé la procédure du débat public.

**1598.** Dès l'instant où la Convention d'Aarhus a vu le jour, le débat public a été considéré comme l'une des procédures les plus aptes à répondre aux exigences de l'article 6§4 de ce texte international. C'est la raison pour laquelle cette procédure a fait l'objet d'un élargissement périodique de son champ d'application qui a commencé par la réforme engagée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>2581</sup>.

**1599.** Malgré les modifications successives apportées au débat public, cette procédure présente encore aujourd'hui, par certains aspects, un décalage important avec la Convention d'Aarhus. Son champ d'application présente effectivement des limites textuelles ou jurisprudentielles qui empêchent la mise en œuvre de cette procédure dans des domaines pourtant primordiaux qui nécessitent une participation le plus en amont possible du public dans le processus décisionnel. Cette « participation amont », pourtant capitale dans certains domaines influant particulièrement sur le cadre de vie des personnes et exigée par la Convention d'Aarhus à travers son article 6, se trouve écartée au profit d'une participation tardive du public.

**1600.** Afin d'illustrer ces propos, nous pouvons prendre l'exemple de l'absence des projets d'unités de traitement des déchets de la liste des catégories d'opérations susceptibles de faire l'objet d'un débat public. En tant qu'équipements industriels ils ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un débat public dans la mesure où, pour ce type de projet, le coût total du projet, incluant en grande partie<sup>2582</sup> les équipements de traitement des déchets, n'est pas pris en compte. Seuls les bâtiments et les infrastructures dont le coût est supérieur à 150 millions d'euros entre en ligne de compte. La CNDP a d'ailleurs estimé en 2004 que les seuils qui ont été établis concernant la catégorie des équipements industriels font que serait « très

---

<sup>2580</sup> Y. JÉGOUZO, *Étude d'impact d'une réforme de l'enquête publique*, Paris, Ministère de l'Écologie, de l'Aménagement et du Développement Durables, 2007, p. 29-30.

<sup>2581</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, *Démocratie de proximité* (Journal Officiel 28 Février 2002).

<sup>2582</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* Il faut savoir que le coût des équipements de traitement des déchets correspond à plus de la moitié du coût global de l'incinérateur.

improbable la recevabilité de toute saisine pour ce type de projets »<sup>2583</sup>. L'exclusion de ce genre de projet entraînant pourtant régulièrement un fort mécontentement du public<sup>2584</sup> provient d'une lecture par le droit français altérant les dispositions de la Convention d'Aarhus. En effet, le droit français impose un critère basé sur le coût prévisionnel du projet, alors que la convention de 1998 fixe un tout autre critère de référence. Ce dernier étant basé sur la capacité d'exploitation, le texte international envisage la mise en œuvre d'une procédure de participation du public sur les installations d'incinération des déchets municipaux d'une capacité supérieure à trois tonnes par heure<sup>2585</sup>.

**1601.** C'est ainsi que la commission n'a pas accepté l'organisation d'un débat public concernant le projet de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole visant l'installation d'une unité de traitement des déchets ménagers à Fos-sur-Mer. Elle s'est uniquement appuyée sur le fait que le coût du projet était sensiblement inférieur au seuil de 150 millions d'euros<sup>2586</sup>. Le Conseil d'État a confirmé la légalité de ce refus de la CNDP considérant que ce type de projet répond bien à la qualification d'équipement industriel<sup>2587</sup>. Si dans cette affaire, comme la Convention d'Aarhus l'indique, le tonnage de ce genre projet avait été pris en compte, le débat public aurait en principe dû avoir lieu<sup>2588</sup>.

**1602.** Cette divergence entre le droit français et la Convention d'Aarhus révèle une inconventionalité qui, à ce jour n'est ni sanctionnée sur le plan français ni rectifiée par le droit interne, malgré les alertes tant de la doctrine que de la CNDP elle-même<sup>2589</sup>. Cette divergence n'est pas plus sanctionnée au plan international. En effet, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (CERD) qui s'est prononcé dans le cadre de cette même affaire sur la conformité du droit français à l'article 6 paragraphe 4 de la Convention

---

<sup>2583</sup> CNDP, décision n° 2004-39, 1er déc. 2004 relative au projet de création d'une unité de traitement des déchets ménagers dans les Bouches-du-Rhône : Journal Officiel du 14 Décembre 2004.

<sup>2584</sup> *Ibid.* La CNDP évoque des situations où la population manifeste « fréquemment de vives réactions » envers ces projets.

<sup>2585</sup> J.-D. CHÉTRIT et PONS-SERRADEIL, « Convention d'Aarhus et débat public en matière industrielle : l'exemple des déchets », in *BDEI*, (2008), n° 16, p. 15-18.

<sup>2586</sup> CNDP, décision n° 2004-39, 1er déc. 2004 relative au projet de création d'une unité de traitement des déchets ménagers dans les Bouches-du-Rhône : Journal Officiel du 14 Décembre 2004.

<sup>2587</sup> CE 28 décembre 2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence*, Lebon p. 588; AJDA 2006, p. 1664, note B. Delaunay; Environnement 2006, n° 3, comm. J.-M. Février ; Dr. env. n° 139/2006, p. 159, note J.-V. Borel ; JCP A 2005, n° 3, note M.-C. Rouault.

<sup>2588</sup> J.-D. CHÉTRIT et PONS-SERRADEIL, « Convention d'Aarhus et débat public en matière industrielle », *op. cit.* Bien que le coût prévisionnel des bâtiments et des infrastructures fût inférieur au seuil de 150 millions d'euros, le projet comprenait au total une capacité d'incinération de 450 000 tonnes de déchets par an, soit au minimum plus de 50 tonnes par heure.

<sup>2589</sup> B. DELAUNAY, « Le débat public », *op. cit.* ; J.-D. CHÉTRIT et PONS-SERRADEIL, « Convention d'Aarhus et débat public en matière industrielle », *op. cit.*

n'a relevé aucune violation<sup>2590</sup>. Il a également précisé que concernant, la procédure d'autorisation du centre de traitement des déchets de Fos-sur-Mer, la procédure d'enquête publique était suffisante pour répondre aux exigences de la Convention<sup>2591</sup> alors qu'elle ne permet pas une participation du public « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles » comme le consacre l'article 6 paragraphe 4<sup>2592</sup>. Cette conclusion jugée timide et discutable par la doctrine<sup>2593</sup> vient donc en appui à cette contradiction française du droit international privant le public d'une inclusion en amont des procédures d'élaboration de projets importants relevant de la lutte contre la pollution et de la gestion des énergies renouvelables.

**1603.** Cette contradiction entre le droit français et les dispositions de la Convention d'Aarhus n'est pas unique puisque sont également exclus du champ de la procédure du débat public les projets de démantèlement de centrales nucléaires. Cette exclusion découle de l'interprétation que fait le Conseil d'État de la Convention d'Aarhus. Il a en effet estimé, dans son arrêt *Réseau Sortir du nucléaire* de 2011, que bien que l'annexe I de la Convention d'Aarhus désigne, pourtant clairement, la création ainsi que le démantèlement des centrales nucléaires comme des projets devant être soumis à une procédure participative, il n'y a aucune obligation à ce qu'un projet de démantèlement se voie appliquer la procédure du débat public<sup>2594</sup>. Certes, dans le tableau de l'article R. 121-2 du code de l'environnement, ne sont visés que les projets de création d'installations nucléaires de base pour la mise en œuvre d'un débat public et non leur mise à l'arrêt définitif ou leur démantèlement. Cependant il est du rôle du juge de faire des choix opportuns dans le silence des textes. Le démantèlement d'une centrale nucléaire a tout autant, si ce n'est plus, d'impact sur l'environnement que la création d'une telle installation ce qui nécessite une entière participation du public si l'on se base sur les dispositions de la Convention internationale de 1998. Pourtant le Conseil d'État juge

---

<sup>2590</sup> J. BÉTAILLE, « Le droit français de la participation du public face à la Convention d'Aarhus », *op. cit.*

<sup>2591</sup> Avis de conformité de la Convention d'Aarhus, 3 juillet 2009, sur la communication ACCC/C/2007/22 soumise par l'association de défense et de protection du littoral du golfe de Fos-sur-Mer, le collectif citoyen santé environnement de Port-Saint-Louis-du-Rhône et la fédération d'action régionale pour l'environnement (FARE Sud) : Y. Razafindratandra, Régularité de la procédure d'autorisation du centre de traitement des déchets de Fos-sur-Mer : *Dr. env.* 2009, p. 27 ; Les procédures en droit de l'environnement, janvier 2009-février 2010 : *Dr. env.* 2010, p. 96.

<sup>2592</sup> A. BOUVERESSE, « Chronique Jurisprudence administrative française intéressant le droit de l'Union européenne - Quand le juge interne fait primer le droit conventionnel sans pour autant être exemplaire. », in *RTDE*, (2012), n° 04, p. 934 et s.

<sup>2593</sup> J. BÉTAILLE, « Le droit français de la participation du public face à la Convention d'Aarhus », *op. cit.* ; F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.* ; A. BOUVERESSE, « Chronique Jurisprudence administrative française intéressant le droit de l'Union européenne - Quand le juge interne fait primer le droit conventionnel sans pour autant être exemplaire. », *op. cit.* ; J.-D. CHÉTRIT et PONS-SERRADEIL, « Convention d'Aarhus et débat public en matière industrielle », *op. cit.*

<sup>2594</sup> CE, 9 décembre 2011, *Réseau Sortir du nucléaire*, n° 324294: *AJDA* 2011, p. 2445, obs. M.-C de Montecler.

également dans cette affaire que l'unique organisation d'une enquête publique est suffisante pour répondre aux exigences de ces dispositions. Le juge administratif a précisé en 2013 que le coût pris en compte pour apprécier le respect des dispositions en matière de saisine de la CNDP n'a pas à inclure le fonctionnement ultérieur de l'installation, ce qui réduit encore un peu plus le champ d'application de la procédure dans ce domaine<sup>2595</sup>.

**1604.** Ces interprétations en contradiction avec la Convention d'Aarhus opérées par le juge administratif français se multiplient puisque le Conseil d'État a également exclu du champ d'application du débat public le projet de création de la ligne TGV Tours-Bordeaux<sup>2596</sup>. Les limites jurisprudentielles et textuelles qui amoindrissent le champ de la procédure du débat public favorisent l'unique mise en œuvre de la procédure participative tardive qu'est l'enquête publique et cela pour des projets importants touchant le cadre de vie des citoyens.

B) L'éviction du champ d'application des procédures participatives de projets aux enjeux environnementaux primordiaux

*1) L'éviction de projets par le caractère excessivement élevé des seuils du débat public*

**1605.** Malgré les critiques qui peuvent être faites sur le débat public, il est indéniable que cette procédure constitue un atout majeur pour une gestion concertée des questions d'aménagement et de développement durables. Elle peut d'ailleurs à ce titre être considérée comme une « innovation remarquable, en rupture avec la culture et les pratiques qui prévalaient jusque-là dans le domaine de l'aménagement »<sup>2597</sup>. Comme nous l'avons précisé, cette procédure comporte certaines garanties assurées par la CNDP, autorité administrative indépendante qui, excepté au Québec avec le Bureau des audiences publiques sur l'environnement<sup>2598</sup>, n'a aucun équivalent dans le monde<sup>2599</sup>. Cette procédure permet un réel débat contradictoire qui est « susceptible d'influencer les projets »<sup>2600</sup>.

---

<sup>2595</sup> CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, *Société Roozen France et autres*, n° 340859: JurisData n° 2013-003338 ; Rec. CE 2013, p. 407 ; *RFDA* 2013, p. 823, concl. X. DE LESQUEN ; *AJDA* 2013, p. 501, obs. D. POUPEAU.

<sup>2596</sup> CE, 20 avril 2005, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneil-du-Poitou*, n° 258968: JurisData n° 2005-068392 ; Rec. CE 2005, tables, p. 974 et 1142 ; *AJDA* 2005, p. 1787, note B. DELAUNAY.

<sup>2597</sup> P. SUBRA, « Quel bilan tirer de huit années de débats publics ? », in *Pouvoirs locaux*, (2006), n° 69, p. 3 et s.

<sup>2598</sup> *BAPE-l'organisme*, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/bape/organisme/index.htm>, consulté le 23 août 2017. « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement est un organisme public et neutre qui relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Il a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable,

**1606.** Cependant, de nombreuses opérations ne peuvent bénéficier de cette procédure dans la mesure où elles sont exclues du champ du débat en raison de barrières drastiques imposées par le droit français de l'environnement. Malgré l'élargissement de son champ d'application avec l'ordonnance d'août 2016, le débat public est encore considéré comme restreint en raison de sa stricte délimitation par le code de l'environnement. Outre le fait que par des dispositions que l'on peut juger contradictoires à celles de la Convention d'Aarhus, ce dernier exclut du champ du débat des projets aux impacts environnementaux conséquents comme les usines de traitement de déchets ménagers, les seuils requis pour qu'une opération fasse l'objet de cette procédure sont très élevés. Face à ce constat, la loi du 27 décembre 2002 relative à la démocratie de proximité a déjà opéré un abaissement de certains seuils. Cependant ces mêmes seuils restent encore relativement hauts ce qui fait du débat public une procédure réservée avant tout aux grands projets d'intérêt national<sup>2601</sup>.

**1607.** La hauteur de ces seuils est principalement due à la crainte exprimée par les élus lors des débats sur la loi relative à la démocratie de proximité que de grands projets locaux soient soumis à un débat public susceptible d'offrir à leurs opposants une tribune pour critiquer vivement leur opportunité<sup>2602</sup>. Sous couvert de ne pas « banaliser la procédure de débat public », le rapport Hoeffel de 2001 réclamait du ministre l'engagement que les seuils soient suffisamment élevés<sup>2603</sup>. En réponse à cette requête, le seuil en matière d'infrastructures routières et ferroviaires a certes été baissé de moitié, passant de 600 à 300 millions d'euros pour les saisines obligatoires, cependant ce chiffre reste encore très élevé. Face à la crainte des parlementaires, le gouvernement de l'époque a en effet renoncé à fixer les seuils qu'il avait prévus qui étaient encore deux fois plus bas<sup>2604</sup>.

**1608.** Ainsi le caractère très élevé des seuils pour la saisine de la CNDP a pour conséquence l'exclusion du débat public de projets locaux qui n'ont pas moins que les

---

lequel englobe les aspects écologique, social et économique. Pour réaliser cette mission fondamentale, le BAPE informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre. Il produit par la suite des rapports d'enquête qui sont rendus publics. Le BAPE est par conséquent un organisme gouvernemental consultatif et non décisionnel ».

<sup>2599</sup> B. DELAUNAY, « Le débat public », *op. cit.*

<sup>2600</sup> *Ibid.*

<sup>2601</sup> *Ibid.*

<sup>2602</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2603</sup> *Rapport n° 156 (2001-2002) de M. Daniel Hoeffel, fait au nom de la commission des lois*, Paris, Sénat, 2001, p. 431. « Il apparaît que la fixation de seuils relativement faibles banaliserait la procédure de débat public, alors que l'esprit de la loi est bien de faire du débat public une procédure adaptée aux grands projets ».

<sup>2604</sup> B. DELAUNAY, « Le débat public », *op. cit.*

nationaux un impact environnemental important. Alors que le débat public offre des garanties supérieures à celles de la procédure de concertation, ces projets sont exposés aux limites de cette dernière.

## 2) *Le cas des concertations du code de l'urbanisme*

**1609** . Bien que permettant la mise en œuvre d'une réelle démocratie environnementale, la procédure de concertation obligatoire reste encore aujourd'hui considérée comme un dispositif au champ d'application limité malgré les extensions successive de ce dernier par le législateur<sup>2605</sup>. Si le code de l'urbanisme se caractérise par un strict cantonnement de ce champ d'application, le juge administratif ne fait pas preuve de plus de souplesse dans la mesure où il opère une application rigoureuse des dispositions prévues par la loi. Cette stricte orthodoxie donne lieu à l'exclusion de l'obligation de concertation d'opérations non moins importantes d'un point de vue environnemental que celles prévues par les dispositions du code de l'urbanisme.

**1610** . Le cas des documents d'urbanisme présente une flagrante illustration de ce constat. Si l'article L. 103-2 inclut dans la concertation obligatoire l'élaboration ou la révision du SCOT ou du PLU plusieurs limites ont été posées par le juge administratif en la matière. Tout d'abord le Conseil d'État considère, dans le cas où elles ne portent pas atteinte à l'économie générale du projet, que les modifications réalisées sur un projet de PLU, afin de tenir compte des observations formulées par le préfet, avant que ce projet ne soit arrêté par une nouvelle délibération du conseil municipal en vue d'être soumis à enquête publique, ne rendent pas nécessaire une concertation<sup>2606</sup>. En outre, le juge administratif estime que la modification<sup>2607</sup> ou la mise en compatibilité d'un PLU<sup>2608</sup> n'est pas non plus soumise à obligation de concertation. Dans un arrêt de 2008, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a également dispensé de la concertation obligatoire l'élaboration des cartes communales<sup>2609</sup>.

---

<sup>2605</sup> J.-F. STRUILLOU, « Participation du public aux procédures d'urbanisme », *op. cit.* ; B. DELAUNAY, « Les principes en droit de l'urbanisme. Le principe de participation du public », in *Constr.-urb.*, (2015), n° 11, p. 9 et s.

<sup>2606</sup> CE, 10<sup>ème</sup> sous-section, 16 mai 2012, *Société de protection des paysages de l'île d'Oléron*, n° 314564 : JurisData n° 2012-010804 ; *Environnement et dév. durable* (2012), comm. 62, obs. D. GILLIG.

<sup>2607</sup> CAA Versailles, 5 mars 2015, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble du 9 rue Pozzo Di Borgo*, n° 13VE01140.

<sup>2608</sup> CE, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 10 novembre 2006, *Association de défense du Rizzanese et de son environnement*, n° 275013 : JurisData n° 2006-070984.

<sup>2609</sup> CAA Bordeaux, 11 juillet 2008, *Valieres*, n° 06BX02600 : JurisData n° 2008-001283.

**1611.** De plus, le juge administratif adopte également une position restrictive sur l'interprétation de la notion de projets et opérations d'aménagement soumis à l'obligation de concertation. Définis limitativement par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, les projets et opérations d'aménagement ou de construction qui ont un fort impact environnemental doivent faire l'objet de ce type de procédure. Dans cette optique, loi ALUR du 24 mars 2014<sup>2610</sup> a modifié les dispositions du code de l'urbanisme en précisant que doit être menée obligatoirement une concertation pour « les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement »<sup>2611</sup>. L'article L. 122-1 du code de l'environnement les définit quant à lui comme ceux « 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 ».

**1612.** Malgré cette ouverture de la procédure de concertation vers des aspirations plus environnementalistes, le code de l'urbanisme par son article R. 103-1, dresse une liste des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés soumis à concertation comprenant de manière restreinte seulement huit catégories. Cette énumération limitative débouche sur une situation dans laquelle différents types d'opérations sont exclu de la concertation obligatoire alors même qu'elles répondent à la définition des opérations susceptibles d'affecter l'environnement au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

**1613.** En interprétant strictement les dispositions du code de l'urbanisme le juge a écarté de cette obligation des projets à enjeux environnementaux importants comme notamment un projet de réalisation d'une usine d'incinération des ordures ménagères<sup>2612</sup>, ou d'un centre de retraitement de déchets industriels<sup>2613</sup>, un projet de création et d'aménagement d'un parc d'activités agro-alimentaires<sup>2614</sup> ou encore un programme d'extension de l'aéroport de Bâle-

---

<sup>2610</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809, texte n° 1.

<sup>2611</sup> Article L. 103-2 du code de l'environnement.

<sup>2612</sup> CAA Marseille, 18 décembre 2008, *Association départementale d'action contre l'incinération*, n° 04MA00692.

<sup>2613</sup> CAA Douai, 15 octobre 2009, *Association écologie pour le Havre*, n° 07DA01984.

<sup>2614</sup> CAA Nantes, 12 octobre 2004, *Marie*, n° 02NT00579 : JurisData n° 2004-278451

Mulhouse<sup>2615</sup>. Manifestant d'importantes fluctuations, le contrôle du juge administratif offre parfois même une interprétation au cas par cas<sup>2616</sup>. L'exemple des travaux routiers est à ce titre représentatif de cette variabilité jurisprudentielle. Il considère qu'un projet de déviation d'une route départementale, comportant la réalisation, dans la partie urbanisée d'une commune, d'un ouvrage d'un montant de plus de 1,9 million d'euros doit être soumis à une procédure de concertation<sup>2617</sup>. A l'inverse lorsque ce genre de projet est situé hors agglomération, en zone agricole, et qu'il ne comprend qu'un seul ouvrage d'un montant inférieur à 1,9 million d'euros, le juge considère qu'une concertation obligatoire ne se justifie pas<sup>2618</sup>. En outre, en 2007, le Conseil d'État a jugé qu'un projet de création d'une route express n'est pas soumis à l'obligation de la mise en œuvre de la procédure de concertation<sup>2619</sup>.

**1614.** Considéré comme un dispositif daté<sup>2620</sup>, la procédure de concertation obligatoire est par son champ d'application en décalage avec les récentes réformes de la loi ALUR. Bien que cette dernière ait pour ambition de faire de la concertation une modalité participative davantage axée sur les opérations à forts impacts environnementaux, le juge administratif n'a, pour l'instant pas réellement assoupli sa jurisprudence. En outre, la liste de l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme n'a toujours pas été modifiée afin de prendre en compte l'élargissement opéré par la loi ALUR<sup>2621</sup>.

**1615.** Autre précision, en ce qui concerne, cette fois ci, la concertation facultative prévue par la loi ALUR, le fait que ce mécanisme ait pour but de dispenser d'enquête publique les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact paraît peu cohérent avec les réformes qui sont menées en parallèle. Si ces différentes réformes ont eu pour objet de se rapprocher des exigences de la Convention d'Aarhus en renforçant les procédures de concertation pour pallier le caractère tardif de l'enquête publique, ce n'est pas pour priver par ailleurs le citoyen des garanties offertes par cette « procédure aval ». Effectivement, la procédure d'enquête publique est bien plus encadrée et offre des garanties indéniables d'information du citoyen. Bien que motivée par la volonté d'accélérer la réalisation des projets, cette règle privant le

---

<sup>2615</sup> CAA Nancy, 23 juin 2005, *Sté Alsacienne de Sables et Grapiers*, n° 00NC01064.

<sup>2616</sup> J.-F. JOYE, « Démocratie participative et urbanisme », *op. cit.*

<sup>2617</sup> CE, 3 mars 2009, *M. Lachère-Gest*, n° 300570 : JurisData n° 2009-075034 ; Environnement 2009, comm. 78, note M. SOUSSE ; Rec. CE 2009, p. 70 ; AJDA 2009, p. 775, concl. F. LENICA.

<sup>2618</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2619</sup> CE, 13 juillet 2007, *Association de protection de rentabilité de l'agriculture*, n° 288752 : JurisData n° 2007-072169. – CE, 26 octobre 2007, *Union fédérale des consommateurs Que choisir de la Côte-d'Or*, n° 291109 : JurisData n° 2007-072615.

<sup>2620</sup> J.-C. HÉLIN, « La concertation de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme », *op. cit.*

<sup>2621</sup> J.-F. JOYE, « Démocratie participative et urbanisme », *op. cit.* Jean-François Joye va d'ailleurs même jusqu'à s'interroger sur l'utilité d'une telle liste si l'on considère l'impératif de concertation comme universel.

public des garanties qu'offre l'enquête en dispensant son organisation perd en cohérence avec l'idée de renforcer la démocratie environnementale.

## **II. L'incohérence dans le choix de l'échelle géographique de certaines procédures participatives**

**1616.** Parmi les carences que comportent les outils de démocratie participative dans le domaine du développement et de l'aménagement durables, la question du périmètre de mise en œuvre de ces procédures tient une place majeure. La pratique a en effet révélé à plusieurs reprises que certaines délimitations géographiques imposées par le droit pour l'application de dispositifs participatifs peuvent impliquer des limites pernicieuses pour la bonne marche de la démocratie environnementale.

**1617.** Pour prendre brièvement un premier exemple illustrant ce constat, l'impossibilité pour les EPCI d'avoir recours au référendum local consacré par l'article 72-1 de la Constitution, révèle une incohérence si l'on se raisonne en termes de mise en œuvre effective de la démocratie environnementale. Les réformes successives de décentralisation ont en effet concédé à cet échelon administratif d'importantes compétences en matière environnementale<sup>2622</sup>. Cette exclusion a incontestablement pour effet d'élargir un peu plus le problème de l'insuffisance de la démocratie intercommunale<sup>2623</sup>. En outre le fait que seul l'organe délibérant d'une collectivité territoriale « puisse soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité »<sup>2624</sup> implique une importante restriction dans l'utilisation de ce dispositif. Cette disposition signifie qu'une collectivité locale ne peut organiser un référendum sur un sujet relevant d'une compétence étatique bien qu'il ait un ancrage important au niveau local et fasse l'objet d'un débat important au sein de la population locale.

**1618.** Ce genre d'écueil se retrouve dans d'autres dispositifs de démocratie participative dont les cas peuvent être davantage développés. Au centre de la vaste problématique du territoire pertinent pour l'application effective des politiques territoriales, cette question met à jour l'absurdité de la forte concurrence entre compétence locale décentralisée et compétence

---

<sup>2622</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2623</sup> S. GUÉRARD, « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale en France », p. 263-284, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, *op. cit.*

<sup>2624</sup> Article LO 1112-1 du CGCT.

étatique. En fin de compte, cet antagonisme de forte ampleur, guidé parfois même par des stratégies politiques, plonge la démocratie environnementale dans un sommeil profond qui ne pourrait être interrompu que par une réforme dont l'intelligence territoriale serait l'objet. Les exemples de la consultation locale organisée par une collectivité territoriale (A) et de la consultation étatique environnementale (B) sont tout à fait représentatifs de cette situation.

A) L'impact négatif du rapport territoire/compétence sur la pertinence du périmètre de la consultation locale organisée par une collectivité territoriale

*1) L'antagonisme entre pouvoir étatique et pouvoirs locaux décentralisés, frein pour une bonne participation éco-citoyenne*

**1619.** L'article L. 1112-15 du CGCT limite l'objet des consultations organisées par une collectivité aux « décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci ». Cette précision n'est pas sans poser une certaine complexité dans l'application de ce dispositif au regard des compétences dont disposent les collectivités territoriales notamment dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement. Comme nous l'avons évoqué, ces compétences n'ont été décentralisées que partiellement. Or il arrive que cette répartition délicate soit source de contentieux lorsqu'une consultation a été organisée par une collectivité sur des questions affectant l'environnement des électeurs de cette collectivité et relevant en tout ou partie de la compétence de l'État. Nous pouvons même affirmer plus précisément que l'organisation d'une procédure consultative symbolise bien souvent un antagonisme entre le pouvoir étatique central et les pouvoirs locaux décentralisés.

**1620.** Il faut préciser qu'avant l'entrée en vigueur de la loi de 1992, la pratique de consultations frondeuses à l'égard du pouvoir central était monnaie courante et permettait de conforter l'opposition du pouvoir local à un grand nombre de projets étatiques. Dans la grande majorité des cas, de telles consultations avaient pour but de sensibiliser le public et ainsi de légitimer la résistance du pouvoir local envers des projets d'aménagements dont l'État avait la compétence. Ces procédures informelles ont notamment servi de marchepied à l'opposition du pouvoir local contre des projets d'installation de centrales nucléaires ou de barrages hydroélectriques, d'extension de camps militaires ou encore de stockage des déchets

nucléaires<sup>2625</sup>. Ici le but de la consultation est la légitimation, ou devrait on sans doute parler d'instrumentalisation, envers, non pas l'action du pouvoir local comme c'est souvent le cas, mais envers l'opposition de ce dernier à l'égard de la politique étatique.

**1621.** Méfiant à l'égard de ces velléités<sup>2626</sup>, le législateur a inséré un certain nombre de barrières par la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Cette légalisation très encadrée de la pratique consultative locale<sup>2627</sup> a également suscité chez le juge administratif une certaine hostilité envers l'utilisation des dispositifs participatifs à des fins majoritairement contestataires. La décision *Commune d'Awala-Yalimpo* du Conseil d'État rendue en 1994, est à ce titre emblématique<sup>2628</sup>.

**1622.** En ce qui concerne précisément les consultations du public en matière d'aménagement et de développement durables, il apparaît que différents arrêts confirment la réticence juridictionnelle à l'égard des consultations faisant office de réquisitoire à l'égard de l'action étatique et révèlent ainsi l'interprétation restrictive que retient le juge administratif de cet article L. 1112-15 du CGCT.

**1623.** La décision *Commune d'Avrillé* du 16 décembre 1994<sup>2629</sup> illustre bien ce genre de situation où la consultation se retrouve au cœur d'une opposition entre pouvoir étatique et pouvoir local décentralisé. Dans cet arrêt, un conseil municipal envisageait dans l'une de ses délibérations une consultation portant sur l'adoption d'un tracé autoroutier. Dans cette affaire, la juridiction administrative a estimé que la commune a organisé une consultation invitant les électeurs à émettre un avis « sur l'opportunité d'un projet d'autoroute ne relevant pas de sa compétence ». La délibération ayant été annulée par le tribunal administratif de Nantes, le Conseil d'État a confirmé cette annulation en précisant qu'il ne s'agissait pas d'un simple acte

---

<sup>2625</sup> J. BORY, « La pratique des référendums officiels dans les communes françaises », in *Administration*, (1988), n° 141, p. 72 et s.

<sup>2626</sup> H. RIHAL, « Le référendum communal, bilan et perspectives. À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 16 décembre 1994, *Commune d'Avrillé* et de l'article 85 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 », in *RFDA*, (1996), n° 03, p. 452 et s. Pour souligner cette méfiance du législateur, l'auteur inque que ce dernier « se méfie du référendum communal et de son utilisation par le conseil municipal pour affirmer sa légitimité. Le législateur n'a pas voulu transformer les maires en " petits Napoléon " qui organiseraient régulièrement des consultations pour asseoir leur légitimité ou s'opposer à leurs adversaires politiques ou à l'État ».

<sup>2627</sup> R. ROMI, « Le référendum local réduit à sa plus simple expression », in *Droit de l'env.*, (1993), n° 22, p. 120 et s.

<sup>2628</sup> CE, 16 novembre 1994, *Commune d'Awala-Yalimapo* : JurisData n° 1994-049291 ; Rec. CE 1994, p. 498.

<sup>2629</sup> CE, 16 décembre 1994, *Commune d'Avrillé*, n° 146832; Rec. CE 1994, p. 558.

préparatoire mais d'une décision faisant grief étant susceptible de recours devant le juge administratif<sup>2630</sup>.

Si l'on se concentre davantage sur la consultation en elle-même, il s'agissait de demander aux électeurs si la politique d'urbanisme de la municipalité était compatible avec le passage d'une autoroute urbaine sur le territoire de la commune. Cette question, bien que portant sur la politique municipale et non directement sur le projet de tracé autoroutier, était loin d'être anodine. Selon le juge, elle visait « implicitement mais nécessairement » l'opportunité d'un tel tracé relevant *a priori* de la compétence de l'État. Étant donné que ce projet suscitait de longue date l'opposition de la majorité de la population de la région, cette procédure aurait eu pour but ultime de se prononcer dans le sens d'une contestation de l'action étatique.

**1624 .** Cependant, il est loisible de s'interroger sur l'exclusivité de la compétence de l'État dans ce genre d'aménagement. La décentralisation des compétences dans le domaine de l'aménagement et de la protection de l'environnement est loin d'être pleinement tranchée dans la mesure où certains domaines relèvent concomitamment des compétences étatiques et des compétences locales décentralisées. L'exemple donné par l'arrêt *Commune d'Avrillé* sur le cas d'une construction d'autoroute révèle cette ambivalence. D'ailleurs cette interprétation littérale par le juge de la notion de « décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci » a été réitérée au sujet de consultations sur le tracé du TGV Sud-Est<sup>2631</sup>. De fait, la jurisprudence constante du juge administratif consiste à isoler du champ d'application de la consultation locale des projets de délibération ou d'acte qui, malgré leur lien avec les compétences d'une collectivité territoriale, ne sont pas de nature à faire l'objet d'une décision de cette même collectivité<sup>2632</sup>.

**1625 .** Ce genre de décision a également été rendu dans un arrêt *Préfet de Haute-Savoie* du Tribunal administratif de Grenoble du 16 août 2001<sup>2633</sup>. Dans cette affaire, le conseil

---

<sup>2630</sup> Y. JÉGOUZO, « Régime juridique de la consultation de la population au plan communal », in *AJDA*, (1995), n° 11, p. 838 et s.

<sup>2631</sup> CE, 14 avril 1995, *Commune de Ventabren*, n° 150163 : JurisData n° 1995-045808 ; Rec. CE 1995, tables, p. 683.

<sup>2632</sup> J.-M. AUBY, « Note d'arrêt. Conseil d'État, 16 novembre 1994, Commune d'Awala-Yalimapo », in *RDP*, (1995), n° 4, p. 1081 et s. ; A. KPODAR, « Référendum local : en attendant l'adoption de la loi organique », in *JCP A*, (2003), n° 26, p. 849 et s. C'est ce qu'il résulte de l'arrêt *Commune d'Awala-Yalimapo* (CE, 16 novembre 1994, *Commune d'Awala-Yalimapo*, n° 148995 : Rec. p. 498) mais également de l'arrêt *Commune d'Avrillé* (CE, 16 décembre 1994, *Commune d'Avrillé*, n°146832) où le Conseil d'État estime que « la circonstance qu'un tel projet puisse avoir des conséquences sur des affaires relevant de la compétence de la commune n'est pas de nature à faire regarder la consultation organisée comme entrant dans le champ d'application de l'article L. 125-1 du Code des communes. Cette délibération doit être annulée ».

<sup>2633</sup> TA Grenoble, 16 août 2001, *Préfet de Haute-Savoie*, n° 012552 : JurisData n° 2001-157817 ; *AJDA* 2002, p. 153, concl. J. BERTHET-FOUQUÉ.

municipal de Chamonix-Mont-Blanc avait décidé par délibération de consulter les électeurs de la commune au sujet de l'opportunité de la réouverture aux poids lourds de la vallée de Chamonix et du tunnel du Mont-Blanc<sup>2634</sup>. Saisi par le Préfet de Haute-Savoie, le Tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération du Conseil Municipal ainsi que l'arrêté fixant les modalités de la consultation au motif que « que ni le Maire de Chamonix, ni le conseil municipal de la commune ne sont compétents pour édicter des mesures de police tendant à réglementer les conditions générales de circulation de poids lourds dans la vallée de Chamonix et sous le tunnel du Mont-Blanc ainsi que le sous-entend nécessairement la question posée ».

**1626 .** Bien que ce type de décision ait un aspect positif dans la mesure où elle permet de refréner certains élus locaux dans l'usage tous azimuts de ce dispositif à des fins d'instrumentalisation du débat, certaines réserves peuvent être émises et appliquées à toute autre situation se rapprochant de cette affaire. Cette ambiguïté autour de la notion d' « affaires de la compétence de la commune » constitue un obstacle parmi d'autres à la diffusion de la parole des citoyens. Cette procédure a été initiée en réaction au contexte marquant de l'accident du tunnel du Mont Blanc, catastrophe survenue le 24 mars 1999 causant la mort de 39 personnes. Cet évènement a constitué le déclencheur d'une prise de conscience tant chez les élus que chez les électeurs de la commune de la nécessité d'une tribune portant sur la protection de l'environnement de la région ainsi que sur la sécurité et la santé de ses habitants. Au-delà de toute considérations portant purement sur la légalité de la délibération organisant la mise en œuvre de ce dispositif, et bien que dans ce domaine certains aspects soient discutables, cette interprétation ignore la nécessité d'un certain pragmatisme démocratique. En effet, la mise en œuvre de ce genre d'outil consultatif par les élus est suffisamment peu commune pour ne pas reconnaître la volonté de ces gouvernants d'écouter une population marquée par une catastrophe touchant leur environnement immédiat. Cette catastrophe de 1999 a suscité l'émotion de toute une population, élus comme citoyens et a fait naître chez tous la conscience de la nécessité d'un débat sur la source de danger que peut représenter le transport routier dans cette région<sup>2635</sup>.

---

<sup>2634</sup> H. ARBOUSSET, « Référendum communal et protection de l'environnement : une conciliation délicate », *op. cit.* Cette consultation visait à poser cette question au public : « Considérez-vous que le transit international des poids lourds par la vallée de Chamonix, via le tunnel sous le Mont-Blanc, soit compatible avec les équilibres naturels et écologiques du massif du Mont-Blanc, la santé et la sécurité de ses habitants et de ses visiteurs ? ».

<sup>2635</sup> *Ibid.*

**1627.** Assurer la pérennité de ce type de solution jurisprudentielle paraît peu adapté à l'esprit actuel de la démocratie environnementale et cela pour deux raisons principales.

D'une part parce que ce genre de décision est en décalage avec la multiplication des réformes de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle consistant à développer la démocratie participative dans le domaine de l'aménagement et du développement durables. Bien que les dispositifs participatifs actuels prévus par le droit soient perfectibles, la tendance législative se caractérise par un développement des possibilités offertes aux élus de dialoguer avec les citoyens sur un ensemble de thèmes environnementaux pour l'application de politiques publiques au sein des territoires. D'un point de vue purement politique, l'esprit de cette solution est également en décalage avec la réalité. La multiplication des mécontentements de la société civile, l'évolution sociétale que représente la capacitation des citoyens, entrave politiquement et moralement l'action des élus lorsqu'ils soumettent à consultation un projet de territoire à leurs électeurs. Malgré l'irrégularité de la procédure participative, ne pas tenir compte de l'opinion publique implique une absence de dialogue susceptible d'être sanctionnée par les urnes. L'époque actuelle est à la discussion autour de projets durables. La formulation des avis des citoyens doit pouvoir raisonnablement influencer la prise de décisions durables. Or, dans ce genre de cas complexe, une interprétation jurisprudentielle ne doit pas priver la tenue d'un dialogue indispensable et souhaité tant par les gouvernants que les<sup>2636</sup> citoyens d'autant plus, qu'au sein du gouvernement, certains ministres ont pu, un temps, être opposés sur la question<sup>2637</sup>.

**1628.** D'autre part assurer la pérennité de ce type de solution jurisprudentielle paraît peu adapté parce que cet encadrement jurisprudentiel de la consultation locale s'adapte mal à la résolution des problèmes environnementaux. Les impératifs de la gestion durable des territoires ignorent les frontières administratives délimitant le périmètre des collectivités

---

<sup>2636</sup> C. BELLIVIER et P. RÉVIL, « Les Chamoniards, seuls mais résolus contre le retour des camions », in *Le Monde*, (2001), p. 8. Dans le cas de l'affaire du Mont Blanc, il est éclairant de savoir que malgré la décision rendue par le juge administratif, la consultation a malgré tout été organisée le 19 août 2001. Sur les 53,28 % d'électeurs inscrits ayant participé à cet événement, 97 % d'entre eux ont jugé que « le transit international des poids lourds par la vallée de Chamonix via le tunnel sous le Mont-Blanc est incompatible avec les équilibres naturels et écologiques du massif du Mont-Blanc, la santé et la sécurité de ses habitants et de ses visiteurs ».

<sup>2637</sup> H. ARBOUSSET, « Référendum communal et protection de l'environnement : une conciliation délicate », *op. cit.* ; Yves Cochet contre la réouverture du tunnel du Mont-Blanc, [http://www.lemonde.fr/archives/article/2001/08/21/yves-cochet-contre-la-reouverture-du-tunnel-du-mont-blanc\\_215508\\_1819218.html](http://www.lemonde.fr/archives/article/2001/08/21/yves-cochet-contre-la-reouverture-du-tunnel-du-mont-blanc_215508_1819218.html), consulté le 24 mai 2017 ; Yves Cochet clôt la polémique, <http://www.leparisien.fr/economie/yves-cochet-clot-la-polemique-29-08-2001-2002398634.php>, consulté le 24 mai 2017 ; Jean-Claude Gayssot : « Au Mont-Blanc, rien ne se passera comme avant la catastrophe. », <http://www.humanite.fr/node/251448>, consulté le 24 mai 2017. Ce sujet a également suscité un débat au sein de la gauche plurielle alors au gouvernement lors de cette période, et plus particulièrement entre Yves Cochet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, et Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement.

territoriales. *De facto*, les questions environnementales et urbanistiques relevant d'échelons supérieurs peuvent avoir des répercussions sur la vie des électeurs d'entités de moindre taille, comme des communes ou des intercommunalités, ce qui en fait un public directement concerné<sup>2638</sup>. L'exemple de l'affaire du Mont Blanc démontre que si, juridiquement, la question du trafic routier relève de compétences appartenant à un échelon décisionnel supérieur à la commune de Chamonix, la population de cette dernière n'est pas moins touchée par cette problématique. La fermeture aux poids lourds de la vallée de Chamonix et du tunnel du Mont-Blanc a incontestablement modifié les conditions de vie des personnes habitant cette région qui ont pu réapprendre à profiter du cadre naturel offert par cette dernière<sup>2639</sup>. Il apparaît ainsi légitime que les électeurs puissent donner leur avis que seule la commune a réclamé puisque le gouvernement a prétexté, à tort, l'impossibilité de mettre en œuvre différents mécanismes participatifs du fait du transfert des compétences d'exécution de travaux dans le tunnel à une commission mixte franco-italienne<sup>2640</sup>. La réouverture du tunnel aux poids lourds en 2003 ne s'est pas faite sans discussion entre les parties prenantes sur les conditions de régulation du trafic relatives au nombre et au type d'engins. Cependant, l'absence d'un dialogue consciencieux avec le public a été flagrante selon certains membres de la société civile qui prônaient l'approfondissement de la piste du ferroutage pour alléger le trafic autoroutier<sup>2641</sup>. Ce débat n'a pas, à l'époque, été suffisamment poussé malgré les avantages que ce mode de transport peut avoir dans la protection de l'environnement<sup>2642</sup>.

---

<sup>2638</sup> H. ARBOUSSET, « Référendum communal et protection de l'environnement : une conciliation délicate », *op. cit.*

<sup>2639</sup> *Ibid.*

<sup>2640</sup> P. TROUILLY, « Réouverture du tunnel sous le Mont-Blanc. Consultation transfrontalière », in *Environnement*, (2002), n° 1. Différentes associations ont voulu faire annuler la décision implicite du ministre de l'équipement, des transports et du logement refusant de mettre en œuvre diverses procédures participatives préalablement à la réouverture du tunnel sous le Mont-Blanc : une enquête publique au titre de la loi du 12 juillet 1983, une enquête publique au titre de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, une étude d'impact au vu des dispositions de la loi du 10 juillet 1976, une procédure de débat public en application de la loi du 2 février 1995 et enfin une consultation transfrontalière avec l'Italie en vertu de la convention signée à Espoo le 25 février 1991 et dont la ratification a été autorisée par la loi n° 2000-328 du 14 avril 2000. Dans l'arrêt de novembre 2001 (CE, 5 novembre 2001, *Association pour le respect du site du Mont-Blanc*, n° 232685 : Juris-Data n° 2001-063065), le Conseil d'État a estimé que le transfert de compétences à la commission mixte franco-italienne en matière d'exécution de travaux dans le tunnel du Mont-Blanc, par voie d'engagements internationaux de la France, n'interdit pas le Gouvernement français de mettre en œuvre les procédures d'information et de concertation prévues par le droit national.

<sup>2641</sup> P. RÉVIL, « Les Savoyards se divisent sur la réouverture du tunnel du Mont-Blanc », in *Le Monde*, (2001), p. 15. Ce journaliste évoque notamment le fait que la SNCF « n'a pas saisi l'opportunité de relancer le fret ferroviaire ».

<sup>2642</sup> *Le ferroutage, une alternative pour désencombrer les autoroutes*, <http://www.novethic.fr/lexique/detail/ferroutage.html>, consulté le 25 mai 2017. « Le ferroutage est un mode de transport des marchandises combinant rail et route. Les semi-remorques sont placés sur des plateaux de wagons. On parle de transport "combiné accompagné" car c'est un camion complet qui est chargé sur un train, c'est-à-dire, le tracteur, la remorque et le chauffeur, contrairement au transport de conteneurs que l'on appelle "transport combiné non accompagné" ». Cette modalité est utilisée pour franchir des obstacles naturels comme les bras de mer ou les montagnes, dans le but d'effectuer de longues distances afin de désengorger les autoroutes et réduire

2) *La consultation locale, otage d'une délicate conciliation des principes de l'administration territoriale française*

**1629 .** Le cas de la consultation locale illustre, par ses importantes limitations, un problème général encore non résolu dans l'administration française des territoires. Si le droit consacre progressivement le principe d'une démocratie participative incluant les citoyens dans le processus décisionnel, la démocratie environnementale locale se trouve dans une situation de prise en tenaille entre différents principes fondamentaux. Le mécanisme de la consultation locale s'insère encore difficilement dans le cadre institutionnel français. Cette situation laisse peu de marge de manœuvre aux élus locaux désireux de mettre en œuvre ce type de dispositif démocratique.

**1630 .** Tout d'abord, le juge de droit public comme le législateur appliquent le principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution française<sup>2643</sup>. Il est d'ailleurs à noter que l'intitulé du titre renfermant les dispositions du CGCT sur la consultation locale est consacré à ce principe fondamental<sup>2644</sup>. Utilisé avant tout pour que l'issue d'une consultation locale ne soit pas contraignante pour les élus, ce principe devrait également permettre aux organisateurs territoriaux de ce type d'évènement démocratique d'avoir une certaine souplesse dans le recours à ce dernier. Or le principe de libre administration est surtout conditionné par le caractère représentatif du régime des collectivités territoriales et la limitation de toute forme de démocratie directe ou semi directe au niveau local<sup>2645</sup>. Cela implique un climat guère propice au développement de ce type de mécanisme.

---

la pollution. Très peu développé en France, il existe néanmoins, outre le Lorry-rail, de Perpignan au Luxembourg, l'AFA, (autoroute ferroviaire alpine) entre la France et l'Italie.

<sup>2643</sup> Il est également mentionné par l'article 34 de la Constitution qui dispose que « La loi détermine les principes fondamentaux ... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Ce principe a été consacré pour la première fois par le Conseil constitutionnel comme principe à valeur constitutionnelle dans sa décision n° 79- 104 DC du 23 mai 1979, *Territoire de Nouvelle-Calédonie* (CC, n° 79-104 DC, 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*).

<sup>2644</sup> Le titre unique du livre premier de la première partie de la partie législative du CGCT s'intitule « libre administration des collectivités territoriales » et contient les dispositions des articles L. 1111-1 à L. 1115-7 du CGCT.

<sup>2645</sup> C. PIERRET, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la république*, Assemblée nationale, 1990, p. 173. Au sujet des débats parlementaires sur la loi n° 95-115 du 4 février 1995 relative à l'aménagement du territoire, Christian Pierret estime que le législateur a voulu éviter que la consultation locale « entame les prérogatives du conseil municipal

**1631** . De plus, le principe de l'État unitaire décentralisé, qui renvoie à l'idée d'un pouvoir politique unique sur l'ensemble du territoire<sup>2646</sup> justifie la limitation du champ d'application de la consultation. Le bornage de l'objet de cet outil aux affaires relevant de la compétence de la collectivité organisatrice illustre bien le principe de l'État unitaire décentralisé déléguant aux collectivités territoriales une série de compétences. Ce principe justifie également le contrôle de ces entités par le préfet, représentant de l'État au sein des collectivités. Au sein de la procédure de mise en œuvre d'une consultation locale ce contrôle est d'ailleurs explicitement prévu par l'article L. 1112-17 du CGCT. L'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article indique qu'une fois la délibération décidant l'organisation de la consultation adoptée, elle doit être transmise au préfet dans un délai d'au moins deux mois au moins avant la date du scrutin. Si le représentant de l'État la considère illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif et il peut également assortir son recours d'une demande de suspension. L'État peut donc toujours maîtriser la tenue d'une consultation afin qu'une collectivité n'empiète pas sur ses attributions ni sur celles d'une autre collectivité locale.

**1632** . Enfin, le principe de subsidiarité, rouage essentiel de la décentralisation<sup>2647</sup>, figure également dans la toile de fond de ces limitations au recours à la pratique consultative. Comme nous l'avons souligné, le principe de participation constitue une précision dans l'application de la subsidiarité en ce qu'il pose comme impératif le développement d'une démocratie environnementale territoriale par les autorités publiques les plus *ad hoc*. Cependant la limitation de l'objet de la consultation locale aux affaires relevant de la compétence de la collectivité organisatrice peut aisément se trouver également justifiée par ce principe. La notion de subsidiarité entendue dans le droit français des collectivités territoriales diffère de celle consacrée par le droit de l'Union européenne dans la mesure où elle n'inclut

---

». Il poursuit lors de la discussion générale devant l'Assemblée en disant que « La participation des citoyens serait incompatible avec la démocratie représentative si elle consistait seulement à changer le décideur ou, plus grave encore... à paralyser à chaque instant l'action de ceux qui ont été élus par le suffrage universel pour décider ».

<sup>2646</sup> L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, et G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 511 ; J.-P. JACQUÉ, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Mémentos Dalloz », 2016, p. 12. La gestion d'un État via un pôle unique de décision et le manque d'information sur les besoins de la population occasionné par l'éloignement de ce même pôle des citoyens représente une difficulté d'organisation territoriale. C'est la raison pour laquelle la déconcentration et la décentralisation sont des modalités complémentaires à l'organisation de l'État unitaire.

<sup>2647</sup> A. DELCAMP, « Principe de subsidiarité et décentralisation », *op. cit.* Issu de la réforme constitutionnelle de 2003, il figure au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution française de 1958 qui dispose que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

pas « l'idée selon laquelle les compétences doivent être situées au niveau le plus bas compatible avec leur exercice efficace »<sup>2648</sup>. Dans le cas français d'un État unitaire, la subsidiarité s'entend de manière descendante : les collectivités territoriales justifient leur action auprès de l'État qui intervient par principe<sup>2649</sup>.

**1633** . De plus, le principe de subsidiarité, en droit français comme en droit de l'UE reste un principe davantage plus politique que juridique<sup>2650</sup>. Ce principe de régulation de l'exercice des attributions, norme de contrôle de la décentralisation et d'interprétation des lois<sup>2651</sup>, laisse apparaître une certaine flexibilité dans son utilisation. Son énoncé par la Constitution sous-entend qu'il ne s'agit pas d'un impératif absolu et sanctionnable automatiquement<sup>2652</sup>. Or si, d'une manière générale, il est considéré que l'application de ce principe est bénéfique aux collectivités<sup>2653</sup>, il n'est pas impossible que la subsidiarité soit utilisée dans le cadre de la limitation des compétences de la collectivité territoriale lorsqu'elle souhaite avoir recours à la consultation locale. « La détermination du niveau d'exercice d'une compétence procède, en effet, de pures considérations de fait (économique, sociale ou de gestion) qui la font ressortir au seul domaine de l'opportunité administrative, sans exclure l'arbitraire de ceux qui s'en recommandent pour justifier la cause de toute recentralisation »<sup>2654</sup>. Étant donné l'état de la jurisprudence du juge administratif sur le cas précis du champ d'application de la consultation locale, la mise en œuvre de ce principe constitue un argument constitutionnel de taille pour

---

<sup>2648</sup> J.-B. AUBY, « La loi constitutionnelle relative à la décentralisation. Présentation générale », *op. cit.*

<sup>2649</sup> A. KPODAR, « Référendum local : en attendant l'adoption de la loi organique », *op. cit.* ; F. FINES, « L'association des parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité », in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, (2012), n° 556, p. 192 et s. ; B. BRUNESSEN, « Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne », in *RTDE*, (2012), n° 2, p. 329 et s. L'article 5§3 du Traité de l'Union européenne dispose qu' « en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». Pour l'application de ce principe en droit de l'Union européenne différents types de contrôles à la fois politiques et juridictionnels dont les parlements nationaux sont des acteurs incontournables ont été élaborés. Les institutions de l'UE sont donc en situation de justifier leur intervention auprès des États membres.

<sup>2650</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 2016, p. 527 ; B. BRUNESSEN, « Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne », *op. cit.*

<sup>2651</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 527.

<sup>2652</sup> Par son arrêt *Commune de Vitry-sur-Seine*, le Conseil d'État montre les limites de la sanction du principe de subsidiarité en estimant qu'il ne s'agit pas d'un principe présentant le caractère de « droits et libertés que la Constitution garantit » invocable dans la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité consacré à l'article 61-1 Constitution (CE, 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sect., 21 septembre 2012, *Commune de Vitry-sur-Seine*, n° 360602., AJDA (2012) p. 1769).

<sup>2653</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 528. Bien souvent ce principe peut être considéré comme une disposition venant en soutien aux collectivités dans l'exécution de lois de décentralisation qui seraient floues pour la résolution d'un conflit de compétence. « Le principe de subsidiarité jouerait en faveur d'un exercice plénier par les collectivités de leurs responsabilités ».

<sup>2654</sup> *Ibid.*, p. 527.

limiter les compétences d'une collectivité désireuse d'organiser ce type d'évènement démocratique.

3) *Quelles perspectives d'évolutions pour une effectivité de la consultation locale ?*

**1634.** La question des compétences de l'autorité organisatrice de la consultation locale doit être repensée. Directement lié à la question du périmètre à retenir pour l'organisation d'une telle consultation, le champ d'application de cette procédure doit être envisagé à la fois de manière globale et locale. D'une manière globale, l'État doit pouvoir demander à une population locale son avis sur un projet d'envergure nationale. Si avant l'ordonnance du 21 avril 2016 l'État n'avait pas compétence pour organiser une consultation locale au sujet d'un projet d'aménagement, le problème est partiellement résolu par la consécration de ce type de dispositif par les articles 123-20 à L. 123-33 du code de l'environnement. Cependant, l'importance des conséquences d'un projet sur l'environnement nécessite que cette la consultation soit pensée en fonction de l'ensemble des facteurs locaux. Dans ce cas, le plein concours des collectivités locales présente un atout majeur.

**1635.** Une des principales critiques adressées à la consultation locale organisée par les collectivités locales est que les conditions de compétence sont trop restreintes. Le droit de consulter les électeurs relevant de leur périmètre, est reconnu à chacune de ces entités prises isolément. De fait, comme le rapport de 2015 de la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par Alain Richard le souligne, ces conditions entravent la tenue de ce genre de procédure dans la perspective d'une consultation commune à plusieurs collectivités territoriale. Si l'on prend l'exemple de l'intercommunalité, « un projet de développement économique et urbain ... ne peut faire l'objet d'une consultation locale que si tous les conseils municipaux impliqués (qui seuls représentent une "collectivité" au sens légal) décident de l'organiser ensemble en adoptant le même texte de question ; l'institution intercommunale n'en a pas le pouvoir »<sup>2655</sup>.

---

<sup>2655</sup> COMMISSION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LA DÉMOCRATISATION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL PRÉSIDIÉE PAR ALAIN RICHARD, *Rapport Démocratie environnementale: débattre et décider, op. cit.*, p. 32.

**1636.** Ainsi la consultation locale ne doit pas s'organiser strictement par compétences mais avant tout par territoire pertinent. Pour cela, différentes réformes doivent être engagées. Tout d'abord dans certains types de projets, une fluidification des compétences urbanistiques et environnementales doit être opérée. Pour ce faire, l'idée de compétences partagées entre plusieurs collectivités, même entre échelons différents, se justifie au vue de la globalisation des conséquences écologiques de certains projets. Ainsi, un projet communal ayant des conséquences environnementales dépassant le simple territoire communal doit être élaboré par une consultation intercommunale voire régionale. En effet, les régions, biens que plus éloignées dans l'esprit des citoyens, de leurs intérêts proches disposent de compétences dans le domaine environnemental qui nécessitent la tenue de consultations. C'est un échelon incontournable et stratégique qui, par ailleurs, aux yeux de l'Europe, paraît le mieux adapté à des relations transnationales<sup>2656</sup>. Si le projet est d'envergure nationale, l'État doit encadrer de concert avec la Région dans lequel la tenue de cette consultation est prévue. De cette manière seulement, les citoyens peuvent avoir un réel impact sur le processus décisionnel environnemental.

**1637.** L'idée est donc d'élaborer un cadre flexible pour la réalisation de consultations locales sous un double arbitrage étatique et régional. De plus, de manière à consulter pour le mieux l'ensemble de personnes concernées, la consultation locale devrait s'étendre à tous les citoyens susceptibles d'être impliqués par un projet, un plan ou un programme ayant des impacts sur leur environnement. Une fois encore, le développement de situations conflictuelles autours de projets d'aménagements, les confrontations sans réel dialogue entre publics et institutions, menant à des impasses, doivent motiver chez le législateur ainsi que le juge de droit public l'atténuation des réticences dont ils font preuve sur ce sujet.

B) Le choix du périmètre de la consultation étatique environnementale, danger pour la légitimité démocratique de la décision

**1638.** Bien que ce dispositif mis à la disposition de l'État pour inclure les citoyens dans le processus décisionnel environnemental présente, par les dispositions qui le consacrent, un gage de sincérité et de transparence démocratiques, sa pratique révèle des failles importantes. La première mise en œuvre de ce type de consultation pour le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes démontre notamment que la question du périmètre de la consultation figure

---

<sup>2656</sup> H. ARBOUSSET, « Référendum communal et protection de l'environnement : une conciliation délicate », *op. cit.*

parmi les écueils plus importants. Comme nous l'avons déjà précisé, un des points de polémique de la tenue de cette consultation dans la région nantaise a été d'arrêter le contour du territoire au département de la Loire-Atlantique. Ce choix n'a pas été imposé à l'organisateur par des dispositions juridiques puisque, de ce côté-là, aucune précision n'est donnée par l'article L. 123-20 du code de l'environnement sur la délimitation du périmètre de la procédure consultative.

**1639** . Outre le fait que ce choix ait été vivement critiqué par des contribuables susceptibles de financer ce projet mais pourtant exclus du scrutin, une telle délimitation peut nous interroger sur sa cohérence. La seule cohérence que l'on peut allouer à ce choix est celle de la facilité dans le but d'obtenir un résultat favorable au futur projet aéroportuaire en sachant que l'option pour un périmètre plus large de la consultation aurait pu fragiliser ou entraîner un rejet massif de ce projet. En effet, si l'on tient compte de certains sondages de l'IFOP parus avant la consultation, 58 % des habitants du département de Loire-Atlantique sont favorables à la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes (**Figure n° 9**). La population est bien plus opposée à ce projet si l'on s'appuie sur un périmètre plus large : le public est opposé à ce projet à 50 % pour la Bretagne et 57 % en Poitou-Charentes. En Pays de la Loire les résultats, bien que favorables au projet, sont très partagés (**Figure n° 10**). Enfin, à en croire le sondage de juin 2016 réalisé par *Opinion Way*, 60% des Français sont opposés à cet aménagement<sup>2657</sup>. Le choix de ce périmètre a donc majoritairement été animé par l'idée fallacieuse qui veut que cette délimitation contribue à légitimer l'ambition gouvernementale de faire voir le jour à cet aéroport.

---

<sup>2657</sup> OPINION WAY, *Présentation PowerPoint - Les Français et l'aéroport de Notre Dame des Landes*, <https://www.opinion-way.com/fr/sondage-d-opinion/sondages-publies.html?task=document.viewdoc&id=1409>, consulté le 13 juin 2017. La question posée au public sondé était la suivante : « Êtes-vous favorable ou opposé au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes? ».

**Figure n° 9 :** Question posée aux habitants de Loire-Atlantique par IFOP : « Vous, personnellement, êtes-vous favorable ou opposé à la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes ? »<sup>2658</sup>.

	<b>Ensemble des Mariligériens Mars 2016 (%)</b>
<b>TOTAL Favorable</b>	<b>58</b>
• Tout à fait favorable .....	30
• Plutôt favorable .....	28
<b>TOTAL Opposé</b>	<b>42</b>
• Plutôt opposé .....	20
• Tout à fait opposé .....	22
TOTAL.....	100

**Figure n° 10 :** Question posée aux habitants de Bretagne, Pays de la Loire et de Poitou-Charentes par IFOP : « Selon vous, faut-il construire l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ? »<sup>2659</sup>.

	<b>France métropolitaine (%)</b>	Bretagne (%)	Pays de la Loire (%)	Poitou- Charentes (%)
• Oui .....	<b>24</b>	38	45	24
• Non .....	<b>46</b>	50	42	57
- Ne se prononcent pas .....	<b>30</b>	12	13	19
TOTAL .....	<b>100</b>	100	100	100

1640. Cependant, outre le problème ponctuel de ce choix d'organisation, la source de l'écueil du périmètre de la consultation environnementale étatique se retrouve plus en amont, dans l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016. Alors que la Commission Richard préconisait de confier la délimitation du périmètre à la CNDP<sup>2660</sup>, cette ordonnance a inséré au

<sup>2658</sup> Source : IFOP, *Les habitants de Loire-Atlantique et l'éventualité d'un référendum sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes - 3313-1-study\_file.pdf*, Mars 2016, [http://www.ifop.com/media/poll/3313-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/3313-1-study_file.pdf), consulté le 12 juin 2017.

<sup>2659</sup> Source : IFOP, *Les Français et l'adhésion à la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes - détail du sondage NDDL.pdf*, Sondage IFOP, commandé par l'association Agir pour l'environnement, Avril 2016, [http://www.agirpourenvironnement.org/sites/default/files/communiqués\\_presses/160406%20d%C3%A9tail%20du%20sondage%20NDDL.pdf](http://www.agirpourenvironnement.org/sites/default/files/communiqués_presses/160406%20d%C3%A9tail%20du%20sondage%20NDDL.pdf), consulté le 12 juin 2017.

<sup>2660</sup> B. DELAUNAY, « Une procédure taillée sur mesure pour Notre-Dame-des-Landes ? », *op. cit.*

sein du code de l'environnement l'article L. 123-21, alinéa 1. Il dispose que « l'aire de la consultation correspond à celle du territoire couvert par l'enquête publique dont ce 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 »<sup>2661</sup>. La cohérence et la légalité du choix de ce périmètre ont, entre autres éléments, été remises en question par une lettre ouverte au Conseil national de la transition énergétique écrite par seize juristes environnementalistes comme Christian Grellois, Agathe Van Lang, Raphaël Romi ou encore Arnaud Gossement<sup>2662</sup>. Cette lettre propose une autre option que celle retenue par l'ordonnance : « l'aire territoriale de consultation, aurait dû, au minimum, correspondre à l'aire des effets écologiques et économiques du projet d'aéroport, qui excède largement le territoire du département de Loire-Atlantique »<sup>2663</sup>.

**1641 .** Le Conseil national de la transition écologique a d'ailleurs émis un avis négatif sur le projet l'ordonnance retenant ce périmètre<sup>2664</sup>. Il apparaît généralement qu'un projet de l'ampleur de celui de Notre-Dame-des-Landes a des répercussions s'étendant bien au-delà du simple périmètre d'une l'enquête publique. La cohérence du périmètre retenu dépend avant tout des raisons qui fondent la mise en œuvre de ce genre de consultation. Comme le soulignent Jean-François Struillou et Nicolas Hutten, « si ce sont les seules nuisances environnementales du projet qui justifient la participation à la consultation, ce sont *a priori* les électeurs des communes situées immédiatement à proximité qui ont vocation à participer. En revanche, si ce sont les conséquences écologiques globales du projet, ou ses conséquences économiques et sociales qui justifient la participation, le périmètre est beaucoup moins évident »<sup>2665</sup>.

**1642 .** Dans le choix de cette aire territoriale, une contradiction peut également être avancée entre l'ordonnance du 21 avril 2016 et l'ordonnance ultérieure, n° 2016-1060 du 3 août 2016

---

<sup>2661</sup> L'alinéa 2 du même article apporte des précisions : « Le territoire couvert par l'enquête est celui des communes désignées comme lieux d'enquête par l'arrêté d'ouverture de celle-ci ainsi que, lorsque le chef-lieu d'une circonscription administrative de l'État a également été désigné comme lieu d'enquête, le territoire des communes comprises dans cette circonscription ».

<sup>2662</sup> *L'illégalité du projet d'ordonnance pour le référendum de Notre-Dame-des-Landes ne fait aucun doute*, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/ordonnance-nddl-referendum-local-illegalite-appel-juristes-droit-environnement-26452.php4>, consulté le 13 juin 2017. Cette lettre a été adressée au Conseil national de la transition énergétique dans le but qu'il rende un avis défavorable au projet d'ordonnance d'avril 2016 tel qu'il est rédigé.

<sup>2663</sup> *Ibid.*

<sup>2664</sup> Délibération n° 2016-04 : avis du 24 mars 2016 sur le projet d'ordonnance relative à la consultation locale sur un projet relevant de la compétence de l'État, ayant une incidence sur l'environnement.

<sup>2665</sup> J.-F. STRUILLOU et N. HUTTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

qui a inséré dans l'article L. 120-1 du code de l'environnement les principes de la participation contribuant ainsi à sa fondamentalisation. Cet article dans son I., 1<sup>o</sup> dispose que « la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue d'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ». Or la limitation de la consultation pour un projet de cette ampleur à un périmètre aussi petit n'a au contraire pour effet que d'amoindrir la légitimité démocratique d'une telle décision sachant que les électeurs concernés qui n'ont pas été consultés minimisent le résultat du scrutin<sup>2666</sup>. En outre, en ne se focalisant que sur l'électorat qui a été consulté, il faut préciser que la légitimation escomptée n'est également que relative dans la mesure où la victoire du « oui » a été moins franche dans certains secteurs. L'exemple de l'électorat de Nantes où seulement une centaine de voix séparait le « oui » (50,05 %) du « non » (49,95 %) confirme ce propos<sup>2667</sup>. Enfin, dans d'autres communes, plus proches de la zone accueillant le projet d'aéroport, le « non » s'est davantage démarqué : 73% à Notre-Dame-des-Landes, 69,4% à Vigneux-de-Bretagne, 53,4% à Saint-Étienne-de-Montluc ou encore 51,3% à La-Chapelle-sur-Erdre<sup>2668</sup>.

**1643.** Bien que le périmètre d'une telle consultation soit délicat à déterminer, cette délimitation doit assurer une certaine neutralité qui ne peut se retrouver que par l'option pour un territoire suffisamment vaste pour que l'ensemble des parties-prenantes incarne une réelle représentativité.

### **Paragraphe 3 : La participation environnementale française et son effet filtrant**

**1644.** Comme nous l'avons analysé, la démocratie environnementale révèle de nombreuses inégalités entre les parties prenantes. Plus précisément, les dispositions du code de l'urbanisme et du code de l'environnement entérinent bien souvent l'exclusion d'acteurs pourtant primordiaux au déroulement d'une bonne participation (I). De plus, telles que certaines procédures sont conçues, elles impliquent spontanément l'exclusion de certaines catégories de citoyens (II).

---

<sup>2666</sup> *Ibid.*

<sup>2667</sup> Consultation NDDL. Le « Oui » l'emporte à 55,17 %, <http://www.ouest-france.fr/environnement/amenagement-du-territoire/notre-dame-des-landes/nddl-consultation/direct-nddl-transfert-de-laeroport-de-nantes-la-loire-atlantique-vote-4327718/>, consulté le 11 juin 2017.

<sup>2668</sup> B. LE CAIN et A. BERDAH, « EN DIRECT - Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.*

## **I. Les exclusions textuelles de catégories d'acteurs du champ de la participation environnementale**

A) La consultation locale organisée par une collectivité territoriale et l'ambiguïté de la distinction électeurs/habitants

**1645** . Au vu des dispositions consacrant ce mécanisme consultatif, seuls les électeurs d'une collectivité territoriale ou d'une intercommunalité peuvent être consultés par les autorités publiques. Cela exclut de fait la participation des personnes qui, bien que n'ayant pas le statut d'électeur, habitent au sein de la collectivité ou de l'EPCI en question.

**1646** . Pourtant, la lettre de l'article L. 2141-1 du CGCT faisant partie du chapitre premier du titre quatrième intitulé « information et participation des habitants » dans le livre premier de la deuxième partie de la partie législative du CGCT est susceptible de jeter le doute. Il consacre, à l'égard des habitants de la commune, un droit « à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent ». Ce même article précise que ce droit, « indissociable de la libre administration des collectivités territoriales », est un « principe essentiel de la démocratie locale ». Cependant les personnes visées par la procédure de consultation organisée par les collectivités locales sont bel et bien les électeurs de ces territoires. Via un raisonnement limitatif, le juge administratif a, par le biais de plusieurs arrêts, éclairci les choses sur ce point.

**1647** . La cour administrative d'appel de Paris dans son arrêt du 9 octobre 2007<sup>2669</sup> a effectivement jugé que le tribunal administratif de Melun n'avait pas commis d'erreur en annulant la délibération du conseil municipal d'Ivry-sur-Seine. Cette délibération a été annulée par le tribunal notamment en raison du fait qu'elle décidait de l'organisation d'une consultation portant sur l'avenir d'un hôpital<sup>2670</sup> et ouverte à l'ensemble des habitants de la commune alors que cette procédure ne pouvait être ouverte aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne résidant dans la commune. Dans cette décision de 2007, le Conseil d'État, tout en rappelant que les dispositions de l'article L. 2141-1 consacrent un principe essentiel de la démocratie locale, estime que « ces dispositions ont une portée générale » et que les modalités de consultation des habitants d'une commune sont définies

---

<sup>2669</sup> CAA Paris, 9 octobre 2007, *Cne Ivry-sur-Seine*, n° 06PA04004 : JurisData n° 2007-357158.

<sup>2670</sup> Le tribunal de Melun a également jugé que l'objet de cette consultation ne relevait pas de la compétence du conseil municipal ou des compétences propres du maire agissant au nom de la commune.

tant par les dispositions des articles LO. 1112-1 du CGCT, s'agissant du référendum local, que par celles de l'article L. 1112-15 du même code s'agissant de la consultation de la population. Ainsi, selon le juge, les dispositions de l'article L. 2141-1 ne peuvent être lues qu'à la lumière de ces articles qui limitent la population cible de ces consultations aux seuls électeurs. Il est intéressant de se rappeler qu'à l'origine, cet article L. 2141-1 du CGCT, issu de l'article 10 de la loi du 6 février 1992 disposait que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent ... s'exerce dans les conditions prévues au présent titre » de la loi. Cependant, la suppression de cette dernière partie de phrase lors d'une des codifications successives a quelque peu dissimulé le fait que l'article L. 2141-1 ne peut faire l'objet d'une lecture autonome<sup>2671</sup>.

**1648 .** La situation est donc loin d'être exempte d'ambiguïté : le chapitre deuxième, intitulé « consultation des électeurs sur les affaires communales » de ce titre quatrième ayant été abrogé, l'article L. 2141-1 doit donc désormais être rattaché au chapitre II du titre unique du livre 1<sup>er</sup> de la première partie, intitulé « participation des électeurs aux décisions locales ». Cet article L. 2141-1 fait donc tout au plus figure de vestige de la loi du 6 février 1992 et ses dispositions relatives à la consultation doivent être lues comme s'appliquant, non pas aux habitants des communes comme sa lettre l'indique, mais aux électeurs de l'ensemble des collectivités territoriales.

**1649 .** Cette restriction aux seuls électeurs inscrits sur les listes des collectivités territoriales est souvent justifiée par des raisons de nature technique : l'argument peu convaincant selon lequel la tâche que représenterait la mise à jour permanente des listes d'habitants serait d'une réelle complexité a en effet été avancé. La nécessité que les participants à ces consultations soient les même personnes élisant les organes délibérants<sup>2672</sup> a également été arguée. Ce prétexte est tout aussi artificiel puisque démocratie participative et démocratie représentative sont deux pratiques complémentaires dont les modalités sont dissociables. Si les mécanismes de participation ont été développés c'est dans le but de pallier la crise de confiance dont fait l'objet le système représentatif. Si la participation amène une légitimité procédurale<sup>2673</sup> renforçant la légitimité électorale émuée de la représentation, elle permet plus précisément de donner une voix à l'ensemble des citoyens et notamment à ceux qui n'en ont que peu dans

---

<sup>2671</sup> P. TROUILLY, « Démocratie de proximité et compétence des communes », in *AJDA*, (2008), n° 01, p. 34 et s. ; M. VERPEAUX, « Référendum local et consultation locale des électeurs », *op. cit.*

<sup>2672</sup> M. VERPEAUX, « Référendum local et consultation locale des électeurs », *op. cit.*

<sup>2673</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, *op. cit.*

l'espace public. L'organisation des consultations ne doit donc pas avoir pour effet de reproduire les mêmes schémas décriés par l'opinion publique. Cependant, cette restriction a pour effet, au même titre que le referendum local, d'exclure de la consultation les étrangers, les mineurs ainsi que les citoyens français habitant sur le territoire de la collectivité concernée mais non inscrit sur les listes électorales de cette dernière qui font figure de citoyens passifs.

B) Le caractère excluant de la consultation étatique environnementale et du référendum local

**1650.** Si la consultation organisée par une collectivité territoriale soulève de nombreux questionnements de légitimité du fait de la restriction de son utilisation aux seuls électeurs, la toute récente consultation étatique environnementale consacrée par l'ordonnance du 21 avril 2016 reproduit un schéma identique. Outre la notion de périmètre, le choix de l'ouverture de la consultation aux seuls électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales des communes dans lesquelles est organisée la consultation ainsi qu'aux ressortissants des États membres de l'Union européenne inscrits sur les listes complémentaires établies pour les élections municipales, constitue également un élément altérant l'efficacité de ce nouvel outil participatif<sup>2674</sup>.

**1651.** Le fait que le scrutin du 26 juin 2016 ait été ouvert aux 967 500 électeurs du département de Loire-Atlantique<sup>2675</sup> n'en fait pas pour autant oublier la mise à l'écart de citoyens qui, bien que n'ayant pas le statut d'électeur, habitent non loin du périmètre du projet et sont directement concernés. En effet, à l'instar des consultations et référendum consacrés par le CGCT, ce genre de limitation exclut la participation de personnes tout autant exposées aux inconvénients comme aux avantages d'un tel projet. Cet élément a d'ailleurs été souligné par les seize juristes dénonçant l'illégalité d'un tel scrutin<sup>2676</sup>.

**1652.** En ce qui concerne le référendum local de l'article 72-1 de la Constitution, la problématique est presque identique à l'exception que, dans le cadre de cette procédure l'issue a une portée décisionnelle. Autrement dit, en n'étant réservé qu'aux seuls électeurs de la

---

<sup>2674</sup> Article L. 123-22 du Code de l'environnement.

<sup>2675</sup> M. PAOLETTI, « L'invention d'un nouveau référendum pour « résoudre la crise » à Notre-Dame-des-Landes », in *Revue française de droit constitutionnel*, (2017), n° 109, p. 173-196.

<sup>2676</sup> « L'illégalité du projet d'ordonnance pour le référendum de Notre-Dame-des-Landes ne fait aucun doute », *op. cit.* « Et il aurait été précieux que l'État justifie sa décision de ne consulter que certains électeurs sur un projet d'aéroport qui intéresse en réalité tous les citoyens ».

collectivité de l'assemblée délibérante organisatrice, le référendum local exclut de la votation une partie de la population pourtant concernée si elle habite sur le territoire de cette même collectivité territoriale. L'article LO 1112-11 du CGCT dispose en effet que seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales. À ce titre, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, dans une ordonnance de 2006<sup>2677</sup>, a annulé un référendum notamment en raison de la participation de résidents étrangers<sup>2678</sup>.

**1653.** Comme le souligne Michel Verpeaux deux types d'éléments ont été avancés pour justifier l'exclusion des « simples administrés » de cette votation<sup>2679</sup>. Le premier argument, d'ordre pratique, repose sur le fait que l'inclusion de l'ensemble des habitants dans la participation au référendum rendrait difficile la mise à jour permanente des listes d'habitants de la collectivité organisatrice. Le second argument, plus mécanique, défend une volonté de ne pas dissocier les électeurs à l'origine de la désignation des conseils élus des participants aux référendums<sup>2680</sup>. Autrement dit, par l'application d'un principe d'équivalence, seuls les électeurs sont légitimes pour participer à la votation du référendum car ce dernier débouche sur une décision que prendraient les autorités locales lors d'un processus décisionnel classique représentatif.

**1654.** La solidité de ces raisonnements n'est cependant pas satisfaisante. Tout d'abord, la tenue d'autres procédures participatives comme celle de l'enquête publique ou du débat public n'implique nullement le besoin de tenir à jour une liste d'habitants. Leur organisation se caractérise par leur caractère ouvert à l'ensemble de la population concernée. En outre, le deuxième argument opère une confusion entre participation et représentation. Si elles sont complémentaires, ces deux modalités démocratiques doivent à notre sens, fonctionner distinctement. Le but de la participation du public est justement de pallier la crise de légitimité électorale que rencontre la démocratie représentative. Dès lors, légitimité électorale

---

<sup>2677</sup> TA Cergy Pontoise, ord., 13 janvier 2006, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 0511416 (JurisData n° 2006-291770) et jugement, 23 février 2006, n° 0511415 ; *AJDA* 2006, p. 873, note M. VERPEAUX.

<sup>2678</sup> M. BOUTELET et J. OLIVIER, « La contribution des acteurs locaux : la participation à l'épreuve du terrain », p. 127-138, in M. BOUTELET et J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale*, *op. cit.*

<sup>2679</sup> M. VERPEAUX, « Référendum local et consultation locale des électeurs », *op. cit.*

<sup>2680</sup> *Ibid.* Cela justifie donc la participation des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires aux référendums communaux puisqu'ils peuvent participer aux élections municipales en vertu de l'article 88-3 de la Constitution française.

et légitimité procédurale<sup>2681</sup> ne doivent pas être confondues, leurs fonctions sont différentes. La démocratie participative environnementale, permet à l'ensemble des citoyens concernés par un projet susceptible d'affecter leur santé ou leur sécurité de s'exprimer et d'influencer le processus décisionnel. Ainsi tout l'intérêt de l'organisation de ce type de votation est de créer une rupture avec les schémas décriés par l'opinion publique. Malgré cela, cette limitation imposée par la procédure est susceptible de déboucher sur une situation où des habitants peuvent être exclus d'une votation à portée décisive alors même qu'elle porte sur un projet, plan ou programme qui les concerne et qui impactera à coup sûr leur cadre de vie. Ici encore, ce genre de disposition va à l'encontre de la Convention d'Aarhus de 1998 qui prévoit la participation du public concerné, c'est-à-dire celui qui est « touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel »<sup>2682</sup>.

**1655 .** Ce type d'exclusion n'a d'autre effet que de renforcer un fossé, un paradoxe entre une égalité formelle et des inégalités réelles faussant la démocratie environnementale. La démocratie participative conçue de cette manière, reproduit les inégalités réelles que connaît la société et confirme pour de nombreuses personnes leur état de « citoyens sans voix ». Or il est loin d'être sûr que l'exclusion d'une partie de la population concernée apaise les tensions dans le cadre d'un projet marqué par un fort conflit social présentant de multiples oppositions caractérisant une critique citoyenne bien ancrée<sup>2683</sup>.

## **II. Les exclusions spontanées de catégories d'acteurs du champ de la participation environnementale**

**1656 .** Sans que les textes ne prévoient forcément l'exclusion explicite de certains types d'acteurs, il existe des dispositifs participatifs dont la configuration met d'elle-même à l'écart des catégories de personnes pourtant touchées par le projet, le plan ou le programme faisant l'objet d'un dialogue entre parties prenantes.

---

<sup>2681</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, *op. cit.*

<sup>2682</sup> Article 2§5 de la Convention d'Aarhus.

<sup>2683</sup> M. PAOLETTI, « L'invention d'un nouveau référendum pour « résoudre la crise » à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.* Marion Paoletti présente le conflit de Notre-Dame-des-Landes comme étant attisé par de multiples foyers : un affrontement reposant sur une dimension temporelle, une dimension territoriale et des conceptions diversifiées de la démocratie.

**1657.** Les conseils de quartier fournissent un exemple important d'exclusion. La pratique de ce type de démocratie démontre bien souvent que ce sont les populations les mieux intégrées socialement qui s'investissent au sein de ces organes consultatifs<sup>2684</sup>. En grande majorité ce sont les personnes d'âge mûr et de classes supérieures qui prennent réellement part au fonctionnement de ces conseils ce qui conforte l'exclusion sociale qui se caractérise par l'absence récurrente des jeunes et des catégories défavorisées<sup>2685</sup>. Bien que ces conseils fonctionnent sur un échelon basé sur la notion d'espace vécu des habitants, d'expertise du vécu, le découpage des quartiers opéré par les communes est de plus en plus considéré comme étant artificiel. Rémi Lefebvre estime à ce titre que cela représente « un décalage de plus en plus flagrant entre les territoires de la représentation, les territoires citoyens et les territoires de la décision. On est passé à un échelon intercommunal et le pouvoir qui est donné au citoyen est un échelon micro local »<sup>2686</sup>. Il n'est pas rare que certaines villes ferment leurs conseils de quartier tant la dynamique de ce dispositif s'est essoufflée.

**1658.** De la même manière, l'usage du débat public dans ses différentes formes génère selon Jacques Chevallier un « criblage des participants »<sup>2687</sup>. Le professeur Chevallier prend notamment l'exemple de la conférence de citoyens en soulignant le fait que bien que les citoyens participants sont sélectionnés sur la base du volontariat, ces derniers sont face à des experts scientifiques avec lesquels ils doivent débattre. Organisé sous cette forme, « le débat public met ainsi en présence en l'espèce deux types d'acteurs : l'"expert-citoyen" et le "citoyen-expert", à partir d'un filtrage rigoureux et en excluant d'autres types d'intérêts »<sup>2688</sup>. Le débat public en matière d'aménagement est confronté à un autre type de filtrage basé davantage sur la proximité. Dans le rapport de la CNDP de 2003, Yves Mansillon, alors président de cet organe, déplore « que seule participe une petite partie de la population intéressée » et rajoute que « l'expérience montre en effet que ne prennent une part active au débat que les personnes qui seront concernées par les ouvrages prévus, par leurs impacts positifs ou leurs nuisances possibles »<sup>2689</sup>. Cette constatation réitérée à plusieurs reprises a également été rappelée dans le rapport de la CNDP de 2009-2010 où il est relevé une faible participation de citoyens animés par le simple sens civique et qu'une majorité de participants

---

<sup>2684</sup> S. GUÉRARD, « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale en France », p. 263-284, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

<sup>2685</sup> M. RASÉRA, *La démocratie locale*, op. cit., p. 138.

<sup>2686</sup> R. LEFEBVRE, « La participation : entre idéal et illusion pour le citoyen », op. cit.

<sup>2687</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, op. cit.

<sup>2688</sup> *Ibid.*

<sup>2689</sup> CNDP, *Rapport annuel 2003 de la Commission nationale du débat public*, 2004, p. 9.

sont avant tout directement impliqués par le projet<sup>2690</sup>. Les participants à cette procédure sont donc majoritairement des retraités, des militants associatifs ainsi que des personnes directement concernées par l'opération en débat en tant que riverain ou propriétaire. Ainsi, plusieurs auteurs, s'accordent à dire que c'est majoritairement le syndrome NIMBY<sup>2691</sup> qui incite les citoyens à participer à la procédure du débat public<sup>2692</sup>. Les carences dans les modalités d'information et de sensibilisation du public sont généralement mises en relief pour expliquer l'exclusion de ce type de procédure d'une grande partie d'éco-citoyens agissant par sens civique.

**1659.** Enfin, il a été constaté que les états généraux opèrent également une sélection au sein du public participant. Dans le cadre de ce dialogue entre scientifiques, professionnels et citoyens, seuls les personnes dotées d'une véritable culture scientifique et techniques ont la capacité de participer aux échanges<sup>2693</sup>. Le manque d'une formation des citoyens sur ces aspects, réalisée préalablement aux procédures participatives, est la principale raison de cette sélection.

#### **Paragraphe 4 : La participation environnementale française et son caractère majoritairement descendant**

**1660.** L'insertion de dispositifs démocratiques dans la gestion des affaires publiques a toujours eu pour but initial d'atténuer le système décisionnel trop pyramidal et autoritaire de l'administration. Les réformes successives intégrant des réajustements procéduraux portant sur l'information et la participation ont *a priori* été motivées par la volonté d'atteindre des objectifs d'efficacité, de qualité ou encore de simplification de manière à réduire le creuset existant entre l'administration et le citoyen. Ces modifications ont indéniablement permis de renouveler le statut de l'administré campant désormais davantage le rôle de citoyen administratif<sup>2694</sup> voire d'utilisateur-client.

---

<sup>2690</sup> CNDP, *Rapport d'activité 2009-2010 de la Commission nationale du débat public*, 2010, p. 5.

<sup>2691</sup> Rappelons que l'acronyme « NIMBY » (*Not in my back yard*) signifie « pas dans mon arrière-cour ». Il renvoie à un phénomène selon lequel des riverains vont instinctivement rejeter un projet impactant leur cadre de vie et vont demander à ce que cette opération se réalise dans un autre secteur.

<sup>2692</sup> B. DELAUNAY, « De l'enquête publique au débat public. La consultation des personnes intéressées », *op. cit.* ; A. JOBERT, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », in *Politix*, (1998), n° 42, p. 67 et s.

<sup>2693</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, *op. cit.*

<sup>2694</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, p. 507 et s. ; B. DELAUNAY, « La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », in *RDP*, (2000), n° 4, p. 1191 et s.

**1661** . Malgré cette évolution, il apparaît, en matière d'aménagement et de développement durables, que ces réformes n'ont eu que pour véritable effet d'opérer des changements uniquement en surface dans la mesure où différents aspects du droit de la participation environnementale démontrent que ce sont avant tout les décideurs publics qui détiennent les clés du processus décisionnel. La multiplication d'indices corroborant cette observation au sein des différents dispositifs participatifs amène à réaliser qu'il n'y a pas un échelon de la participation qui échappe à ce constat de domination du processus décisionnel par les gouvernants.

### **I. La consultation cadenassée au profit des décideurs**

**1662** . L'analyse des procédures de consultation révèle une mainmise de l'administration sur leur organisation. Cette influence se caractérise par la prise en compte aléatoire de l'initiative populaire dans la procédure de consultation locale (A), l'omniprésence de l'État dans le déroulement de la consultation environnementale étatique (B), la relativité de la prise en considération des observations émises durant l'enquête publique (C) et le risque de dérives dans la pratique des conseils de quartier (D).

A) La prise en compte aléatoire de l'initiative populaire dans la procédure de consultation locale

**1663** . L'encadrement juridique de la consultation locale organisée par une collectivité territoriale implique qu'en cas d'initiative populaire, seul l'exécutif est libre d'inscrire ou non à l'ordre du jour l'organisation d'une telle votation. La frilosité des parlementaires a une fois de plus guidé le législateur dans l'option pour un système non contraignant<sup>2695</sup>. De plus, par sa jurisprudence, le juge administratif a réduit l'impact de l'initiative populaire dans la procédure de consultation en estimant que l'exécutif peut décider de cette inscription mais qu'il n'y est pas contraint et que l'atteinte ou l'échec du nombre requis de signatures n'emporte aucune obligation sur son choix dans un sens ou dans l'autre<sup>2696</sup>. De fait, l'instauration de ce pouvoir discrétionnaire a, en quelque sorte, pour effet de rétrocéder aux

---

<sup>2695</sup> L'article L. 1112-16, alinéa 4 du CGCT dispose que « la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ».

<sup>2696</sup> Voir les décisions CAA Paris, 22 février 2005, *Association Les amis de la terre du Val d'Ysieux c/ Cne de Luzarches*, n° 01PA04331 et CAA Marseille, 15 nov. 2013, *Commune de Céreste*, n° 11MA04643.

gouvernants l'initiative de la consultation des électeurs entraînant ainsi l'amointrissement d'un mécanisme populaire<sup>2697</sup>.

B) L'omniprésence de l'État dans le déroulement de la consultation environnementale étatique

**1664.** Bien qu'il soit loisible d'avoir imaginé un mécanisme permettant à l'État de consulter les citoyens sur des projets de portée nationale susceptibles d'avoir un impact environnemental, la question du rôle et de la présence qui lui sont attribués dans la procédure par les dispositions juridiques soulèvent des interrogations en termes de légitimité démocratique. À ce titre plusieurs points peuvent être mis en relief.

**1665.** Tout d'abord sans y revenir avec détail, le fait que le gouvernement ait lui-même arrêté par voie d'ordonnance le périmètre d'une telle consultation au lieu d'en laisser le soin à une autorité indépendante telle que la CNDP comme le préconisait le rapport Richard a suscité une polémique importante<sup>2698</sup>. Au sens de ce rapport, cette autorité indépendante est considérée comme « l'instance la plus adaptée » pour la réalisation d'un « examen attentif des impacts du projet soumis au débat avant de faire la liste des territoires appelés à voter » afin de garantir la représentativité de la consultation<sup>2699</sup>.

**1666.** En outre, la question de la seule compétence de l'État pour décider de ce nouveau type de consultation a été soulevée. Ce principe signifie donc que la consultation décidée par l'État concerne également des projets du ressort de collectivités territoriales tout en nécessitant une autorisation de l'État pour leur réalisation. Il a été avancé que ce cas-là peut présenter une inconstitutionnalité en ce que ce cas précis présente une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales de l'article 72 de la Constitution de la République française. Si, notamment en matière de consultations locales organisées par une collectivité, ce principe est souvent utilisé par exemple pour justifier le caractère non contraignant de l'issue de cette procédure, il semble bien ici que cette liberté fondamentale soit remise en question. Effectivement il est permis de s'interroger sur la base légale

---

<sup>2697</sup> S. GUÉRARD, « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale en France », p. 263-284, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

<sup>2698</sup> B. DELAUNAY, « Une procédure taillée sur mesure pour Notre-Dame-des-Landes ? », op. cit.

<sup>2699</sup> COMMISSION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LA DÉMOCRATISATION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL PRÉSIDIÉE PAR ALAIN RICHARD, *Rapport Démocratie environnementale: débattre et décider*, op. cit., p. 34.

permettant à l'État de contraindre une collectivité territoriale de mettre en œuvre cette consultation sur un projet qui, bien qu'étant de portée nationale, repose sur son initiative. Bien que le juge des référés du Conseil d'État ait estimé que la procédure consacrée par l'ordonnance du 21 avril 2016 ne porte pas atteinte aux compétences des collectivités territoriales<sup>2700</sup>, certains juristes prédisent une solution différente dans l'hypothèse d'un recours au fond ou lors d'une QPC<sup>2701</sup>.

**1667.** Enfin la place qu'occupe l'État dans la procédure de consultation locale environnementale a soulevé certaines interrogations du fait de la commission de recensement instituée par l'article L. 123-31 du code de l'environnement. Le financement par l'État de cette instance<sup>2702</sup>, a donné l'occasion aux détracteurs de la procédure imaginée par le gouvernement de remettre en question son indépendance. Le principal argument avancé par ces derniers a été la méconnaissance des exigences d'information du public prévues à l'article 7 de la Charte de l'environnement. L'idée de confier le rôle de garant de la consultation à cette institution plutôt qu'à la CNDP a soulevé de vives critiques vis-à-vis du projet d'ordonnance<sup>2703</sup>. Malgré les doutes qui ont été émis, il a été considéré que les dispositions de l'ordonnance et du décret du 21 avril 2016 permettent de garantir suffisamment l'obligation d'information prévue par la Charte<sup>2704</sup>.

---

<sup>2700</sup> CE, juge des référés, *Association pour une taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne et autres*, 22 juin 2016, n°400704, inédit. Considérant n° 6 : « Considérant, en troisième lieu, que les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement ne font nullement obstacle à ce que le Gouvernement intervienne dans les matières qu'elles régissent par voie d'ordonnance dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution ; que l'ordonnance contestée ne crée pas un pouvoir de décision nouveau de nature à affecter les compétences des collectivités territoriales ; que l'ordonnance contestée, conformément aux dispositions du 3° de l'article 106 de la loi du 6 août 2015 précitée, instaure la faculté pour le Gouvernement de recueillir un avis auprès des électeurs qui ne lie pas les autorités compétentes ; qu'ainsi, et en tout état de cause, les moyens tirés de ce que l'ordonnance contestée méconnaîtraient les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement, les principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales, d'indivisibilité de la République, de souveraineté nationale et le principe de sécurité juridique ne peuvent, en l'état de l'instruction, créer un doute sérieux sur la légalité de l'ordonnance contestée ».

<sup>2701</sup> J.-F. STRUILLOU et N. HUTEN, « Chronique. Démocratie environnementale », *op. cit.*

<sup>2702</sup> « L'illégalité du projet d'ordonnance pour le référendum de Notre-Dame-des-Landes ne fait aucun doute », *op. cit.*

<sup>2703</sup> M. PAOLETTI, « L'invention d'un nouveau référendum pour « résoudre la crise » à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.*

<sup>2704</sup> M. VERPEAUX, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », *op. cit.*

C) La relativité de la prise en considération des observations émises durant l'enquête publique

**1668.** Si l'article L. 123-1 du code de l'environnement impose que les observations et propositions émises lors de l'enquête soient prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision, ces dispositions sont loin d'être appliquées rigoureusement. Cette souplesse dans l'application de cette règle s'explique par le fait que les dispositions du code de l'environnement sont particulièrement imprécises sur les réelles obligations mises à la charge des personnes responsables.

**1669.** De fait, il en découle une jurisprudence plutôt favorable aux décideurs non liés par une prise en compte rigoureuse des observations du public. Concernant la formulation des réponses des autorités habilitées à prendre une décision à l'issue de l'enquête, elle n'est astreinte à aucun formalisme si l'on se réfère à une décision du Conseil d'État de 1990 : « la circonstance que l'autorité publique a jugé utile de publier, postérieurement à la clôture de l'enquête publique, les réponses apportées par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, aux questions posées lors de l'enquête, n'est pas de nature à établir l'insuffisance des informations contenues dans le dossier d'enquête ; qu'aucune disposition ne prescrit que le pétitionnaire doive produire un mémoire en réponse aux observations formulées pendant l'enquête publique ni, que lorsqu'il est établi, un tel document fasse l'objet d'une publicité ; que la publication de ce document ne constituait pas une circonstance nouvelle de nature à rendre nécessaire la réouverture de l'enquête ou à imposer le dépôt d'un complément au rapport du commissaire enquêteur »<sup>2705</sup>. De plus, comme nous l'avons vu, l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme évoque la possibilité qu'un projet de PLU puisse être modifié pour tenir compte non seulement des résultats de l'enquête publique, mais également des avis qui sont joints au dossier de l'enquête et des observations du public. Cependant, le juge administratif a pu rappeler à plusieurs reprises le caractère facultatif de cette règle en ce qui concerne les POS. Il a en effet indiqué que le fait que le plan approuvé contienne des dispositions ayant fait l'objet de critiques au cours de l'enquête publique par le public<sup>2706</sup> ou que le classement des parcelles du requérant ne soit pas conforme à l'avis favorable ou

---

<sup>2705</sup> CE, 5<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> sous-sect., 24 janvier 1990, *Union régionale Champagne-Ardenne pour la nature et l'environnement et autres*, n° 91517.

<sup>2706</sup> TA Rennes, 18 avril 1990, *M<sup>me</sup> Keromnes*, n° 861910 et TA Paris, 13 mai 1991, *M. Desplanques*, n° 8811402/7.

défavorable émis par le commissaire enquêteur<sup>2707</sup> n'a aucune incidence sur la légalité de la décision prise par l'autorité compétente<sup>2708</sup>. Enfin, dans un arrêt *M. Desseaux* du 5 mars 1987, le Tribunal administratif de Toulouse a estimé que « les observations formulées au cours de l'enquête publique n'appellent pas obligatoirement la modification du document d'urbanisme pour tenir compte des résultats de cette enquête »<sup>2709</sup>.

**1670.** Cette situation a notamment incité Bénédicte Delaunay à préconiser que soit expressément consacrée par le code l'obligation de prise en compte de l'avis du public afin que « soient explicités dans la décision les motifs pour lesquels l'autorité compétente s'écarte des résultats de la consultation »<sup>2710</sup>. L'article L. 126-1 du code de l'environnement impose qu'une déclaration de projet prenne en considération le résultat de la consultation du public et qu'elle indique la nature et les motifs des principales modifications apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique. Cependant comme la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs ainsi que le rapport Lepage de 2008 sur la gouvernance écologique<sup>2711</sup> l'ont conseillé, il serait davantage opportun que la décision soit motivée au vu des observations du public en plus des conclusions du commissaire enquêteur. Il peut en effet arriver que l'avis de ce dernier ne soit pas le reflet de ces observations<sup>2712</sup>.

#### D) Le risque de dérives dans la pratique des conseils de quartier

**1671.** Le recours aux organes consultatifs présente également des limites révélant le pouvoir particulièrement important des décideurs sur ces organes et peut même parfois évoquer une certaine superficialité de ce dispositif lorsqu'il est utilisé de manière non loyale. Le cas des conseils de quartiers soulève souvent ce problème. Force est de constater que l'encadrement juridique de ce type d'instrument participatif favorise cette situation d'accaparement. Le fait que l'article L. 2143-1 du CGCT confie au conseil municipal la compétence de déterminer les modalités d'organisation et de fonctionnement de cet organe ainsi que la liberté d'affecter à ces derniers les moyens matériels qu'il estime nécessaires crée un lien de dépendance entre les élus et les conseils de quartier. Cette latitude laissée aux élus va au delà de la simple application du principe de libre administration des collectivités

---

<sup>2707</sup> TA Toulouse, 10 juin 1987, *M. Lavabre*, n° 86/800 et TA Montpellier, 24 juin 1992, *M. Damiens c/ Commune de Prades-le-Lez*, n° 912980 et 912981.

<sup>2708</sup> R. HOSTIOU et J.-C. HÉLIN, *Traité de droit des enquêtes publiques*, *op. cit.*, p. 247-248.

<sup>2709</sup> TA Toulouse, 5 mars 1987, *M. Desseaux*, n° 85/1184.

<sup>2710</sup> B. DELAUNAY, « De l'enquête publique au débat public. La consultation des personnes intéressées », *op. cit.*

<sup>2711</sup> C. LEPAGE, *Rapport sur la gouvernance écologique*, *op. cit.*

<sup>2712</sup> B. DELAUNAY, « De l'enquête publique au débat public. La consultation des personnes intéressées », *op. cit.*

territoriales dans la mesure où elle peut dévier l'utilisation de ce procédé consultatif de son but initial. Rien n'interdit par exemple une municipalité d'intégrer dans la composition du conseil de quartier des membres pleinement acquis à sa cause ce qui fausse tout l'intérêt d'avoir recours à la consultation d'un organe composé de citoyens censés, dans l'idéal, porter un regard neutre sur la gestion de la vie locale. Au vu du ton facultatif qu'utilise l'article L. 2143-1 pour encadrer le recours des municipalités à ce type d'organe<sup>2713</sup>, les conseils de quartier peuvent aisément camper le rôle d'organe figurant servant de simple façade démocratique. Il s'avère en réalité que bien souvent « les conseils de quartier se trouvent dans une situation de sujétion à l'égard du conseil municipal et du maire »<sup>2714</sup>.

## II. La mainmise des décideurs sur le dialogue environnemental

**1672.** Les dispositifs juridiques de concertation ne sont pas, moins que les mécanismes consultatifs, exempts de failles permettant aux décideurs de maîtriser pleinement l'issue de ces procédés participatifs. Le dispositif référendaire démontre également ce constat.

### A) Les modalités des procédures de concertations favorables aux décideurs

**1673.** La concertation mise en œuvre dans le cadre du code de l'urbanisme révèle certains éléments démontrant que la procédure n'est pas si contraignante pour le décideur. Comme nous l'avons abordé, le juge administratif effectue un contrôle du respect des modalités de la concertation fixées initialement dans la délibération de l'autorité compétente qui peut parfois déboucher sur une annulation des décisions prise à l'issue de la procédure<sup>2715</sup>. Cependant la jurisprudence du juge administratif a souvent manifesté une lecture souple des contraintes imposées à l'organisateur de la procédure de concertation<sup>2716</sup> ce qui n'a pas manqué d'exaspérer certains membres de la doctrine<sup>2717</sup>. Bien que le juge ait affirmé son contrôle depuis quelques années<sup>2718</sup> ce dernier reste encore relativement restreint ce qui a pour

---

<sup>2713</sup> Article L. 2143-1 du CGCT : « Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville ».

<sup>2714</sup> T. CÉLÉRIER, « Institutions de quartiers. Loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité », in *CT-Intercommunalité*, (2002), n° 6, p. 7 et s.

<sup>2715</sup> CE, 10 mai 1996, *Cne Saint-Jorioz c/ SCI La Tuilerie*, n° 155169 : JurisData n° 1996-051414 ; CAA Bordeaux, 20 décembre 2001, *Asphodèle*, n° 98BX02090: JurisData n° 2001-166953.

<sup>2716</sup> J.-P. DEMOUVEAUX, « La concertation un art de l'insuffisance », *op. cit.*

<sup>2717</sup> J. MORAND-DEVILLER, « La procédure de création de ZAC », in *Droit et ville*, (1993), n° 36, p. 28 et s. ; H. FABRE-LUCE, « Requiem pour la concertation », *op. cit.*

<sup>2718</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

effet d'atténuer les garanties procédurales affichée par la consécration juridique de la concertation. Ainsi, la garantie d'une information complète et d'un véritable dialogue entre parties prenantes reste souvent à l'état de vœu pieux. Il est par exemple assez rare qu'un document d'urbanisme fasse l'objet d'une annulation en cas de non-respect des modalités de la concertation<sup>2719</sup>. Pour éviter l'annulation de la décision ultérieure, il suffit au décideur d'appliquer à la lettre les modalités de la concertation qu'il a fixées dans la délibération, aussi minimales soient-elles<sup>2720</sup>.

**1674.** L'analyse des effets de la concertation révèle également une certaine liberté de l'autorité compétente à l'issue de la procédure. Si l'autorité administrative a l'obligation d'établir par délibération le bilan de la concertation<sup>2721</sup>, elle n'est pas pour autant contrainte par les résultats de ce document. Ainsi, l'absence de prise en compte des observations présentées par le public au cours de la procédure n'a pas d'impact sur la légalité de la délibération approuvant un projet<sup>2722</sup>. Ici encore il s'agit d'une contradiction avec la Convention d'Aarhus dont les paragraphes 8 et 9 de l'article 6 imposent à l'autorité compétente de tenir compte des résultats de la participation du public et d'indiquer la manière dont les propositions du public ont été prises en compte<sup>2723</sup>.

**1675.** Malgré l'instauration d'un droit d'initiative populaire, **la concertation relevant du code de l'environnement** revêt également des éléments qui permettent aux autorités compétentes de garder la mainmise totale sur le processus décisionnel. Tout d'abord, le fait que le Conseil National de la transition écologique ait jugé que les seuils de mobilisation des

---

<sup>2719</sup> D. GILLIG, « Documents d'urbanisme - Procédure de concertation préalable. Note CAA Lyon, 11 octobre 2011, n° 10LY01217. », in *Constr.-urb.*, (2011), n° 12, p. 19 et s.

<sup>2720</sup> CE, 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, n° 338760 : JurisData n° 2012-022721 ; *Constr.-Urb.* 2012, comm. 172, note L. SANTONI ; *Environnement et dév. durable* (2012), comm. 93, note D. GILLIG ; *JCP A* (2012), act. 704. Le moyen d'illégalité, soutenu à l'encontre de la délibération approuvant un PLU, selon lequel les modalités de la concertation qui a précédé cette délibération méconnaissaient les dispositions de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme (nouvel article 103-2) est inopérant si les modalités qu'elle a définies avaient été respectées.

<sup>2721</sup> Article L. 103-6 du code de l'urbanisme.

<sup>2722</sup> CE, 3 décembre 1993, *Ville Paris c/ Parent et a.*, n° 146710: JurisData n° 1993-048358 ; *Dr. adm.* (1994), comm. 63 ; *Rec. CE* 1993, p. 340 ; *RFDA* (1994), p. 583, concl. J.-C. BONICHOT.

<sup>2723</sup> Article 6 §8 et 9 de la Convention d'Aarhus : « Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération ». « Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ».

électeurs pour la mise en œuvre d'une initiative populaire<sup>2724</sup> sont trop élevés nous conforte dans cette idée<sup>2725</sup>.

**1676 .** En outre, la réforme d'août 2016 au sujet de ce mécanisme confie au préfet le choix d'organiser ou non une concertation après examen de la recevabilité de la demande introduite par l'initiative. Or cette habilitation n'est pas sans créer une situation dépourvue de neutralité dans le cas où le représentant de l'État est compétent pour autoriser l'opération envisagée<sup>2726</sup>. Le fait de confier au préfet l'examen de l'opportunité d'organiser une concertation pour une opération donnée alors même qu'il est directement impliqué dans le processus décisionnel de cette même opération n'est pas de nature à garantir l'impartialité que l'on peut attendre dans une telle procédure. Le représentant de l'État peut être tenté de refuser de soumettre le projet dans lequel il a un intérêt à une procédure susceptible de remettre en question ce dernier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle des auteurs comme Jean-Claude Zarka ont préconisé de transférer cette compétence à la CNDP ce qui assurerait davantage de neutralité dans l'appréciation des demandes de concertation et qui, en toute logique, correspond davantage aux attributions de cette autorité administrative indépendante.

B) La malléabilité des délais de la présentation du dossier du débat public par les décideurs

**1677 .** Le débat public présente également des écueils révélant son caractère excessivement descendant. Dans le cadre de cette procédure, est notamment en cause la manière dont est appliquée la règle du délai de présentation du dossier du débat. Comme nous l'avons précisé, l'article R. 121-7 du code de l'environnement dispose que le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet, plan ou programme dispose d'un délai de six mois à compter de la date de publication de la décision de la commission pour élaborer le dossier à destination du public qui va être soumis au débat et le transmettre à la CNDP. Malgré l'inscription explicite dans le code de ce délai de six mois, la pratique jurisprudentielle a tendance à valider la prolongation de ce délai par la CNDP ou une commission particulière alors même que l'article R. 121-7 n'évoque à aucun moment une telle prolongation<sup>2727</sup>. Cette interprétation

---

<sup>2724</sup> Pour rappel : 20 % de la population recensée dans les communes et 10 % de la population recensée dans les départements et les régions.

<sup>2725</sup> CNTE, 16 février 2016, Délibération n°2016-01, *Avis sur le projet d'ordonnance relative à la démocratisation du dialogue environnemental*.

<sup>2726</sup> J.-C. ZARKA, « La réforme du dialogue environnemental », *op. cit.*

<sup>2727</sup> CE, 11 janvier 2008, *M. L. et Mme D. B.*, n° 292493.

jugée extensive a selon Simon Charbonneau pour effet de mettre en cause la crédibilité du débat public<sup>2728</sup>. Elle encourage en effet la CNDP à faire des autorisations de prolongation de délai monnaie courante. Ainsi ce schéma s'est répété à plusieurs reprises durant ces dernières années puisque la CNDP a prolongé ce délai de six mois en 2012 concernant le dossier du Projet d'extension de l'infrastructure portuaire de Port-la-Nouvelle<sup>2729</sup> et de trois mois en 2013 pour le projet de grand stade Fédération Française de Rugby<sup>2730</sup>.

**1678.** Le cas du débat public pour le projet *Europacity* est encore plus représentatif de la souplesse dont fait preuve la CNDP : la présentation du dossier du débat par le maître d'ouvrage n'a été réalisée qu'en septembre 2015 alors qu'elle avait décidé de l'organisation d'un débat en octobre 2013. Le maître d'ouvrage a bénéficié d'un premier report de six mois puis d'un second de neuf mois<sup>2731</sup>. Malgré l'argument selon lequel l'objet de certains dossiers nécessite un report de présentation de manière à organiser la participation du public dans de bonnes conditions, les autorisations de prorogation délivrées par la CNDP donnent aux maîtres d'ouvrage et autorités compétentes une certaine maîtrise du temps retardant la tenue du débat. La banalisation de ces prolongations confirme la faible autorité de la CNDP ce qui risque, à long terme, d'ôter tout sérieux à la procédure du débat public.

### C) Le caractère arbitraire du référendum local

**1679.** Enfin, le référendum local à valeur décisionnelle issu de la réforme constitutionnelle de 2003 incarne une version très allégée de la démocratie directe. Au même titre que le référendum national est considéré comme « recours du prince »<sup>2732</sup>, le dispositif de l'article 72-1 de la Constitution, présente une procédure dont les gouvernants ont l'entière maîtrise. Fidèle au modèle référendaire français descendant, le référendum local ne peut être mis en œuvre qu'à l'initiative des élus locaux. Le système démocratique français n'a pas consacré de droit d'initiative populaire contrairement à des pays comme la Suisse ou les États-Unis<sup>2733</sup>. Encore considéré par la classe politique française comme une « anomalie dans notre système

<sup>2728</sup> S. CHARBONNEAU, « Information et participation du public. La crédibilité contentieuse du débat public en question », in *Droit de l'env.*, (2008), n° 158, p. 19 et s.

<sup>2729</sup> CNDP, déc. n° 2012/18/PPN/3, 3 mai 2012, *Projet d'extension de l'infrastructure portuaire de Port-la-Nouvelle*

<sup>2730</sup> CNDP, décembre n° 2013/29/GSFFR/6, 7 mai 2013, *Projet de grand stade Fédération Française de Rugby*.

<sup>2731</sup> CNDP, déc. n° 2015/49/EUROPACITY/7, Projet EUROPACITY, 4 nov. 2015, *Projet Europacity*.

<sup>2732</sup> F. HAMON, *Le référendum : étude comparative*, Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Systèmes », 2012, p. 83 et s.

<sup>2733</sup> S. GUÉRARD, « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale en France », p. 263-284, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit. L'auteur indique, en 2004, que 21 États sur 50 pratiquent le référendum d'initiative populaire local.

de décision », le référendum local a été développé *a minima* et le droit de pétition est « réduit à rien »<sup>2734</sup>. Ceci explique que le droit de pétition et le référendum décisionnel local soient très peu pratiqués : le premier n'assure pas la tenue de cette procédure et quant au second, les élus évitent d'y avoir recours par sécurité.

## **Paragraphe 5 : La participation environnementale française et son caractère inachevé**

**1680.** La faiblesse de la démocratie environnementale française découle en grande partie du caractère inachevé de la consécration de ses procédures. Trois exemples peuvent être pris.

### **I. L'autorité limitée des pouvoirs du commissaire enquêteur**

**1681.** Malgré les garanties qu'offre la présence du commissaire enquêteur dans la procédure d'enquête publique, la faible intensité de son pouvoir effectif sur le processus décisionnel invite à s'interroger sur la nécessité de l'évolution de son rôle. Plus particulièrement en ce qui concerne la portée de ses avis, force est de constater que l'influence de cet acteur de la participation est souvent peu conséquente. Si la loi Grenelle II de 2010 a permis le renforcement de la portée de leurs avis défavorables, la situation dans laquelle un commissaire enquêteur rendrait ce type d'avis est plutôt rare<sup>2735</sup>. Le juge administratif a confirmé la faible influence du commissaire enquêteur sur la décision finale<sup>2736</sup>. Dans un arrêt de 1993, le Conseil d'État a effectivement précisé que les conclusions du commissaire enquêteur ne lient pas l'autorité administrative dans l'exercice de sa compétence<sup>2737</sup>.

**1682.** Le commissaire enquêteur ne dispose donc pas d'un réel droit de veto lui permettant de garantir que la décision prise à l'issue de l'enquête soit le fruit d'une procédure participative effective. Il peut seulement, par un avis défavorable, obliger à ce que le projet d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI fasse l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la

---

<sup>2734</sup> P. SADLAN, « 1992 : la loi ATR, aggiornamento de la démocratie locale? », *op. cit.*

<sup>2735</sup> B. DELAUNAY, « De l'enquête publique au débat public. La consultation des personnes intéressées », *op. cit.*

<sup>2736</sup> F. BOUYSSOU, « La portée de l'avis du commissaire enquêteur », in *Droit et ville*, (1998), n° 45, p. 121 et s.

<sup>2737</sup> CE, 2 avril 1993, *Kraminer*, n° 87150. « Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obligation au conseil municipal de se conformer aux suggestions ou recommandations émises par le commissaire enquêteur dans son rapport ; qu'ainsi les auteurs du plan d'occupation des sols révisé de la commune d'Orgeval n'étaient pas liés par la suggestion qui leur était faite par le commissaire enquêteur d'abaisser de 5 000 m<sup>2</sup> à 3 000 m<sup>2</sup>, en zone Nab, la surface minimum des parcelles constructibles ».

collectivité ou de l'EPCI concerné<sup>2738</sup>. Il peut également en cas d'avis défavorable obtenir du juge administratif des référés un sursis à exécution d'une décision prise à l'issue de l'enquête dès lors qu'il y a un doute sérieux quant à sa légalité<sup>2739</sup>.

## **II. L'insuffisance persistante de l'encadrement juridique des modalités de la concertation**

**1683.** Bien qu'installée depuis plus de 30 ans dans le paysage de la démocratie environnementale, la concertation comporte des carences importantes qui font d'elle une procédure qui n'est pas complètement aboutie. Beaucoup d'éléments peuvent à ce sujet être soulevés.

**1684.** Comme nous l'avons souligné à différentes reprises, l'encadrement des modalités tant de la concertation relevant du code de l'urbanisme que celles relevant du code de l'environnement est trop imprécis et laisse une trop grande marge de manœuvre aux autorités publiques dans l'organisation de cette procédure. En ce qui concerne la concertation relevant du code de l'environnement, si l'on peut saluer le fait que l'ordonnance d'août 2016 ait apporté des règles minimales encadrant les modalités à respecter lors de la procédure, on ne peut que souligner le caractère encore insuffisant de ce renforcement. Initialement créée en 2010 afin de pallier les carences de la concertation de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, du débat public et de répondre aux exigences de la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003<sup>2740</sup>, elle ne remplit encore aujourd'hui que partiellement son rôle. De fait, les écueils de la procédure de concertation découlent en grande partie de son caractère facultatif et du fait qu'elle réponde encore insuffisamment aux dispositions de la directive 2003/35/CE<sup>2741</sup> ainsi que de la Convention d'Aarhus<sup>2742</sup>.

**1685.** Même au delà de l'application formelle du droit de la concertation, la fixation de l'ensemble des règles de bonne conduite de la procédure par la Charte de la concertation de

---

<sup>2738</sup> Article L. 123-16, alinéa 4 du code de l'environnement.

<sup>2739</sup> Article L. 123-16, alinéa 1 du code de l'environnement.

<sup>2740</sup> C. CANS et B. DELAUNAY, « Synthèse Information et participation (1re partie) Janvier 2009 - juillet 2010 », in *Droit de l'env.*, (2010), n° 182, p. 309 et s.

<sup>2741</sup> 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 Journal officiel n° L 156 du 25/06/2003 p. 0017 - 0025

<sup>2742</sup> J.-C. HÉLIN, « Les directives " plans-programmes " et la participation du public. Les procédures du droit interne sont-elles conformes aux exigences du droit communautaire ? », p. 509-528, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, op. cit.

1996 n'a pas eu l'effet incitatif escompté auprès des décideurs publics. En 1996, Corinne Lepage, alors ministre de l'environnement sous la présidence de Jacques Chirac, avait demandé à un groupe de travail d'élaborer cette charte « qui devait se situer au point d'étiage de ce que les citoyens exigeaient pour pouvoir considérer qu'il y avait réellement une concertation et de ce que les maîtres d'ouvrage estimaient acceptable en termes de coût et de faisabilité »<sup>2743</sup>. Censée s'articuler avec le droit de la concertation<sup>2744</sup> elle a pour but de développer un ensemble de principes de manière à ce qu'il y ait un usage effectif de la concertation dans le domaine de l'environnement<sup>2745</sup>. Cependant, ce texte sans valeur juridique n'a jamais été réellement appliqué dans la mesure où la règle phare de la Charte qui est d'avoir recours à un garant de la concertation a rebuté un grand nombre de maîtres d'ouvrages<sup>2746</sup>. Si ce texte a incité certaines communes ou agglomérations comme la Ville de Paris ou la Communauté Urbaine de Bordeaux à rédiger des chartes de la concertation de manière à mettre en œuvre le texte de 1996 dans la réalisation de grands projets d'urbanisme<sup>2747</sup>, le caractère non contraignant de ce dernier, qui a été rappelé par le Conseil d'État, a sans doute encouragé certains élus à perpétuer l'organisation de simulacres de démocratie<sup>2748</sup>. Bien que le COMOP (comité opérationnel) « Collectivités territoriales exemplaires »<sup>2749</sup> ait, dans le cadre du Grenelle de l'environnement en 2008, réactualisé la Charte de la concertation afin de proposer que cette dernière soit annexée au code de l'environnement<sup>2750</sup>, cette insertion n'a jamais eu lieu. Cela pourrait pourtant inciter les maîtres d'ouvrages à davantage appliquer ce texte et atténuer l'inachèvement de l'encadrement de la procédure de concertation. Bien que les nouvelles réformes issues de l'ordonnance d'août 2016 aillent dans le sens d'un approfondissement des règles de la concertation et que l'adoption d'une nouvelle charte de la participation fasse l'objet d'un plan de mise en œuvre, cette annexion serait nécessaire.

<sup>2743</sup> C. LEPAGE, « La participation du public aux prises de décision : une mutation incontournable », in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, (2016), n° 81, p. 61 et s.

<sup>2744</sup> J.-C. HÉLIN, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la "Charte de la concertation" », p. 153-165, in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, *op. cit.*

<sup>2745</sup> Y. JÉGOUZO et F. JAMAY, « Concertation en matière d'environnement », in *RDI*, (1996), n° 04, p. 539.

<sup>2746</sup> « Entretien avec Corinne Lepage, ancienne ministre de l'environnement et députée européenne, Bordeaux, le 4 avril 2013 », *op. cit.*

<sup>2747</sup> F. JAMAY, « Principe de participation: droit à la participation », *op. cit.*

<sup>2748</sup> J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « La loi SRU et la participation du public », in *Droit de l'env.*, (2002), n° 95, p. 39 et s.

<sup>2749</sup> M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK, et P. STEICHEN, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 50. En 2008, 34 comités opérationnels (COMOP) se sont vu confier la mission d'apporter des précisions quant au contenu et à la faisabilité des 268 engagements retenus dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

<sup>2750</sup> M. CENSI, P. JARLIER, et D. PERCHERON, *Chantier 28, « Collectivités exemplaires », Rapport d'étape 1*, Paris, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 2008, p. 34.

### III. Les carences du débat public

**1686.** Différents écueils démontrent que la procédure du débat public n'est pas encore complètement aboutie. Plus particulièrement il s'agit d'achoppements empêchant la CNDP d'exercer complètement sa mission de garante de la démocratie environnementale.

**1687.** Le premier obstacle tient au fait que la CNDP, comme beaucoup d'autorités administratives indépendantes, ne dispose toujours pas d'un pouvoir d'auto-saisine. En ce qui concerne particulièrement la CNDP, le Conseil d'État l'a précisé dans son arrêt de 2002 *Association pour la sauvegarde de l'environnement et la promotion de Saint-Léger-en-Bray*<sup>2751</sup>. Cette impossibilité présente un obstacle au plein accomplissement de l'ensemble des missions revenant à cette autorité. Encore aujourd'hui, peu d'AAI disposent de ce pouvoir d'auto-saisine<sup>2752</sup>. Ce constat a incité l'Office parlementaire d'évaluation de la législation dans son rapport de 2006 à préconiser l'extension de l'auto-saisine à toutes les AAI. Il insiste notamment sur le fait que les AAI ont pour mission d' « exercer une activité permanente de régulation d'un secteur ou de protection des droits et libertés des citoyens »<sup>2753</sup>.

**1688.** Pour effectuer son rapport l'Office parlementaire s'est en partie appuyé sur une étude juridique réalisée par Marie-Anne Frison-Roche dressant un bilan des AAI. À ce titre, le professeur Frison-Roche a estimé que « l'auto-saisine est un outil essentiel pour permettre aux autorités administratives indépendantes d'avoir une action continue » pour en conclure que cette possibilité « devrait être systématiquement envisagée par le législateur »<sup>2754</sup>. En ce qui concerne particulièrement la CNDP, il est certain qu'un pouvoir d'auto-saisine lui permettrait d'assurer de manière plus effective son pouvoir de régulation des droits fondamentaux de la participation environnementale.

---

<sup>2751</sup> CE, 13 décembre 2002, *Association pour la sauvegarde de l'environnement et la promotion de Saint-Léger-en-Bray*, n° 229348 : JurisData n° 2002-064880.

<sup>2752</sup> A. DELBLOND, *Manuel de Droit Administratif - Le Défenseur des droits: une autorité constitutionnelle indépendante*, [http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module\\_id=00000000002&rec\\_id=00000005315](http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module_id=00000000002&rec_id=00000005315), consulté le 31 août 2017. Certaines AAI comme le Défenseur des droits, la HALDE ou encore le Conseil de la concurrence ont la capacité de s'autosaisir.

<sup>2753</sup> P. GÉLARD, *Rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) sur les autorités administratives indépendantes*, Paris, 2006, p. 84.

<sup>2754</sup> *Ibid.*, p. 84-85.

**1689** . Un deuxième écueil qui entrave l'activité de la CNDP repose sur le fait que cette autorité ne peut pas émettre d'avis sur le fond du projet. Au-delà du fait que cette impossibilité constitue un frein à la mise en œuvre de la mission confiée à la CNDP, cet obstacle a des effets négatifs sur les « procédures aval » de participation et plus particulièrement sur celle de l'enquête publique. Bien souvent, les porteurs de projet doivent, au stade de l'enquête, commander à un prix coûteux des études nécessaires à l'élaboration du dossier destiné à l'enquête environnementale<sup>2755</sup>. En outre, un avis sur le fond provenant de la CNDP peut permettre au décideur d'être éclairé au moment où il devra prendre la décision de réaliser ou non le projet ayant fait l'objet des procédures participatives. Ce besoin s'est particulièrement fait ressentir par les commissions d'enquête « aménagement foncier » et « loi sur l'eau » sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ainsi que pour l'enquête relative au projet de parc éolien *offshore* du banc de Guérande pour laquelle le porteur de projet ont dû engager entre 80 et 90 millions d'euros pour la réalisation d'études nécessaires à l'élaboration du dossier d'enquête publique environnementale<sup>2756</sup>. Le professeur Jean-Claude Hélin, fort de son expérience de commissaire enquêteur, déplore que la commission Richard n'ait pas abordé la question. Il préconise de prendre exemple sur les conventions de citoyens qui permettent l'émission d'un avis sur le fond des projets, émanant de personnes indépendantes et éclairant l'autorité publique dans sa décision finale<sup>2757</sup>.

**1690** . Outre ces limites fonctionnelles, des limites organisationnelles font du débat public une procédure inachevée. À plusieurs reprises, cette procédure a manqué ses rendez-vous avec de grandes questions de sociétés en raison d'une organisation plutôt chaotique. Le cas du débat public sur les nanotechnologies est à ce titre un exemple parlant. Suite à une saisine conjointe de la CNDP par les ministres de l'Écologie, de l'Économie, du Travail, de la Recherche, de la Défense, de la Santé et de l'Agriculture un débat sur le développement et de régulation des nanotechnologies a été organisé entre 2009 et 2010 afin de répondre à un engagement pris par le gouvernement dans le cadre du Grenelle de l'environnement<sup>2758</sup>. Or cet événement a globalement été considéré par l'opinion publique comme un fiasco car assez maladroitement mené à plus d'un titre<sup>2759</sup>. Lors de ce débat, beaucoup de questions

---

<sup>2755</sup> J.-C. HÉLIN, « Environnement et développement durable - Le projet d'ordonnance relative au dialogue environnemental. Bien visé, mal tiré ? », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, (2016), n° 8-9, p. 3 et s.

<sup>2756</sup> *Ibid.*

<sup>2757</sup> *Ibid.*

<sup>2758</sup> CNDP, déc. n° 2009/16, 4 mars 2009, Options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies.

<sup>2759</sup> P. LE HIR, *Nanotechnologies : les raisons d'un fiasco*,

primordiales ont été occultées à commencer par la question de l'utilité sociale de cette technologie<sup>2760</sup>. Le fait qu'il existe déjà plus de mille produits contenant des nanotechnologies sur le marché a amené des membres de la société civile à considérer que le débat arrivé trop tardivement, c'est-à-dire lorsque différentes décisions ont déjà été prises sans concertation. En outre, la manière dont a été organisé le débat justifie la faible participation du public à cet événement<sup>2761</sup> : le manque de publicité faite par la CNDP sur les débats et l'absence de campagne d'affichage ou de distribution de tracts ont eu pour conséquence une faible participation. Cet ensemble de carences a conduit à chaque fois à des débats paralysés par des protestations. À la suite du débat, les engagements de la part de l'État ont tardé à venir, puisqu'ils sont intervenus un an et demi après le débat et cela en raison de divergences entre les sept ministères sur les réponses à apporter au débat national<sup>2762</sup>. Au final, ces engagements en matière d'information du public et de concertation avec la société civile n'ont pas été honorés. Un portail d'informations *nano.gouv.fr* devait permettre d'informer le public mais il n'a jamais vu le jour. Il était également question de mettre en place une instance de dialogue sur la thématique. Mais il n'y a jamais eu de concrétisation. Seule l'ANSES a mis en place un comité de dialogue "nano et santé"<sup>2763</sup>.

**1691.** Enfin des limites contentieuses peuvent également être relevées. En effet, pour assurer sa complète effectivité, il est nécessaire qu'un certain nombre d'actes de la CNDP puisse faire l'objet de recours. Or, bien au contraire, certains de ces actes échappent au contrôle du juge administratif. C'est notamment le cas en ce qui concerne le refus de la CNDP d'ordonner une expertise complémentaire ou encore le refus de la commission particulière de demander des documents complémentaires au maître de l'ouvrage<sup>2764</sup>. Le juge administratif exclut également de son contrôle les décisions de la CNDP refusant l'interruption ou le report à une date ultérieure du débat<sup>2765</sup>. Ainsi le juge ne permet pas de garantir l'effectivité complète de la procédure du débat public en refusant de contrôler ce type de décision en considérant

---

[http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/02/24/nanotechnologies-les-raisons-d-un-fiasco-par-pierre-le-hir\\_1310627\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/02/24/nanotechnologies-les-raisons-d-un-fiasco-par-pierre-le-hir_1310627_3232.html), consulté le 7 septembre 2017.

<sup>2760</sup> C. FERRIEUX, *Enquête Nanotechnologies : Les raisons d'un échec - Science et Société : Renouer le dialogue*, <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8939.html>, consulté le 7 septembre 2017.

<sup>2761</sup> P. LE HIR, « Nanotechnologies », *op. cit.* Environ 3200 sur 10000 personnes attendues.

<sup>2762</sup> *Le gouvernement répond au débat public sur les nanotechnologies avec un an et demi de retard*, <http://www.sciences-et-democratie.net/blog/2012/02/21/le-gouvernement-repond-au-debat-public-sur-les-nanotechnologies-avec-un-et-demi-de-r>, consulté le 7 septembre 2017.

<sup>2763</sup> *Veille nanos, une veille citoyenne sur les nanos : TaskForceNanoFrance*, <http://veillenanos.fr/wakka.php?wiki=TaskForceNanoFrance>, consulté le 7 septembre 2017.

<sup>2764</sup> CE, 14 juin 2002, *Association pour garantir l'intégrité rurale restante*, n° 215154 et 215155.

<sup>2765</sup> CE, 5 avril 2004, n° 254775, *Association citoyenne interonale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes* : JurisData n° 2004-067022 ; *AJDA* (2004), p. 2100, note B. DELAUNAY.

qu'elles ne font pas grief. Pourtant il apparaît qu'elles peuvent, selon les cas, avoir un impact sur la limitation des droits du public afférant à la participation<sup>2766</sup>.

## **SECTION 2: RÉFLEXIONS SUR L'APPLICATION DE DISPOSITIFS DU DROIT FINLANDAIS**

**1692.** S'intéresser au droit nordique ouvre de nombreuses perspectives de comparaison avec le système juridique français. Si l'on se focalise plus particulièrement sur le droit finlandais de l'environnement, nous constatons un terrain propice au développement de la démocratie environnementale. Ce développement est en partie dû au fait que la science juridique environnementale finlandaise fait preuve d'une grande multidisciplinarité. Comme nous l'avons indiqué, la pluridisciplinarité en droit de l'environnement est primordiale. Ce droit prend des sources tant dans les sciences juridiques que dans les autres sciences humaines ou encore les sciences dures. Cette ouverture du droit sur différentes disciplines correspond au phénomène qu'est l'avènement du droit post-moderne, droit horizontal aux notions fluctuantes fait de dispositions plus ou moins contraignantes. Par ces différents aspects, le droit finlandais de l'environnement se rapproche particulièrement de ces éléments d'identification du droit post-moderne.

**1693.** Le droit de l'environnement est une partie réactive des sciences juridiques. Ainsi la science juridique environnementale finlandaise épouse le propre du droit de l'environnement : le pragmatisme. Tout d'abord, elle ne se limite pas au droit existant mais développe constamment des nouveaux concepts. En outre, elle couvre simultanément de nombreuses parties du droit de l'environnement qui sont liées aux nombreux domaines du droit<sup>2767</sup>. Le droit finlandais de l'environnement est également particulièrement ouvert aux autres droits nationaux<sup>2768</sup>. En effet, par le biais de la comparaison entre les ordres juridiques internes, la recherche dans le droit finlandais de l'environnement a adopté une approche instrumentale visant à résoudre des problèmes particuliers identifiés dans la réglementation ou à introduire des innovations réglementaires<sup>2769</sup>. La recherche et la coopération en matière de droit

---

<sup>2766</sup> J. CHEVALLIER, « Le débat public en question », p. 489-508, in D. AMIRANTE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, et M. BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement*, op. cit. ; J. BÉTAILLE, « La contribution du droit aux effets de la participation du public », op. cit.

<sup>2767</sup> T. MÄÄTTÄ, « Ympäristöoikeudelliset väitöskirjat Suomessa 1908–2010 (Dissertations juridiques de l'environnement en Finlande 1908-2010) », in *Ympäristöjuridiikka*, (2010), n° 2, p. 37 et s.

<sup>2768</sup> L. FROMOND, J. SIMILÄ, et L. SUVANTOLA, « Innovations réglementaires pour la protection de la biodiversité dans les forêts privées - Vers la flexibilité », in *Journal of Environmental Law*, (2009), n° 1, p. 1 et s.

<sup>2769</sup> K. KOKKO, « Methods of Environmental Law in Finland », in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 59 (2014), p. 285 et s. L'influence des traditions juridiques allemandes et nordiques sur le droit de l'environnement

international de l'environnement mais aussi dans le domaine du droit transnational et du droit de l'Union européenne ont également constitué une base de connaissances importantes pour l'amélioration du droit national de l'environnement finlandais<sup>2770</sup>. Enfin, le développement du droit de l'environnement finlandais est en grande partie dû au fait que le chercheur doit s'appuyer sur les approches de la politique environnementale, de l'économie et du droit, de la philosophie juridique ou de la sociologie juridique, entre autres domaines<sup>2771</sup>. La recherche dans le droit de l'environnement finlandais utilise différents types de matériaux empiriques et des méthodes variées dans son analyse. Cet ensemble d'influences a favorisé le développement de la démocratie participative en Finlande en droit de l'environnement.

**1694.** Avancer d'emblée l'argument selon lequel la culture finlandaise, y compris dans le domaine juridique, est trop éloignée de celle de la France pour effectuer des points de comparaison voire d'application est une démarche certes récurrente mais peu productive. Il est nécessaire de passer outre cet argument pour s'interroger sur la manière dont un pays comportant environ 188 000 lacs<sup>2772</sup>, 10 fleuves et dont 70 % des terres sont couvertes d'arbres aborde la démocratie environnementale<sup>2773</sup>.

**1695.** Loin d'être exemplaire en tous points, le droit finlandais de l'environnement offre malgré tout de nombreux éléments permettant de réfléchir aux évolutions possibles du droit français de la participation. Sans prétendre à une étude exhaustive, ou du moins approfondie, du droit de la participation finlandaise, différents éléments attirant notre attention peuvent servir de base à la réflexion d'une rénovation du système français. Cet État, faisant partie des pays les plus avancés en matière de protection de l'environnement<sup>2774</sup>, présente un modèle d'intelligence territoriale pour plusieurs raisons : la gestion durable des territoires est en partie

---

finlandais a toujours été forte, mais des innovations réglementaires ont également été recherchées dans des pays plus lointains comme l'Afrique du Sud ou l'Australie.

<sup>2770</sup> SUMILCERE - Lapin yliopisto - University of Lapland - Lapplands universitet, <https://www.ulapland.fi/InEnglish/Units/Faculty-of-Law/Research/Research-Projects/SUMILCERE>, consulté le 7 septembre 2017. Voir par exemple le programme de recherche SUMILCERE sur le droit de l'exploitation minière durable. L'objectif spécifique du projet a été de réaliser une coopération transnationale afin d'obtenir un ensemble scientifique et juridique d'outils et de recommandations pour des projets miniers durables à utiliser par l'industrie et les autorités décisionnelles. Il s'agit d'un partenariat entre la Finlande, la Norvège, la Suède et l'Ouest de la Russie.

<sup>2771</sup> T. MÄÄTTÄ, *Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät (Nouvelles tendances et méthodes en recherche sur le droit de l'environnement)*, Thèse juridique, Université de Joensuu, 2004.

<sup>2772</sup> *Les lacs finlandais ont de la ressource*, <https://finland.fi/fr/vie-amp-societe/les-lacs-finlandais-ont-de-la-ressource/>, consulté le 21 octobre 2017.

<sup>2773</sup> E.J. HOLLO, « Le développement du droit de l'environnement en Finlande de 1999 à 2001 », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, (2002), n° 1, p. 49 et s.

<sup>2774</sup> C. FOURNIER, *Quels Pays sont les plus Efficaces en matière de Protection de l'Environnement ?*, <https://e-rse.net/classement-pays-protection-environnement-2016-18897/>, consulté le 7 septembre 2017.

guidée par des principes de justice environnementale (I) ce qui favorise le développement de différents dispositifs participatifs par le droit (II). En outre le droit finlandais développe progressivement la pratique du *crowdsourcing* complétant ainsi la mise en réseau présenteielle des acteurs du développement durables par le recours à des pratiques issue de la culture numérique (III).

### **I. La consécration de principes de justice environnementale, leviers de la participation éco-citoyenne**

**1696.** Comme nous l'avons précisé, le concept de justice environnementale peut être considéré comme un véritable moteur de la mise en œuvre de procédures de démocratie participative dans le domaine du développement et de l'aménagement durables. Insistant à la fois sur l'idée d'égalité environnementale entre tous et la notion d'interrelation entre l'humain et l'environnement, la justice environnementale favorise la participation de tous les membres d'une population et même de la participation particulière de certaines catégories de cette population. Le système de l'administration environnementale finlandaise fonctionne en grande partie sur cet état d'esprit. L'application de principes ou droits qui, pour certains, sont ancestraux et préexistent même à l'idée moderne de justice environnementale, permet à la Finlande de garantir l'implication du public dans la gestion de l'environnement. D'autres principes, plus modernes, font également office de boussole dans la gestion durable et participative des territoires. Entre tradition et modernité, le droit finlandais environnemental prend en compte des principes favorisant le développement de la participation du public.

**1697.** Parmi les principaux préceptes de justice environnementale appliqués par la Finlande dans l'administration durable, le droit de tout un chacun (A) et le principe de durabilité sociale (B) constituent des moteurs primordiaux de la démocratie participative.

A) Le droit de tout un chacun, un droit ancestral durable à dimension participative

**1698.** Au même titre que dans l'ensemble des pays nordiques le droit de tout un chacun en Finlande est un droit coutumier d'accès à la nature (en finnois : *jokamiehenoikeuden* ou *jokamiehenoikeus*)<sup>2775</sup> qui favorise l'implication des citoyens dans la protection de l'environnement. Il s'agit d'un droit coutumier autorisant la libre circulation dans tous les

---

<sup>2775</sup> A. RAUTIAINEN, P. TUUNANEN, et M. TARASTI, *Everyman's rights and the code of conduct on private land*, Helsinki, Ministry of the environment, coll. « The Finnish environment », 2015.

espaces naturels et la jouissance de leurs ressources y compris sur les propriétés privées sans occasionner pour autant une gêne ou désagrément pour autrui<sup>2776</sup>. Ce droit n'est pas consacré par un texte en tant que tel mais il se retrouve à travers différentes normes environnementales. De ces consécration juridiques découlent des droits et obligations<sup>2777</sup>. En outre, le droit de tout un chacun est défini par une jurisprudence accumulée au cours de plusieurs décennies.

**1699.** L'idée fondamentale de ce droit ancestral est de donner à tous la liberté de pratiquer les activités extérieures qui connaissent depuis toujours une grande popularité auprès du peuple finlandais. L'accès aux loisirs et activités en extérieur est systématiquement libre, alors que dans de nombreux pays la logique est inverse : les accès sont prohibés, sauf dans le cas d'autorisations explicitement accordées au public. Selon Ville Niinistö, qui a occupé en Finlande les fonctions de ministre de l'Environnement, « le droit de tout un chacun confère à tous le libre accès à près de 90% des terres et des étendues d'eau, ce qui contribue à l'image de pays de réelle liberté qui s'attache à la Finlande »<sup>2778</sup>. Afin de familiariser le public au mode d'application de ce droit coutumier, d'importantes campagnes d'information et de sensibilisation sont menées auprès de la jeunesse ainsi que des touristes. Certains ouvrages sont amplement distribués par le ministère de l'environnement ainsi que les organismes qui en dépendent afin d'assurer une importante information du public sur ce droit et sur la protection de la nature<sup>2779</sup>. Dans un ouvrage sur le droit de tout un chacun, Anne Rautiainen, conseillère juridique à l'*Outdoors Association of Finland* explique le champ d'application de ce droit<sup>2780</sup>. Usuellement, la législation prévoit uniquement quelles sont les activités autorisées et celles qui sont répréhensibles, ce qui signifie que les activités se déroulant sur la propriété d'autrui ne peuvent pas toujours être fondées sur les seules dispositions légales. Cette publication, dont le ministère de l'environnement est à l'origine de la demande, a un caractère officiel et présente également des bonnes pratiques qui aident à éviter les conflits.

---

<sup>2776</sup> P. TUUNANEN, *Les droits de tout un chacun en Finlande*, 16<sup>e</sup> éd., Helsinki, Ministry of the environment, 1999, p. 1.

<sup>2777</sup> A. RAUTIAINEN, P. TUUNANEN, et M. TARASTI, *Everyman's rights and the code of conduct on private land*, *op. cit.*, p. 9. Quelques exemples peuvent être cités. Dans le code pénal, ce droit est mentionné dans le cadre de la collecte de certains produits naturels. La loi sur l'eau (587/2011) comprend le droit d'accès public aux zones aquatiques et la loi sur la conservation de la nature (1096/1996) interdit la mise en place de signalisation limitant les droits de chacun sans fondement juridique.

<sup>2778</sup> F. WEAVER, *Une totale liberté d'accès à la nature*, <https://finland.fi/fr/vie-amp-societe/une-totale-liberte-dacces-a-la-nature/>, consulté le 28 août 2017.

<sup>2779</sup> P. TUUNANEN, *Les droits de tout un chacun en Finlande*, *op. cit.* Cet ouvrage initialement rédigé en finnois est traduits en différentes langue de manière à assurer la plus large diffusion possible.

<sup>2780</sup> A. RAUTIAINEN, P. TUUNANEN, et M. TARASTI, *Everyman's rights and the code of conduct on private land*, *op. cit.* Cet ouvrage a été réalisé par la collaboration du ministère de l'environnement et des services qui en dépendent ainsi que de nombreux experts juristes, l'Union centrale des agriculteurs et des propriétaires forestiers et différentes associations.

**1700.** En Finlande, l'ensemble des ressources naturelles sont privées : que ce soient les cours d'eau, les forêts, le littoral, l'archipel et le sous-sol. L'État et les municipalités possèdent certaines ressources aquatiques et forestière cependant le statut juridique de ces dernières n'est pas réellement différent du statut des ressources des autres propriétaires<sup>2781</sup>.

**1701.** Dans l'ouvrage réalisé par Anne Rautiainen, nous pouvons constater que les définitions juridiques visant à préciser la portée du droit de tout un chacun restent imprécises dans divers types de situations<sup>2782</sup>. Cependant, loin d'être fortuite, cette ambiguïté est tout à fait intentionnelle. Elle constitue un exemple de droit mou mis en place afin d'inciter toute personne à faire preuve de responsabilité et de bon sens<sup>2783</sup>. Or, selon un rapport commandé par le ministère de l'Environnement en 2007, le droit de tout un chacun s'applique aisément et il est respecté en Finlande. Tant du point de vue des autorités, que des propriétaires fonciers et des utilisateurs des droits, ce droit est réellement intégré dans la société et ne pose généralement de problèmes à personne<sup>2784</sup>.

**1702.** L'originalité du droit de tout un chacun réside dans le fait qu'il découle d'une conciliation de divers droits garantis par la Constitution de Finlande de 2000 et dont le leitmotiv repose sur la responsabilisation des citoyens et la justice environnementale. D'un part, la Constitution garantit la protection des biens à travers le droit à la protection de la propriété<sup>2785</sup> ainsi que le principe de légalité<sup>2786</sup>. D'autre part, elle prévoit également le droit à l'égalité<sup>2787</sup> ainsi que le droit de circuler librement sur tout le territoire<sup>2788</sup> mais comporte également le droit à la participation dans le domaine environnemental évoqué à deux reprises dans la Constitution.

---

<sup>2781</sup> E.J. HOLLO, « Le développement du droit de l'environnement en Finlande de 1999 à 2001 », *op. cit.*

<sup>2782</sup> A. RAUTIAINEN, P. TUUNANEN, et M. TARASTI, *Everyman's rights and the code of conduct on private land*, *op. cit.* « Many questions related to everyman's rights and activities on another's land cannot be answered unambiguously due to the lack of legislation and/or the scarcity of legal practice ».

<sup>2783</sup> F. WEAVER, « Une totale liberté d'accès à la nature », *op. cit.* Par exemple il n'existe pas de règle précise concernant la distance au-delà de laquelle on ne doit pas s'approcher d'une maison. Les situations sont en effet variables (zones urbaines ou pleine nature) et les Finlandais ont le sens instinctif de ce qui peut déranger leur voisin.

<sup>2784</sup> P. VILJANEN et A. RAUTIAINEN, *Jokamiehenoikeuksien toimivuus (Fonctionnalité des droits de tout un chacun)*, Helsinki, The Ministry of the Environment, 2007.

<sup>2785</sup> Article 15 de la Constitution de Finlande.

<sup>2786</sup> Article 8 de la Constitution de Finlande.

<sup>2787</sup> Article 6 de la Constitution de Finlande.

<sup>2788</sup> Article 9 de la Constitution de Finlande.

**1703** . Ce droit est donc une particularité culturelle nordique profondément ancrée dans les mentalités qui implique que cet exercice très ouvert des libertés de chacun n'est possible que si chacun a pleine conscience de sa responsabilité à l'égard de la nature, de sa diversité et de l'ensemble de l'environnement. Comportant des conséquences bien plus larges que le droit à l'environnement, ce droit spécifique aux pays scandinaves, reconnu pour son originalité<sup>2789</sup>, conditionne les citoyens finlandais à leur implication et leur responsabilité dans la protection de l'environnement.

## B) La durabilité sociale, principe managérial d'administration environnementale

### 1) *L'influence internationale du développement de l'objectif de durabilité sociale en Finlande*

**1704** . Différentes analyse scientifiques ont démontré que la Finlande, soucieuse de mettre en œuvre une bonne administration environnementale, a fortement misé sur l'intégration des règles de management public et plus particulièrement sur la mise en œuvre d'un management participatif<sup>2790</sup>. Appliqué dans le cadre du développement durable, les préceptes de cette doctrine ont notamment insisté sur la nécessité d'atteindre l'objectif de durabilité sociale dans la mesure où elle correspond à une vision ouverte et participative de la gestion des ressources naturelles<sup>2791</sup>.

**1705** . Axée sur le concept de justice environnementale, la durabilité sociale est un objectif visant à éviter les discriminations géographiques, sociales ou intergénérationnelles dans la distribution des ressources naturelles. Atteindre cet objectif implique de répondre à une triple exigence : la justice, l'égalité et l'utilisation de processus de prise de décision démocratiques<sup>2792</sup>. Le rapport Brundtland de 1987<sup>2793</sup> est souvent considéré comme point de départ le plus important pour le développement de stratégies de durabilité sociale. Cependant

---

<sup>2789</sup> F. WEAVER, « Une totale liberté d'accès à la nature », *op. cit.* Son originalité culturelle est telle qu'il est envisagé d'inscrire cette particularité au patrimoine mondial immatériel de l'UNESCO.

<sup>2790</sup> T. LOIKKANEN, T. SIMOJOKI, et P. WALLENIUS, *Participatory approach to natural resource management: a guide book*, Vantaa, Metsähallitus, Forest and Park Service, 1999.

<sup>2791</sup> P. WALLENIUS, « Osallistava strateginen suunnittelu julkisten luonnonvarojen hoidossa », in *Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja*, (2001), n° 41, p. 346 et s.

<sup>2792</sup> M. HYTÖNEN, « Social sustainability in forest management in Finland », 5th Conference of European State Forest Organisations, Aulanko, 2004.

<sup>2793</sup> G. HARLEM BRUNDTLAND, *Rapport Brundtland*, « Notre avenir à tous », Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, 1987.

c'est surtout la Déclaration de Rio adoptée dans le cadre de Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992 qui a le plus traité de manière approfondie les questions de durabilité sociale en général et plus particulièrement dans le domaine de la forêt. Ce texte a particulièrement influencé la Finlande dans la conduite de changements concrets dans les politiques et les pratiques sylvicoles et forestières<sup>2794</sup> qui représentent un enjeu majeur pour le pays dont 70% des terres sont couvertes d'arbres<sup>2795</sup>.

**1706.** Bien que la participation du public dans le domaine particulier de la forêt présente encore des lacunes au niveau régional<sup>2796</sup>, tant les grandes entreprises de l'industrie forestière finlandaise que les gouvernants ont montrés leur volonté de poursuivre le but de durabilité sociale par des pratiques participatives. Consacrés par des résolutions émanant des conférences ministérielles sur la protection des forêts en Europe<sup>2797</sup>, les aspects sociaux concernant la gestion de la forêt sont de plus en plus pris en compte dans les contextes locaux. Ces conférences ont permis la définition d'un cadre social et politique visant une gestion durable des forêts se fondant sur une démarche participative et transparente dont se sont amplement inspirés les acteurs finlandais publics et privés de la gestion forestière<sup>2798</sup>. Les grandes entreprises industrielles finlandaises prennent une part importante de la démocratisation de la gestion forestière en développant comme élément central des stratégies de durabilité sociale l'importance de l'information et d'une communication ouverte avec les parties prenantes<sup>2799</sup>.

**1707.** Concernant l'environnement d'une manière générale, en 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a fait de la nécessité du droit des personnes de participer aux décisions concernant les ressources naturelles et leurs propres conditions de vie une problématique sociale. Afin d'atteindre un but de durabilité sociale, les

---

<sup>2794</sup> M. HYTÖNEN, « Social sustainability in forest management in Finland », *op. cit.*

<sup>2795</sup> S. BORGSTRÖM et T. KOIVUROVA, *Environmental law in Finland*, Helsinki, Tietosanoma, 2016, p. 10.

<sup>2796</sup> M. PAPPILA et I. PÖLÖNEN, « Reconsidering the role of public participation in the Finnish forest planning system », in *Scandinavian Journal of Forest Research*, (2012), n° 27, p. 177 et s.

<sup>2797</sup> Deux résolutions ont eu un rôle crucial : « People, Forests and Forestry - Enhancement of Socio-Economic Aspects of Sustainable Forest Management » (« Les gens, les forêts et la sylviculture - Amélioration des aspects socio-économiques de la gestion durable des forêts ») de 1998 et « Preserving and Enhancing the Social and Cultural Dimensions of Sustainable Forest Management in Europe » (« Préservation et renforcement des dimensions sociales et culturelles de la gestion durable des forêts en Europe ») de 2003.

<sup>2798</sup> M. HYTÖNEN, « Social sustainability in forest management in Finland », *op. cit.*

<sup>2799</sup> STORA ENSO, *Sustainability -Stora Enso's Annual Report 2003-2004*, Helsinki, p. 1. L'entreprise Stora Enso international présente un exemple de poursuite de l'objectif de durabilité sociale par la mise en œuvre de la participation entre parties prenantes dans le domaine forestier : « Afin de renforcer en permanence nos activités et de développer les questions environnementales et sociales d'une manière durable, Stora Enso considère qu'une discussion ouverte et l'interaction avec toutes les parties prenantes, gouvernementales et non gouvernementales, est fondamentale ».

résolutions émergeant de cette conférence ont souligné en particulier la nécessité d'accroître les possibilités pour les femmes, les jeunes, et les populations autochtones et locales de participer aux prises de décision environnementale<sup>2800</sup>.

2) *La démocratie participative au service de la durabilité sociale : le cas de Metsähallitus*

**1708.** Au fil des réformes sur la participation du public, le concept de durabilité sociale transparait dans les textes légaux finlandais. Les autorités publiques se sont progressivement appuyées sur cette notion pour justifier leur action en faveur du développement de la démocratie participative en matière d'aménagement et de développement durables<sup>2801</sup>. L'action de *Metsähallitus* constitue l'un des exemples les plus probants de mise en œuvre de la démocratie participative environnementale en Finlande. *Metsähallitus* est une entreprise d'État en charge du service des forêts et des parcs finlandais (FPS)<sup>2802</sup> gérant un quart de la superficie des terres et des eaux de la Finlande soit plus de 10 millions d'hectares. Son activité est divisée entre des activités commerciales et principalement des tâches d'administration publique financées par le budget national<sup>2803</sup>.

**1709.** Ainsi le but de cet organisme est essentiellement de prendre en charge les aires protégées et de promouvoir la conservation de la nature et l'utilisation récréative sur les terres et les eaux de l'État. *Metsähallitus* assure une activité de gestion et de planification en tenant compte à la fois des valeurs et attentes des citoyens finlandais, du potentiel de la nature et des enjeux liés aux activités économiques<sup>2804</sup>. Dans cette optique empreinte de durabilité sociale, le FPS met en œuvre un management participatif comprenant l'information du public, la collecte de données géographiques et le dialogue avec les parties prenantes par la mise en œuvre de différents procédés. L'enjeu principal de ce type de gestion de l'environnement est

---

<sup>2800</sup> La déclaration de Rio évoque l'importance du rôle de ces trois catégories de la population dans le processus décisionnel environnemental que sont les femmes, les jeunes et les autochtones respectivement dans ses principes 20, 21 et 22.

<sup>2801</sup> *Suomen kestävän metsätalouden kriteerit ja indikaattorit: projektin väliraportti (Critères et indicateurs de la foresterie durable en Finlande)*, Helsinki, Ministère de l'Agriculture et des Forêts, 1995. Le ministère finlandais de l'agriculture et des forêts a par exemple défini la sylviculture socialement durable dans le processus d'élaboration de critères et indicateurs de gestion durable des forêts de la Finlande de la manière suivante: «La durabilité sociale nécessite que les forêts soient gérées de sorte que les avantages généralement reconnus et liés à la sauvegarde de la forêt soient assurés et répartis équitablement entre les générations présentes et futures ».

<sup>2802</sup> FPS (Finnish Forest Park Services).

<sup>2803</sup> *Metsähallitus*, <http://www.metsa.fi/web/en>, consulté le 28 août 2017.

<sup>2804</sup> T. LOIKKANEN, T. SIMOJOKI, et P. WALLENUS, *Participatory approach to natural resource management*, op. cit., p. 5.

donc de déterminer à un stade précoce les différents groupes d'intérêts, leurs attentes mais également leurs connaissances liées aux ressources naturelles<sup>2805</sup>. C'est donc incontestablement une expertise citoyenne qui est sollicitée dans la cadre de la gestion environnementale des territoires finlandais et l'ensemble des observations du public est pris en compte.

**1710.** Une grande liberté est laissée à l'entreprise publique *Metsähallitus* : elle gère le patrimoine naturel commun sous l'approbation d'une grande partie de la population tout en mettant en œuvre les objectifs fixés par le Parlement. En conséquence, elle campe le rôle d'un acteur actif et influent dans la définition des contenus et de la poursuite de l'objectif de durabilité sociale en Finlande<sup>2806</sup>. Elle a d'ailleurs publié un livre détaillant de manière complète les différentes méthodes participatives qu'elle met en œuvre dans la gestion des espaces naturels<sup>2807</sup>. Si l'on s'appuie sur ses lignes directrices, nous constatons que cet objectif de durabilité sociale irrigue effectivement l'ensemble de son action : « Le développement socialement durable implique, entre autres choses, que la façon d'utiliser les ressources naturelles soit acceptée au niveau local et régional ... Dans l'approche participative un effort est fait pour déterminer les différentes possibilités de plans alternatifs et leur fiabilité. Les plans les mieux fondés et les plus largement acceptés sont réalisés grâce au management participatif »<sup>2808</sup>.

**1711.** Affirmant que les ressources naturelles sont indispensables pour la réalisation des objectifs des peuples et pour satisfaire de nombreux besoins matériels et non matériels, elle insiste sur la nécessité d'inclure un maximum l'ensemble de la population tout en étant consciente que les points de vue sur ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas diffèrent selon l'âge et les régions mais également selon le temps. Désireuse de fournir à toute personne intéressée à la possibilité de participer aux processus de planification environnementale, l'entreprise *Metsähallitus* qui dépend de l'État finlandais développe différentes pratiques de la participation. L'entreprise utilise des moyens individuels de participation comme des questionnaires et interviews en présence, par téléphone ou via internet<sup>2809</sup>. Sont également organisés des événements publics tels que des réunions publiques, des audiences publiques,

---

<sup>2805</sup> « Entretien avec Teppo Loikkanen, Surintendant de Metsähallitus, Savonlinna, Finlande, le 17 août 2011 », *op. cit.*

<sup>2806</sup> M. HYTÖNEN, « Social sustainability in forest management in Finland », *op. cit.*

<sup>2807</sup> T. LOIKKANEN, T. SIMOJOKI, et P. WALLENUS, *Participatory approach to natural resource management*, *op. cit.*

<sup>2808</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>2809</sup> *Ibid.*, p. 44-47.

des journées portes ouvertes, des excursions sur le terrain ou encore la pratique du cercle samoan<sup>2810</sup>. Enfin, *Metsähallitus* recourt également à des méthodes de groupe comme le groupe de travail, la méthode du groupe nominal<sup>2811</sup>, l'analyse de décision, la méthode de Delphes<sup>2812</sup>, la cartographie mentale<sup>2813</sup>, l'atelier ou encore le *brain storming*.

**1712.** En outre, afin d'améliorer ses objectifs dans ce domaine, *Metsähallitus* a développé différentes actions comme la publication des valeurs et des principes de fonctionnement de l'agence, la production de rapports exposant les efforts de développement social au sein de l'agence, l'inclusion et l'amélioration des critères et des indicateurs sociaux dans les processus de planification, la coopération et les partenariats avec les entrepreneurs locaux et les organismes culturels, le développement de stratégies de développement durable pour les environnements et services de loisirs et la réalisation de rapports sur la responsabilité sociale depuis 2002<sup>2814</sup>.

---

<sup>2810</sup> *Ibid.*, p. 48-58. La pratique du cercle samoan consiste en une réunion où tout le monde est libre de s'exprimer mais où un seul participant à la fois peut parler. Le régulateur de la réunion s'assure également que tous les points soulevés soient enregistrés. Lorsque la discussion ralentit, le président explique comment les opinions exprimées seront utilisées dans la planification. Un cercle samoan peut notamment s'avérer utile dans une situation de conflit.

<sup>2811</sup> *Ibid.*, p. 63. Cette méthode aide à développer de nombreuses idées et à les classer par ordre de priorité. Elle est basée sur le fait qu'il est plus facile pour les gens de produire des idées lorsqu'ils travaillent seuls, mais dans une situation où d'autres sont présents. Lorsque des représentants de tous les groupes d'intérêt sont impliqués, les aspects les plus essentiels de la question seront exprimés. La méthode du groupe nominal peut être utilisée pour parvenir à un consensus.

<sup>2812</sup> *Ibid.*, p. 65. C'est une méthode interactive permettant d'assembler les points de vues et de les traiter. Les points de vue individuels sur des sujets bien définis sont recueillis auprès des experts et classés. Les participants envoient leurs réponses à un coordinateur. Le coordinateur demande des motifs pour lesquels sont présentés les avis qui diffèrent essentiellement des autres. Il écrit un résumé des réponses et l'envoie aux participants pour qu'ils le commentent. Le coordinateur classe les commentaires reçus et modifie le résumé. Ensuite, il envoie ce résumé modifié aux participants qui le commentent à nouveau. La procédure est répétée jusqu'à ce qu'une conception commune soit atteinte, ou jusqu'à ce que les solutions alternatives ou les différents points de vue et leurs paramètres deviennent clairs. En général, 2 à 3 tours sont suffisants.

<sup>2813</sup> *Ibid.*, p. 66. La cartographie mentale est une méthode hautement interactive par laquelle il est possible de clarifier la situation de la planification. Ceux qui participent au travail présentent des idées qui sont écrites pour que chacun les voie. Les idées sont combinées et les relations entre elles sont définies de manière interactive. Il en résulte une carte globale qui exprime les problèmes et leurs relations présentés par les participants. L'assemblage d'une carte permet aux gens de voir la situation sous différentes perspectives et aide les participants à cristalliser leurs points de vue. De plus, la méthode aide les participants à se concentrer sur les différents problèmes plutôt que sur les autres. Lorsque les participants approuvent la carte comme une description commune de la situation, elle peut aider à la planification de manière approfondie.

<sup>2814</sup> M. HYTÖNEN, « Social sustainability in forest management in Finland », *op. cit.*

## II. Le développement des dispositifs de participation éco-citoyenne dans le droit finlandais

**1713.** Dans son analyse des démocraties, l'historien suisse Adolphe Gasser distingue deux catégories<sup>2815</sup>. D'une part, il constate l'existence de démocraties « saines », basées sur des structures locales dotées d'une importante autonomie administrative et caractérisées par un sens développée de la mentalité civique des populations. Parmi ces démocraties figurent eux la Suisse, les Pays-Bas, les pays scandinaves, les États Unis, le Canada ou encore l'Australie. D'autre part, il décrit des démocraties qu'il qualifie de « caduques » comme la France, l'Allemagne, les pays de l'Europe méridionale et orientale ou encore les pays d'Amérique latine. Ces dernières, selon lui, se caractérisent par une importante centralisation administrative.

**1714.** Cette distinction est, selon nous, bien trop schématique dans la mesure où, comme nous avons pu le constater, certains pays d'Amérique latine, comme le Brésil, connaissent une importante fédéralisation de leur territoire et sont particulièrement en avance sur les questions de démocratie participative et plus particulièrement dans le domaine environnemental. Le cas de l'Allemagne est identique. Cependant, cette distinction opérée par Gasser met en relief un constat irréfutable : les pays qui accordent une certaine autonomie à leurs collectivités territoriales favorisent bien souvent la démocratie de proximité. À ce titre, la différence entre la France et les pays scandinaves, et plus particulièrement la Finlande, met en relief ce constat. Le cas de la Finlande est en effet particulièrement intéressant dans la mesure où, bien que ce modèle ne soit pas exempt de tout reproche, la législation finlandaise a su, de longue date mettre en place une organisation d'intelligence territoriale caractérisée notamment par une importante autonomie des communes. Cette organisation institutionnelle a favorisée le développement de l'implication des citoyens dans les gestions des affaires communes. Le cas de la démocratie environnementale finlandaise est à ce titre tout à fait illustrant. La Finlande a développé dans son ordre juridique interne un encadrement constitutionnel complet de la participation du public à l'élaboration des normes environnementales (A). En outre, sa législation consacre des dispositifs participatifs permettant une implication précoce et efficace des citoyens (B).

---

<sup>2815</sup> U. MENTZ, « Le rôle de l'autonomie locale dans la stabilité de la démocratie », p. 421-439, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

A) Le cadre juridique fondamental de la participation environnementale en droit finlandais

**1715.** En tant que jeune république constitutionnelle, la Finlande bénéficie d'une forte position internationale dans la promotion des droits de l'homme et de la protection de l'environnement. Elle est d'ailleurs officiellement le seul pays nordique à intégrer tous les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans son droit interne<sup>2816</sup>. Membre de l'Union européenne à partir de 1995 elle a ratifié la Convention d'Aarhus en 2004<sup>2817</sup>. Elle a également signé et ratifié un large éventail de traités internationaux relatifs aux droits humains et environnementaux<sup>2818</sup>. En conséquence sa base législative se caractérise par d'importantes obligations juridiques de protection et de promotion des droits afférant à la participation ainsi qu'à la sauvegarde de l'environnement consacrés au niveau international.

1) *La consécration de droit généraux de la participation*

**1716.** Sur le plan constitutionnel, la Finlande a connu dans les années 1990 une période de réforme afin de consolider la législation constitutionnelle, comprenant une reconstruction du chapitre II sur les droits fondamentaux. Bien que la Constitution actuellement en vigueur en Finlande date de 2000, la Constitution précédente a connu une importante réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> Août 1995<sup>2819</sup>. C'est lors de cette révision de 1995 que la majorité des droits fondamentaux actuellement consacrés par la Constitution de 2000 ont été adoptés<sup>2820</sup>. Le principal objectif de la réforme de 1995 était de mettre à jour la Constitution en une seule loi<sup>2821</sup> et de fournir un système plus cohérent de droits fondamentaux<sup>2822</sup> ce qui a permis

---

<sup>2816</sup> M. SCHEININ, « Constitutional Law and Human Rights », p. 31-57, in J. PÖYHÖNEN (dir.), *An introduction to finnish law*, Helsinki, KauppaKaari, 2002.

<sup>2817</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? », *op. cit.* En Finlande, il est d'abord nécessaire de veiller à ce que la législation nationale relative à l'exécution des obligations découlant des traités internationaux soit acceptée par le Parlement avant que le traité soit ratifié. Le projet de loi du gouvernement 165/2003 contenait la proposition de ratification de la Convention d'Aarhus. Les dispositions de la Convention d'Aarhus ont été transposées dans la législation nationale par le décret présidentiel 866/2004.

<sup>2818</sup> La Finlande a ratifié le Protocole de Kiev de la Convention d'Espoo le 18 Avril 2005, La Convention des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels le 19 Août 1975 ou encore la Convention internationale sur les droits civils et politiques le 19 Août 1975.

<sup>2819</sup> En Décembre 1993, le projet de loi du gouvernement (309/1993 vp) sur la modification de dispositions relatives aux droits fondamentaux de la Constitution a été donné au Parlement. Le projet de loi a été approuvé par le Parlement (969/1995) et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> Août 1995

<sup>2820</sup> E.J. HOLLO, « Le développement du droit de l'environnement en Finlande de 1999 à 2001 », *op. cit.*

<sup>2821</sup> Il existait auparavant un système suédois de plusieurs documents de statut constitutionnel datant du début du XX<sup>e</sup> siècle.

d'assurer, entre autres, le respect des obligations internationales en matière de droits l'homme. Le 4<sup>e</sup> rapport de la Finlande présenté au Comité des droits de l'homme des Nations Unies<sup>2823</sup>, a souligné que la réforme générale des droits fondamentaux a permis de renforcer les droits des personnes et la protection de l'individu au niveau constitutionnel<sup>2824</sup> et d'assurer leur applicabilité devant les tribunaux et devant d'autres autorités publiques<sup>2825</sup>.

**1717.** Par conséquent, la Constitution protège les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux, ainsi que les droits civils et politiques généraux. De ce fait, un certain nombre de droits fondamentaux relatifs à la procédure administrative non contentieuse ont pu être consacrés. Certains d'entre eux concernent directement le droit de l'environnement.

Tout d'abord il est important de relever que la Constitution finlandaise qui effectue une définition de la démocratie intègre plus particulièrement la notion de démocratie environnementale. En effet, dans l'alinéa 2 de son article 2, le texte fondamental dispose que « la démocratie implique le droit pour les individus de participer et d'influer sur le développement de la société et sur leur environnement ». Cette précision, généralement peu répandue dans les textes constitutionnels des différents pays de la Planète, insiste sur le fait que la Finlande fait du droit à la participation dans le domaine environnemental un élément incontournable de la notion générale de démocratie et qu'elle protège ce droit par le biais de ses institutions.

**1718.** Par ailleurs, dans son chapitre II issu en grande partie de la réforme de 1995, la Constitution consacre différents droits fondamentaux parmi lesquels certains s'appliquent dans le cadre de la démocratie participative environnementale.

**1719.** La rédaction de l'article 12 insiste sur la partie informationnelle de la démocratie. Ainsi ses dispositions assurent le droit à la liberté d'expression qui comprend « le droit de s'exprimer, de publier et de recevoir des informations, des opinions et d'autres messages, sans censure préalable ». Ces dispositions incluent donc expressément tant l'information descendante que montante. Ce même article consacre également le droit à l'information en

---

<sup>2822</sup> Déclaration de M. Pekka Hallberg, Président de la Cour administrative suprême de Finlande, 1 Avril 1998. Il s'agit d'une déclaration d'ouverture à l'examen du quatrième rapport périodique de la Finlande sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>2823</sup> CCPR/C/95/Add.6 14 décembre 1995, Article 40 of the UN Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>2824</sup> Ibid. at General Comment N° 4.

<sup>2825</sup> Ibid. at General Comment N° 5.

tant que tel<sup>2826</sup>. Le pilier éducatif du droit à l'information est également présent par la consécration du droit à l'éducation par l'article 16.

**1720.** La Constitution de Finlande consacre également des droits de participation. Certains d'entre eux ne sont pas spécifiques à la matière environnementale comme l'article 13 sur la liberté de réunion et d'association qui donne à la loi le soin de préciser l'exercice de cette liberté. En outre, l'article 14 qui consacre le droit de vote et de participation charge les pouvoirs publics « d'assurer aux individus la possibilité de participer aux activités sociales et d'influer sur les décisions les concernant personnellement ».

Enfin la Constitution finlandaise garantit un droit à la justice par l'article 21 qui assure le droit d'être entendu et de voir son cas traité par une autorité compétente. En outre, l'article 22 dispose que « L'État garantit le respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme » ce qui constitue une forte base constitutionnelle d'un droit procédural à l'environnement<sup>2827</sup>. Cet article 22 implique que tous les pouvoirs publics ont une obligation fondée constitutionnellement d'observer à la fois constitutionnellement et internationalement les droits de l'homme reconnus<sup>2828</sup>.

**1721.** Bien que ces dispositions comportent un caractère général, nous pouvons constater que la rédaction de la Constitution est telle qu'elle consacre le devoir pour les gouvernants d'assurer la participation des citoyens ce qui peut être notamment appliqué en matière environnementale si on combine ces dispositions à celle de l'article 20, spécifique à ce domaine.

## 2) *La consécration de droits de la participation en matière environnementale ou le principe de responsabilité partagée*

**1722.** L'article 20 de la Constitution finlandaise est, contrairement aux autres articles cités précédemment, spécifiquement consacré à l'environnement. Cet article 20 aborde la

---

<sup>2826</sup> Article 12, alinéa 2 : « Les documents et les enregistrements en possession des autorités sont publics, sauf si leur communication est spécifiquement limitée par la loi pour des motifs impérieux. Chacun a le droit d'obtenir des informations sur les documents et enregistrements publics ».

<sup>2827</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? », *op. cit.*

<sup>2828</sup> M. SCHEININ, « Constitutional Law and Human Rights », p. 31-57, in J. PÖYHÖNEN (dir.), *An introduction to finnish law, op. cit.* Seuls les traités dûment incorporés font partie de l'ordre juridique interne, leur statut est déterminé par la Loi nationale. En droit finlandais, les droits de l'homme et les autres dispositions conventionnelles menées à l'échelle internationale sont généralement considérés comme étant de statut hiérarchique égal à des lois ordinaires.

participation du citoyen sous l'angle de la « responsabilité à l'égard de l'environnement ». De ce fait, il comporte une double obligation selon un principe de responsabilité partagée.

**1723 .** D'une part son premier alinéa dispose que « la sauvegarde de la nature et de sa diversité ainsi que de l'environnement et du patrimoine culturel incombe à chacun ». Le second alinéa dispose quant à lui que « l'État s'efforce de garantir à chacun le droit à un environnement sain et la possibilité d'influer sur les décisions relatives à son environnement ». Ainsi il est intéressant de constater que le droit à participer aux décisions environnementales a été écrit à la fois comme obligation et comme droit. En effet, à travers une lecture transversale de ces deux alinéas, il apparaît d'une part que tout le monde a la responsabilité de la nature et de sa biodiversité, ainsi que du droit à un environnement sain et de la possibilité d'influencer les décisions qui concernent leur propre milieu de vie. L'article 20 repose à la fois sur l'idée que les valeurs sous-jacentes à la protection de la nature et de la protection de l'environnement sont des droits des individus, mais également sur le fait qu'il y a une forte interrelation entre les humains et leur environnement, étant donné que l'environnement insalubre menace la réalisation d'autres droits fondamentaux<sup>2829</sup>. Par conséquent, pour que l'objectif de la protection de l'environnement soit respecté, l'article 20 reconnaît que la nature et l'environnement possèdent des valeurs intrinsèques à la responsabilité partagée de tous.

**1724 .** D'autre part, l'article 20 consacre une double obligation à l'égard des gouvernants finlandais. Premièrement, ses dispositions disposent clairement que les autorités publiques veillent à ce que l'environnement et ses composantes ne soient pas détruits et que la pollution de l'environnement soit empêchée. Cela implique concrètement la mise en œuvre de la part des autorités publiques de mesures proactives économiques et sociétales afin d'empêcher la pollution occasionnée par les personnes privées. Deuxièmement, cet article offre aux citoyens comme garantie procédurale l'obligation pour les autorités d'assurer la possibilité pour le public d'influencer les décisions concernant leur milieu de vie<sup>2830</sup>.

**1725 .** Ce concept de responsabilité partagée exige que les fonctionnaires, les particuliers, les entreprises et les organisations réfléchissent à la manière dont ils peuvent mettre en œuvre leurs obligations et droits constitutionnels dans divers domaines tels que l'utilisation des terres, la gestion des déchets et la protection de la nature et de l'environnement<sup>2831</sup>. Pour mettre

---

<sup>2829</sup> S. BORGSTRÖM et T. KOIVUROVA, *Environmental law in Finland*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>2830</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? », *op. cit.*

<sup>2831</sup> S. BORGSTRÖM et T. KOIVUROVA, *Environmental law in Finland*, *op. cit.*, p. 21.

en œuvre cette responsabilité partagée, il est très important que les autorités veillent notamment à ce que suffisamment d'informations scientifiques soient produites et mises à disposition sur des questions telles que les menaces environnementales afin que le public participe aux processus décisionnels environnementaux<sup>2832</sup>.

### 3) *Les droits consacrés à des catégories spécifiques de la population*

**1726.** Outre les droits de participation en matière environnementale que la Constitution finlandaise consacre, dans une logique de durabilité sociale, ce texte prévoit également des droits spécifiques à certaines catégories de la population.

C'est tout d'abord le cas des populations autochtones vivant sur le territoire finlandais et plus particulièrement le peuple sami<sup>2833</sup>. Par plusieurs de ses articles, la Constitution permet de garantir les droits des peuples indigènes sami sur leurs terres d'origine<sup>2834</sup>. En effet, l'article 17 de la Constitution, consacré au « droit à sa langue et à sa culture » dispose dans son alinéa 3 que « Le peuple autochtone sami ainsi que les Roms et les autres groupes ont le droit de conserver et de développer leur langue et leur culture ». En outre, l'article 121 sur l'autonomie municipale et l'autonomie régionale précise qu' « il est accordé aux Samis une autonomie relative à leur propre langue et à leur propre culture sur leur territoire, conformément à des dispositions fixées par la loi ». Cette consécration constitutionnelle a eu une influence progressive sur la protection des droits ancestraux de ce peuple autochtone et a également favorisé sa participation spécifique dans l'élaboration de lois environnementales<sup>2835</sup>. Ajoutées aux engagements internationaux de la Finlande pris dans ce sens, ces dispositions constitutionnelles, ont permis que le mode de vie et la culture des Sami soient protégés contre les activités industrielles dans leur région d'origine. C'est notamment ce qui ressort de la loi sur l'eau (587/2011) ou la loi sur l'exploitation minière (621/2011)<sup>2836</sup>.

**1727.** En outre l'article 6 dispose que « les enfants doivent être traités comme des personnes à part entière et doivent pouvoir influencer sur les décisions les concernant

---

<sup>2832</sup> J. VILJANEN, H. HEISKANEN, S. RASKULLA, T. KOIVUROVA, et L. HEINÄMÄKI, *Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? (Comment le droit de l'environnement est-il appliqué?)*, Tampere, Ministère de l'Environnement, Université de Tampere, Institut du nord du droit de l'environnement et des minorités, 2014.

<sup>2833</sup> Ou Saami.

<sup>2834</sup> S. BORGSTRÖM et T. KOIVUROVA, *Environmental law in Finland*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>2835</sup> T. KOIVUROVA et A. PETRÉTEI, « Enacting a New Mining Act in Finland - How Were Sami Rights and Interests Taken into Account? », in *Nordic Journal of Environmental Law*, (2014), n° 1, p. 119 et s.

<sup>2836</sup> *Ibid.*

personnellement dans la mesure correspondant à leur niveau de maturité ». Cet article 6 dont l'intitulé porte sur l'égalité entre tous les individus implique, par conséquent, dans l'optique de la mise en œuvre de la justice environnementale que les mineurs ont droit à participer aux décisions environnementales qui les concernent. Cette consécration constitutionnelle fait donc des mineurs des citoyens actifs en fonction de leur âge.

## B) L'étendue de la participation environnementale en droit finlandais

**1728** . En Finlande le principe de « l'autogestion et de la prise de décision fondée sur le consensus dans les communes de Finlande »<sup>2837</sup> est appliqué. De fait, la loi de 1995 sur les collectivités territoriales reconnaît l'autonomie de ces dernières dans le processus décisionnel concernant leurs activités. Au niveau national, la loi de 1999 relative à la transparence des activités des pouvoirs publics a inséré d'autres obligations de consultation du public. Le droit administratif général finlandais<sup>2838</sup> favorise le principe de publicité ou *Julkisuusperiaate* qui figure à l'article 12 de la Constitution qui correspond au droit et à la liberté d'accès aux documents et aux renseignements gouvernementaux<sup>2839</sup>. Suite aux réformes constitutionnelles, le droit administratif a tenté de promouvoir une plus grande transparence et la responsabilité à tous les niveaux de l'administration, mais avec un fort accent spécifiquement sur les collectivités locales.

### 1) La sectorisation du droit de la participation en Finlande

**1729** . En ce qui concerne la législation environnementale finlandaise elle-même, elle a subi plusieurs modifications récentes afin d'assurer l'exécution de plusieurs obligations légales sur l'environnement aux plans international et de l'Union européenne<sup>2840</sup>. En revanche, le droit finlandais se caractérise par une sectorisation dans l'administration environnementale.

---

<sup>2837</sup> OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : Finlande 2009*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, p. 213.

<sup>2838</sup> Par exemple : Act on the Openness of Government Activities 621/1999, Administrative Procedures Act 434/2003 and the Administrative Judicial Procedures Act 586/1996.

<sup>2839</sup> T. PÖYSTI, « Scandinavian Idea of Informational Fairness in Law Encounters of Scandinavian and European Freedom of Information and Copyright Law », in *Scandinavian studies in law*, (2007), n° 50, p. 221 et s. « En Finlande, le droit et la liberté d'accès aux documents et aux renseignements gouvernementaux fondamentale est traité dans l'article 12 (2) de la Constitution ».

<sup>2840</sup> Comme la directive n° 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 n° 85/337/CEE et n° 96/61/CE du Conseil, JOUE n° L 156 du 25 juin 2003.

Autrement dit, dans ce domaine, le droit se divise en secteurs et il n'existe pas de code de l'environnement finlandais. Les principaux secteurs concernent donc le droit relatif à la pollution de l'environnement (la protection de l'environnement) (a), la conservation de la nature et des sites culturels (b), le droit de l'utilisation des sols (c), et enfin le droit de la planification des sols (l'urbanisme) (d)<sup>2841</sup>. Cette configuration explique que bien qu'il y ait des règles communes aux différents secteurs en matière de participation et d'information comme par exemple en matière d'évaluations d'impact, il existe des procédures variables pour chaque secteur.

#### a) La protection de l'environnement

**1730.** En ce qui concerne la réglementation finlandaise du contrôle de la pollution et de l'impact environnemental, la Loi de 2000 sur la protection de l'environnement, *Environmental Protection Act* (EPA) prévoit des procédures et des règles détaillées. La fonction principale de l'EPA est de fournir au système de permis environnemental de la Finlande la configuration requise, à la fois aux plans procédural et matériel, et de remplir plusieurs obligations environnementales en vertu de l'Union européenne, tels que l'IPPC<sup>2842</sup>. Bien que certains secteurs, comme le régime des permis de construire, demeurent dans une législation distincte, l'EPA a consolidé en une loi générale le système de permis sectorisé existant. L'EPA, qui permet de respecter différents principes du droit de l'environnement<sup>2843</sup>, prévoit un large éventail de dispositions concernant les possibilités de participation du public. À ce titre, l'amélioration des possibilités offertes aux citoyens d'influencer les décisions concernant l'environnement figure comme l'un des principaux objectifs de la loi. Cet objectif, tout en faisant écho à l'article 20 de la Constitution, indique les possibilités pour les citoyens d'influer sur « l'environnement » par opposition à la disposition constitutionnelle qui se rapporte à « leur milieu de vie propre », suggérant ainsi une portée plus large de la participation.

**1731.** D'une manière générale, l'EPA définit les responsabilités des autorités environnementales pour recueillir et diffuser des informations sur l'environnement, qui est en grande partie réalisée grâce à des bases de données, rapports et publications. En vertu du

---

<sup>2841</sup> E.J. HOLLO, « Le droit de l'environnement en Finlande », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, vol. 13 (2009), n° 4, p. 389-400.

<sup>2842</sup> Directive n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 concernant le contrôle intégré de la pollution (IPPC) Directive JO n° L 257 du 10 octobre 1996, p. 0026 – 0040.

<sup>2843</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? », *op. cit.* L'EPA englobe plusieurs principes comme le principe de précaution ou encore le principe pollueur-payeur. Il intègre également le *julkisuusperiaate*.

principe *julkisuusperiaate*, les autorités publiques sont tenues de mettre ces documents à la disposition du public qui peut en faire un usage soumis à aux règles sur la publicisation des documents officiels. Cela vaut pour l'ensemble des demandes de permis relevant de l'EPA. En outre, le public a la possibilité de commenter et de présenter des plaintes sur les demandes de permis soit par le biais d'observations écrites, soit par la tenue d'audiences plus formelles en fonction de la gravité de l'impact sur l'environnement de la demande de permis.

#### b) La protection de la nature et des sites culturels

**1732.** La Loi sur la conservation Nature (1096/1996)<sup>2844</sup> offre des possibilités à «toute partie» dont les droits ou les intérêts sont affectés par un programme de conservation de la nature d'exposer son cas au cours des premières étapes de l'élaboration du programme<sup>2845</sup>. En outre, ces possibilités doivent être médiatisées par le Ministère de l'Environnement, de façon à prévoir un débat public. En outre, en cas de création d'une réserve naturelle sur des terres privées, la loi prévoit des droits de participation plus spécifiques pour les propriétaires<sup>2846</sup>.

**1733.** Les législations diverses sur la gestion des ressources naturelles comportent également des dispositifs participatifs. Par exemple, au cours des vingt dernières années, la gestion forestière a nécessité le développement de procédures participatives<sup>2847</sup>. C'est la raison pour laquelle le *Finnish Forest Act* (1093/1996) modifié en 2004, prévoit des obligations pour les centres forestiers régionaux pour que soient appliqués les processus participatifs lors de la préparation des « programmes cibles régionaux pour la foresterie ».

**1734.** Des possibilités participatives sont prévues dans l'élaboration de programmes par le biais d'une coordination avec les parties représentant la foresterie dans la zone, ainsi qu'avec d'autres «parties concernées». Il s'avère que cette participation est mise en œuvre par le biais de groupes de travail où les différents groupes d'intérêt peuvent avoir leur mot à dire

---

<sup>2844</sup> Le *Nature Conservation Act* de 1996 met en œuvre les directives Oiseaux (directive 2009/147/CE) et Habitats (directive 92/43/CEE) ainsi que divers obligations internationales comme la Convention sur le commerce international des espèces en voie de disparition de 1973.

<sup>2845</sup> Article 8.

<sup>2846</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? », *op. cit.*

<sup>2847</sup> J. KANGAS, « Participatory approaches to forest management planning in Finland. In: Application of participatory approaches to sustainable rural resources management and environmental conservation in Asian-Pacific countries », p. 35-40, in AGRICULTURAL AND FORESTRY RESEARCH CENTRE (dir.), *Application of participatory approaches to sustainable rural resources management and environmental conservation in Asian-Pacific countries. Proceedings of Tsukuba Asian Seminar on Agricultural Education*, Japon, University of Tsukuba, 2002.

concernant les différents aspects du plan<sup>2848</sup>. Dans le domaine de la gestion forestière finlandaise, il existe cinq niveaux de planification en ce qui concerne les forêts privées: le niveau national, encadré par le Programme forestier national de la Finlande (PFN), le niveau régional, incorporé dans les programmes forestiers régionaux (RFP), le niveau local des plans forestiers régionaux, le niveau du propriétaire forestier, représenté dans les plans volontaires privés de gestion forestière et le niveau opérationnel faisant l'objet de déclarations d'utilisation de la forêt soumises avant la coupe<sup>2849</sup>. Aborder la thématique de la gestion forestière finlandaise en droit de la participation offre un réel contraste avec l'ensemble de la législation de ce pays en matière d'inclusion du citoyen dans le processus décisionnel environnemental. En effet, si d'une manière générale la Finlande est à un stade avancé de législation en la matière, les droits de participation du public sont très limités dans la planification des forêts. Ce domaine constitue l'exception ce qui est paradoxal pour un pays dont une importante partie du territoire est recouvert par des forêts. En effet, si le PFN décrit des objectifs généraux, juridiquement contraignants, pour la politique forestière nationale couvrant les forêts étatiques et privées et que sa préparation inclut le travail des parties prenantes, de larges discussions publiques ainsi qu'une évaluation d'impact environnemental stratégique<sup>2850</sup>, les autres niveaux sont davantage limités en termes de participation<sup>2851</sup>.

### c) Le droit de la planification et de l'utilisation des sols

**1735**. Au sein du système finlandais de planification et d'utilisation des terres encadré par le *Land Use and Building Act* (132/1999)<sup>2852</sup>, certaines modalités participatives existent lors du processus d'élaboration des propositions de plan sachant qu'en Finlande, on distingue le plan régional d'utilisation des terres, le plan local directeur et le plan local détaillé (ces deux

---

<sup>2848</sup> *Ibid.*

<sup>2849</sup> M. PAPPILA et I. PÖLÖNEN, « Reconsidering the role of public participation in the Finnish forest planning system », *op. cit.*

<sup>2850</sup> E. PRIMMER et S. KYLLÖNEN, « Goals for public participation implied by sustainable development, and the preparatory process of the Finnish National Forest Programme », in *Forest Policy & Economics*, (2006), n° 8, p. 838 et s.

<sup>2851</sup> M. PAPPILA et I. PÖLÖNEN, « Reconsidering the role of public participation in the Finnish forest planning system », *op. cit.*

<sup>2852</sup> Le *Land Use and Building Act* (132/1999), loi sur l'utilisation des terres et sur la construction en Finlande, régit l'aménagement du territoire grâce à des contrôles autorisés et des licences. Elle est chargée d'administrer les procédures de contrôle d'utilisation des terres à travers le processus de délivrance des divers permis conditionnels.

derniers étant des plans municipaux)<sup>2853</sup>. La rédaction du *Land Use and Building Act* a été motivée par la volonté du législateur finlandais d'encadrer l'utilisation des zones terrestres et aquatiques ainsi que les activités de construction de manière à garantir un environnement sain ainsi qu'un développement écologiquement, économiquement, socialement et culturellement durable<sup>2854</sup>. Dans cette optique, la loi mise sur la démocratie participative et consacre avec précision les modalités de la participation du public. Elle dispose dans son article 1 que tout le monde a le droit de participer au processus décisionnel. Cet article impose également que la planification soit de haute qualité et interactive, que l'expertise soit complète et qu'il y ait une information ouverte sur les questions traitées.

**1736 .** Le processus d'élaboration des propositions de plan est effectué au cas par cas par les autorités locales de planification et implique généralement la création d'une carte localisant notamment les zones d'impact et les aires d'usages. Au cours de ce processus de planification, les autorités ont la responsabilité de respecter le principe *julkisuusperiaate*, principe de publicité. Au-delà de cette obligation, le *Land Use and Building Act* consacre plus en détail dans son chapitre 8 les modalités visant à mettre en œuvre le droit de participer au processus de préparation de planification énoncé dans son article 1. Pour cela, le chapitre 8 de la loi exige des autorités qu'elles élaborent un schéma de participation et d'évaluation en liaison avec la proposition de plan. Ce document doit décrire le processus de planification et a pour but d'informer précisément le public sur les modalités de la participation : il présente les renseignements sur l'accès aux informations ainsi que toute autre information pertinente pour le processus de planification ainsi que le lieu et le moment de la participation. En outre, l'article 62 de la loi prévoit que ce schéma doit être mis à la disposition des propriétaires fonciers et du public afin qu'il soit commenté. Ainsi toute possibilité doit être donnée pour commenter à la fois le schéma et la proposition de plan. À ce titre, l'article 62 définit avec précision la notion de partie prenante puisqu'il englobe les propriétaires fonciers de la région et ceux dont les conditions de vie, de travail ou autres conditions peuvent être impactées mais également les autorités et les sociétés dont la sphère d'activité est concernée par la planification. De fait, tout résident d'une municipalité concernée par le plan peut soumettre un commentaire, ou une proposition.

---

<sup>2853</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? », *op. cit.* Il existe également un second processus qui s'exerce dans le système de permis de construire. Cependant, dans ce cas les possibilités de participation du citoyen sont beaucoup plus limitées.

<sup>2854</sup> S. BORGSTRÖM et T. KOIVUROVA, *Environmental law in Finland*, *op. cit.*, p. 117.

**1737** . Il est donc intéressant de constater que le droit finlandais prévoit que le public puisse lui-même commenter les modalités de sa participation et faire des propositions si le schéma est jugé insuffisant.

## 2) *L'élaboration participative des évaluations d'impact environnemental*

**1738** . La loi sur la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (468/1994)<sup>2855</sup> s'applique à tous les projets susceptibles d'avoir d'importants effets environnementaux négatifs. Elle détaille la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (*environmental impact assessment*, EIA) et le décret sur les EIA (713/2006)<sup>2856</sup> énumère les types de projets pour lesquels le processus d'EIA est obligatoire dans l'article 6. Il fournit également une description plus détaillée du type d'information qu'il est nécessaire d'inclure dans le programme d'évaluation et le rapport d'évaluation.

**1739** . En Finlande, si le ministère de l'Environnement est responsable de l'élaboration de la politique et de la législation de l'EIA, la mise en œuvre du processus d'EIA est supervisée par les Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement (appelées les centres ELY)<sup>2857</sup>. Le principe central de la procédure de l'EIA repose sur le fait que cette évaluation est un outil de gestion environnementale préventif et participatif. La loi prévoit qu'il doit être introduit le plus tôt possible au cours de la phase de planification du projet afin de s'assurer que le projet soit le plus respectueux de l'environnement et qu'une large participation du public soit mise en œuvre dès le début du processus.

**1740** . Le processus d'EIA finlandais se déroule en deux phases participatives (**Figure n° 11**). Tout d'abord, selon l'article 8.1 de la Loi sur l'EIA, le porteur du projet faisant l'objet d'une EIA doit soumettre le programme d'évaluation à l'autorité de coordination le plus tôt possible. Ce programme d'évaluation est un document d'orientation doit être soumis au Centre ELY très tôt, c'est à dire au cours de la phase de planification du projet. Parmi les différents éléments obligatoires que doit comporter ce programme d'évaluation figure le plan

<sup>2855</sup> La loi a pour but la mise en œuvre de la directive EIA 85/337 / CEE.

<sup>2856</sup> Modifié en 2011.

<sup>2857</sup> *Environment - ELY Centre*, <https://www.ely-keskus.fi/web/ely-en/environnement>, consulté le 6 septembre 2017. Ces centres sont responsables de la protection environnementale, de l'utilisation des terres, de l'orientation sur la construction, de la gestion de l'environnement culturel, de la protection de la biodiversité et de son utilisation durable, et du suivi des états de l'environnement dans leurs régions respectives. Ils sont généralement gérés par le ministère de l'emploi et de l'économie mais le ministère de l'environnement prend en charge sa propre branche administrative dans ces centres.

d'organisation de la participation du public<sup>2858</sup>. Ce programme doit être soumis à une période obligatoire de commentaires du public dont la procédure est décrite dans la Loi<sup>2859</sup>. L'article 11 du décret sur les EIA précise les modalités obligatoire quant à la participation du public. En tant qu'autorité de coordination, le centre ELY doit s'assurer que le programme d'évaluation a été soumis à l'examen et aux commentaires du public pendant au moins 30 jours qui peuvent s'étendre jusqu'à 60 jours. En parallèle, l'autorité de coordination organise également des réunions pour les publics intéressés afin qu'ils puissent fournir des commentaires supplémentaires sur le document et poser des questions. Il y a donc un vrai dialogue entre le public et les autorités publiques. Après cette phase de participation et la consultation d'autres autorités compétentes en matière de délivrance de permis, l'autorité de coordination doit émettre une déclaration reflétant son propre avis sur le programme d'évaluation, qui doit être discuté dans les deux mois suivant la clôture de la phase participation du public. La déclaration du centre ELY peut émettre des souhaits de modification du programme d'évaluation. Cet acte doit également indiquer comment les études nécessaires devront être menées. En outre la déclaration doit expliquer comment les audiences publiques seront organisées. Enfin, un résumé des déclarations et opinions émises doit également être inclus dans le communiqué.

**1741** . Ensuite, la deuxième phase de la procédure se déroule autour du rapport d'EIA qui est le document d'information principal à suivre pour l'ensemble du processus. Ce document dont le contenu est développé par l'article 10 du décret sur les EIA (713/2006)<sup>2860</sup> est réalisé

---

<sup>2858</sup> Outre ce plan de la participation du public, le programme d'évaluation doit comprendre un certain nombre d'éléments obligatoires : des informations sur le projet (son but, sa phase de planification, son emplacement, son utilisation du territoire, ses liens avec d'autres projets et des informations sur le porteur de projet), les alternatives pour la mise en œuvre du projet (y compris l'alternative de non réalisation du projet), des informations sur les plans, les permis et les décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet, une description de l'environnement, des informations sur les études d'impact environnemental existantes ainsi que celles qui sont prévues, des informations sur les méthodes et méthodologies à utiliser, une proposition visant à déterminer le domaine d'impact et une estimation du calendrier de planification et de mise en œuvre du projet et des dates où les études et le rapport d'évaluation seront terminés.

<sup>2859</sup> Article 8a concernant les audiences sur la procédure d'évaluation.

<sup>2860</sup> Selon cet article 10, le rapport d'EIA comprend toutes les informations du programme d'évaluation; un compte rendu de la manière dont le projet et ses alternatives se conforme aux plans d'utilisation des terres et aux plans et programmes d'utilisation des ressources naturelles et de la protection de l'environnement; les principales caractéristiques et les solutions techniques du projet, y compris une description des opérations et des activités de démantèlement, le cas échéant; les principales informations utilisées dans l'évaluation; un compte rendu de l'environnement et une évaluation de l'impact environnemental du projet et de ses alternatives, des lacunes dans les données utilisées et des principaux facteurs d'incertitude, y compris une évaluation de la possibilité d'accidents environnementaux et leurs conséquences; un compte rendu de la faisabilité du projet et de ses alternatives; une proposition d'actions visant à prévenir et atténuer les impacts environnementaux négatifs; une comparaison des alternatives de projet; une proposition de programme de surveillance; une description des différentes étapes de la procédure d'évaluation, y compris la procédure de participation; un compte rendu de la façon dont la déclaration de l'autorité de coordination sur le programme d'évaluation a été prise en compte et enfin un résumé non technique, clairement présenté de toutes ces informations.

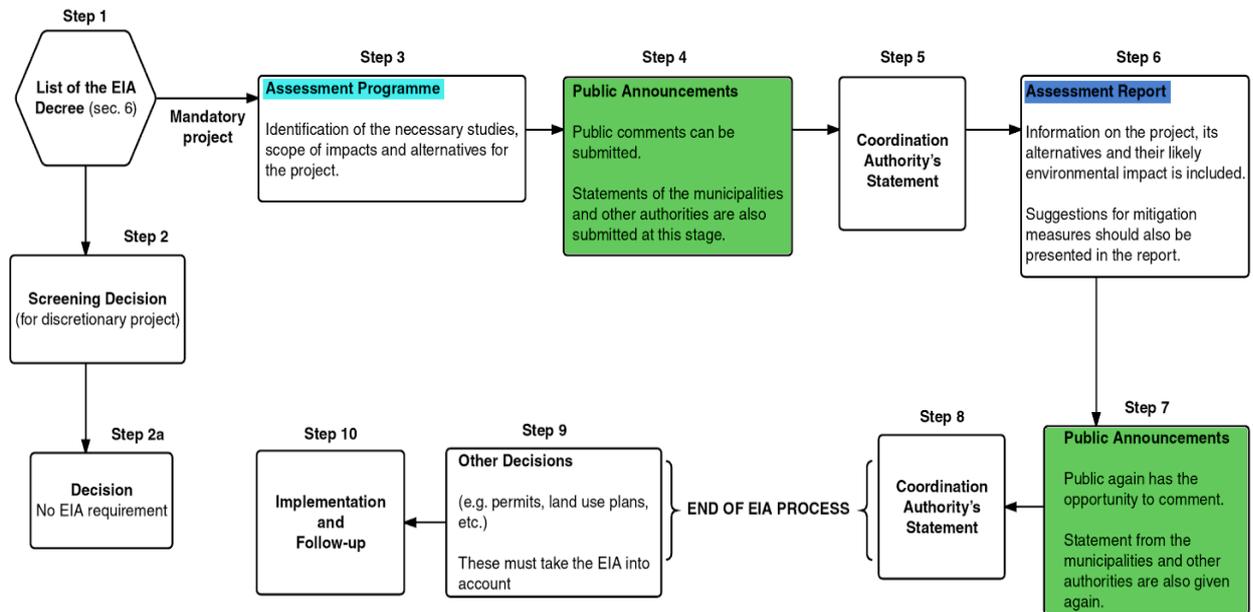
par le porteur de projet. L'article 11 de la loi sur l'EIA prévoit la même procédure de participation du public que pour le programme d'évaluation. Le centre ELY, autorité de coordination, organise des réunions pour le public afin de leur permettre d'exprimer leur point de vue sur le projet et de recueillir tous les avis et commentaires soumis par les autres autorités compétentes en matière de délivrance de permis. Dans ce cas, la participation dure également entre 30 et 60 jours. Sur cette base, l'autorité de coordination émet à nouveau son propre avis afin de donner une opinion sur l'adéquation de l'évaluation, des enquêtes et des solutions de rechange. La procédure d'EIA est terminée lorsque l'autorité de coordination remet sa déclaration au promoteur et aux autorités chargées des permis. Cette déclaration fournit des informations importantes pour les décisions ultérieures sur les permis environnementaux ou d'autres approbations nécessaires à la mise en œuvre du projet.

**1742 .** Cette procédure se caractérise par une forte implication du public dans le processus d'évaluation qui a été reconnue dans le rapport de l'OCDE de 2009<sup>2861</sup>. La procédure permet en effet d'avoir recours à l'avis du public au moins deux fois soit à chaque étape primordiale du processus d'évaluation. En outre la loi prévoit qu'aucun amendement ne peut être apporté au rapport d'EIA après que l'autorité de coordination ait donné sa déclaration aux autorités chargées des permis. Cependant le centre ELY peut exiger que des informations nécessaires au rapport d'EIA soient ajoutées au cours du processus de délivrance des permis. Il peut dans ce cas exiger que ces informations soient préparées et soumises pour un nouvel examen et une période de consultation publique.

---

<sup>2861</sup> OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE*, op. cit., p. 213.

**Figure n°11 : Les étapes de la procédure de l'EIA<sup>2862</sup>.**



**1743.** La procédure d'EIA permet au public concerné et intéressé d'influer sur la planification, l'évaluation et le suivi des projets. Ainsi, les audiences publiques, les réunions, l'information du public et le droit du public de commenter sont des dispositifs permettant d'intégrer des considérations environnementales, culturelles, sociales, économiques et technologiques. En outre, son champ d'application, qui est jugé relativement large, comprend, depuis une révision de la loi en 1999, les impacts sur les relations susceptibles d'exister entre les écosystèmes et les facteurs exogènes<sup>2863</sup>. Bien souvent, elle facilite également la résolution des conflits par la médiation et la négociation<sup>2864</sup>.

### 3) Le dépassement de la Convention d'Aarhus par le droit finlandais

**1744.** Même si la Finlande peut connaître certaines lacunes en matière de participation, il peut être reconnu dans l'ensemble que ce pays a su développer une importante culture de la participation. Si l'on observe l'ensemble des dispositifs consacrés par le droit finlandais, on

<sup>2862</sup> Source : T. KOIVUROVA, P. LESSER, S. BICKFORD, P. KANKAANPÄÄ, et M. NENASHEVA, *Environmental Impact Assessment in the Arctic: A Guide to Best Practice*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 39.

<sup>2863</sup> E.J. HOLLO, « Le développement du droit de l'environnement en Finlande de 1999 à 2001 », *op. cit.*

<sup>2864</sup> FINNISH MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, *Guidelines for environmental impact assessment (EIA) in the Arctic: Arctic Environmental Protection Strategy*, Helsinki, Finnish Ministry of the Environment, 1997, p. 32-33.

constate que ces derniers répondent aisément aux exigences de la Convention d'Aarhus. Dans le rapport du ministère finlandais de l'environnement de 2005 sur l'application de la Convention d'Aarhus<sup>2865</sup> il a été rappelé que la Finlande avait déjà une législation suffisante dans son ordre juridique interne avant même l'entrée en vigueur de ce texte international. En outre, il faut rappeler que l'article 20 de la Constitution sur la responsabilité environnementale partagée a été intégré avant même la signature de la Convention d'Aarhus. Cependant, bien que la signature par la Finlande de la Convention d'Aarhus n'ait pas entraîné d'importantes réformes, deux amendements à la législation nationale ont été entrepris. La première a consisté à modifier la Loi sur l'énergie nucléaire (779/2004) et l'autre a été la création d'une nouvelle Loi sur l'expropriation des permis exigés par certains projets ayant des impacts environnementaux (768/2004). Mise à part ces modifications, aucune autre loi n'a été modifiée en Finlande, suite à la mise en œuvre d'Aarhus<sup>2866</sup>.

**1745.** Si l'on analyse les procédures spécifiques de participation, on constate que la législation finlandaise respecte amplement les exigences de la Convention internationale de 1998. En effet, au vu de l'article 6 de ce texte, différentes exigences sont posées. Ainsi pour que l'article 6 de la Convention d'Aarhus soit respecté il faut que la participation intervienne tôt dans le processus de prise de décision, que la participation s'applique aux plans, programmes et décisions ayant un impact environnemental. Il faut également que le droit à l'information, le droit d'être informé et le pouvoir d'influer sur les décisions soient assurés. Enfin, tous ces droits doivent être accessibles à un large éventail de parties prenantes.

**1746.** Comme nous l'avons en partie abordé, il apparaît qu'il existe en Finlande un large éventail de lois environnementales et de procédures de prise de décision consacrant des droits de participation du public. Or dans l'ensemble, il se dégage de ces textes une obligation générale pour les autorités finlandaises de permettre au public de faire des observations au sujet d'une proposition de projet avant la prise de décision<sup>2867</sup>. En outre, la possibilité de commenter le programme ainsi que le rapport lors de la procédure d'EIA correspond également à un dispositif de pré-décision ce qui correspond au critère de participation précoce du public posée par la Convention d'Aarhus.

---

<sup>2865</sup> MINISTÈRE FINLANDAIS DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport sur l'application de la Convention d'Aarhus du 24 janvier 2005*, Helsinki, 2005.

<sup>2866</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? », *op. cit.*

<sup>2867</sup> *Ibid.*

**1747.** L'importance du développement des règles de publicité à travers le principe *julkisuusperiaate* et les réformes constitutionnelles permettant la protection des droits à la participation et à l'accès à l'information est en pleine cohérence avec le droit à l'information et le droit d'être informé de la Convention d'Aarhus. À ce titre, l'EPA de 2000 est particulièrement précis en termes d'exigence en matière de collecte, de diffusion et de publication de l'information environnementale. Ces exigences sont en outre étayées par des règles administratives sur la transparence et l'accessibilité de l'information.

**1748.** Concernant l'influence du public sur la prise de décision, ici encore les diverses procédures participatives développées par le droit finlandais insistent sur la prise en compte des observations et propositions du public. Pour illustrer cette affirmation l'exemple de l'EIA démontre que cette procédure offre un lieu d'expression, de discussion, d'analyse et d'évaluation des questions, des informations, des valeurs, des perspectives et des intérêts. Bien que cette procédure soit utilisée dans tout le pays, l'Arctique étant culturellement et socio-économiquement une région complexe, cette région de la Finlande constitue un territoire où ce dispositif est particulièrement utilisé afin de résoudre les conflits d'usage du sol. En favorisant une pleine participation des peuples autochtones dans cette région, la procédure d'EIA, lorsqu'elle est réussie permet de dégager les opinions, les perceptions et les perspectives différentes afin de favoriser une compréhension commune<sup>2868</sup>.

**1749.** Enfin, les dispositifs participatifs consacrés par la loi finlandaise permettent d'inclure dans les processus décisionnels environnementaux une large variété de parties prenantes. L'ensemble des droits consacré par la Convention d'Aarhus s'adressent au public : c'est-à-dire « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes »<sup>2869</sup>. Les différentes procédures finlandaises ne comportent aucune restriction en la matière ce qui implique que toute personne intéressée peut formuler des observations sur une question. En outre, certaines lois environnementales finlandaises en général prévoient comme nous l'avons vu la participation spécifique des populations autochtones mais également la consultation des autorités compétentes en matière de délivrance de permis, d'acteurs économiques et d'experts ce qui donne au groupe des participants un aspect assez hétéroclite.

---

<sup>2868</sup> FINNISH MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, *Guidelines for environmental impact assessment (EIA) in the Arctic*, *op. cit.*, p. 35-36.

<sup>2869</sup> Article 2§4 de la Convention d'Aarhus.

**1750.** En conclusion, il apparaît que la Finlande répond effectivement à toutes les exigences de la Convention d'Aarhus. Les réformes constitutionnelles de la fin des années 1990, l'adhésion à différentes lois transnationales, la consécration du principe de *julkisuusperiaate* par le droit administratif et l'ensemble des lois environnementales font du droit finlandais un droit de transparence et de démocratie active si bien que certains juristes vont jusqu'à affirmer qu'il dépasse aisément les dispositions de la Convention d'Aarhus<sup>2870</sup>. Dans son rapport de 2009, l'OCDE relève également l'importance dont dispose la participation du public dans les processus décisionnels environnementaux tant en termes d'éducation et d'information que de participation et d'accès au juge<sup>2871</sup>.

### **III. L'application de dispositifs de *crowdsourcing* dans le processus décisionnel environnemental finlandais**

**1751.** La défiance croissante des citoyens envers le monde politico-administratif nécessite pour les gouvernants de développer des dispositifs innovants afin d'associer au mieux les citoyens dans l'élaboration de décisions qui les concernent. Consciente de cet impératif, la Finlande a su amorcer la pratique de nouveaux dispositifs participatifs dans la création de règles de droit. Le recours au *crowdsourcing* pour l'élaboration des normes constitue l'innovation la plus importante dans l'ordre juridique finlandais. Cette pratique, encadrée relativement récemment par le droit finlandais, est à son commencement. Elle n'en démontre pas moins la capacité du système juridique finlandais à développer de nouvelles modalités participative afin d'élaborer des normes dont certaines ont un impact direct sur l'environnement.

**1752.** Le *crowdsourcing* consiste littéralement à externaliser (*to outsource*) une activité vers la foule (*crowd*) c'est-à-dire vers un grand nombre d'acteurs anonymes. Bien que le phénomène soit ancien (par exemple, à l'époque des chasseurs de prime de la conquête de l'Ouest au XIX<sup>e</sup> siècle), son essor est fortement lié au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et plus particulièrement, du Web 2.0 qui facilite la mise en relation d'un grand nombre d'acteurs dispersés<sup>2872</sup>. Il consiste à donner

---

<sup>2870</sup> S. DAVIES, « In Name or Nature? », *op. cit.*

<sup>2871</sup> OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE*, *op. cit.*, p. 210-218.

<sup>2872</sup> D. CARDON, « La trajectoire des innovations ascendantes : inventivité, coproduction et collectifs sur Internet », Colloque Innovations, usages, réseaux, ATILF - CNRS, Montpellier, 2006. En ligne HAL : <https://halshs.edutice.archives-ouvertes.fr/edutice-00134904>.

la parole aux internautes qui vont contribuer à enrichir les contenus, à contribuer aux débats et à donner leur point de vue<sup>2873</sup>.

#### A) Le *crowdsourcing*, outil démocratique d'élaboration de la loi

**1753**. Selon Jeff Howe et Mark Robinson qui sont à l'origine du terme, le *crowdsourcing* est un modèle décentralisé de production et de résolution de problèmes en ligne<sup>2874</sup>. Cette pratique passe donc par un appel ouvert en ligne pour que quiconque puisse participer à une tâche donnée dans les domaines les plus divers<sup>2875</sup>. L'exemple sans doute le plus connu du *crowdsourcing* collaboratif est le site *Wikipedia* qui se qualifie lui-même comme un « projet d'encyclopédie collective en ligne, universelle, multilingue et fonctionnant sur le principe du wiki »<sup>2876</sup>. Certains domaines scientifiques comme l'astronomie ou les sciences environnementales y ont recours, pour collecter des données à grande échelle. Le *crowdsourcing* transforme les pratiques de recherche et de production d'information. À ce titre, il est à considérer comme un domaine émergent de la gestion des connaissances et de la production participative.

**1754**. Différents spécialistes ont vu en ce procédé un outil indispensable à la mise en œuvre de la démocratie dans sa dimension participative. À ce titre, la finlandaise Tanja Aitamurto, directrice adjointe du *Brown Institute for Media Innovation* à l'Université de Stanford et conseillère du gouvernement finlandais sur les projets d'*Open Government*, définit le *crowdsourcing* comme « un appel ouvert pour que chacun puisse participer à une tâche ouverte en ligne, et où "la foule" désigne un groupe indéfini qui participe »<sup>2877</sup>.

**1755**. Fondamentalement, le *crowdsourcing* vise à rassembler l'intelligence collective que Pierre Lévy a ainsi définie : « L'intellectuel collectif est une sorte de société anonyme à laquelle chaque actionnaire apporte en capital ses connaissances, ses navigations, sa capacité

---

<sup>2873</sup> J. CATANESE et LEXISNEXIS, « Le crowdsourcing peut-il gagner le monde du droit et de l'entreprise ? », *op. cit.*

<sup>2874</sup> J. HOWE, « The rise of crowdsourcing », in *Wired magazine*, (2006), n° 14, p. 1 et s. « *Crowdsourcing is an online, distributed problem-solving and production model* ».

<sup>2875</sup> D.C. BRABHAM, *Crowdsourcing (The MIT Press Essential Knowledge series)*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 2013 ; D.C. BRABHAM, *Crowdsourcing in the public sector*, Washington, DC, Georgetown University Press, coll. « Public management and change series », 2015.

<sup>2876</sup> Wiki, <https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Wiki&oldid=137741700>, consulté le 29 août 2017. « Un wiki est une application web qui permet la création, la modification et l'illustration collaboratives de pages à l'intérieur d'un site web ».

<sup>2877</sup> T. AITAMURTO, *Crowdsourcing for democracy: a new era in policy-making*, Helsinki, Parliament of Finland, coll. « Publication of the Committee for the Future », n° 1, 2012, p. 8.

d'apprendre et d'enseigner. Le collectif intelligent ne soumet ni ne limite les intelligences individuelles, mais au contraire les exalte, les fait fructifier et leur ouvre de nouvelles puissances. Ce sujet transpersonnel, ne se contente pas de sommer les intelligences individuelles. Il fait croître une forme d'intelligence qualitativement différente, qui vient s'ajouter aux intelligences personnelles, une sorte de cerveau collectif ou d'hypercortex »<sup>2878</sup>. Dans son ouvrage, *Foules intelligentes*, Howard Rheingold s'explique sur cette notion. Par "foule intelligente", il désigne tout groupe qui agit collectivement à l'aide de moyens de communication mobiles (téléphones, assistants) et d'Internet<sup>2879</sup>. « La convergence de ces technologies mobiles permet de coordonner des actions en temps réel et cela entraîne d'importantes conséquences sociales, économiques et politiques »<sup>2880</sup>.

**1756.** Apparu depuis une douzaine d'années, le *crowdsourcing* a plus récemment été appliqué au domaine juridique<sup>2881</sup>. À mesure que les technologies se sont améliorées, le *crowdsourcing* est devenu une méthode populaire pour rassembler et exploiter l'intelligence collective. Il offre des possibilités sans précédent pour la démocratie : les citoyens peuvent participer à un *brainstorming*, réfléchir et même mettre en œuvre des décisions qui étaient autrefois le territoire exclusif des élites politiques et expertes<sup>2882</sup>. Alors que certains pays n'ont pas encore amorcé leur première initiative de *crowdsourcing* au plan gouvernemental, la Finlande est à la pointe de l'engagement numérique des citoyens ce qui a été très profitable pour l'amélioration des politiques. Ce procédé a permis aux gouvernants de ce pays de mieux connaître le public et réciproquement cela a changé l'opinion publique au sujet du gouvernement.

**1757.** De nombreuses organisations et plusieurs ministères faisant partie du gouvernement finlandais ont vu reconnaître leurs efforts d'engagement civique pionnier grâce à l'utilisation du *crowdsourcing* au cours des dernières années. Les finlandais ont en particulier influencé la loi sur le droit d'auteur mais également la politique environnementale<sup>2883</sup>. De fait, bien que ce

---

<sup>2878</sup> P. LÉVY, *L'intelligence collective: pour une anthropologie du cyberspace*, Paris, La Découverte, coll. « Sciences et société », 1994, p. 108.

<sup>2879</sup> H. RHEINGOLD, *Foules intelligentes: la nouvelle révolution sociale*, traduit par P.-E. BRUGERON, Paris, M21 Editions, 2005.

<sup>2880</sup> L. VIEIRA, « Les réseaux et l'humain. Exploration de la genèse d'une nouvelle expertise », in *Sciences de la société*, (2014), n° 91, p. 12 et s.

<sup>2881</sup> J. CATANESE, LEXISNEXIS, « Le crowdsourcing peut-il gagner le monde du droit et de l'entreprise ? », *op. cit.*

<sup>2882</sup> L. VIEIRA, « Les réseaux et l'humain. Exploration de la genèse d'une nouvelle expertise », *op. cit.*

<sup>2883</sup> J. DAY, *Crowdsourcing: A Lesson From Finland – Innovation Excellence*, <http://innovationexcellence.com/blog/2014/07/10/crowdsourcing-a-lesson-from-finland/>, consulté le 29 août 2017.

procédé nécessité une bonne préparation des procédures mises en œuvre, le *crowdsourcing* permet d'accroître la participation des citoyens au processus décisionnel environnemental ce qui en fait des éco-citoyens actifs.

B) Les recours au *crowdsourcing* pour l'élaboration de la loi environnementale finlandaise

**1758** . La Finlande incarne un pays innovant en matière de démocratie environnementale en ayant recours à l'élaboration de la norme par la technique du *crowdsourcing*. À ce titre, deux exemples peuvent être pris : un cas de participation informelle pour l'adoption d'une loi fixant les règles du trafic hors route (1) et la consécration du droit à l'initiative citoyenne (2).

1) *Le recours du gouvernement finlandais au crowdsourcing dans l'élaboration de la loi environnementale : l'expérience du Off-Road Traffic Act*

a) *Contexte et mise en œuvre du crowdsourcing dans l'élaboration du Off-Road Traffic Act*

**1759** . Depuis 2012, la Finlande a pris des mesures pionnières dans l'expérimentation de méthodes de démocratie participative et directe. Pour la première fois en 2013, le ministère de l'Environnement en Finlande a mis en place un processus législatif fondé sur le *crowdsourcing* en demandant aux citoyens d'apporter des idées pour une nouvelle loi sur la circulation hors route. Le *Off-Road Traffic Act* est une loi qui a pour but de réglementer l'endroit et la manière dont les motoneiges et les VTT rapides peuvent circuler afin de protéger la nature de la circulation hors route. Ce projet a également pour ambition d'établir des règles de dédommagement des propriétaires fonciers pour l'utilisation de leurs terres par le trafic hors-route.

**1760** . Cette expérience de *crowdsourcing* a été initiée par le ministère finlandais de l'Environnement en collaboration avec le *Committee for the Future of the Parliament of Finland*. L'objectif principal des universitaires et des chercheurs associés à ce projet était d'identifier les moyens par lesquels l'intelligence collective peut être exploitée au profit de

l'élaboration des politiques, avec en outre, l'espoir de susciter un changement social. À ce titre, certains chercheurs comme Hélène Landemore, maître de conférences en Sciences Politiques à l'Université de Yale, qui participé à cet évènement<sup>2884</sup> ont exposé les modalités de la mise en œuvre de ce projet<sup>2885</sup>. Une seconde expérimentation menée par l'Islande en vue de construire un projet de constitution a également fait l'objet de ses observations<sup>2886</sup> et démontre que le numérique permet à de nouveaux acteurs, des citoyens, d'assumer une part du pouvoir normatif.

**1761 .** La mise en place de cette nouvelle procédure a principalement été motivée par le fait que le gouvernement précédent n'avait pas réussi à adopter en 2010 au parlement finlandais une nouvelle loi sur la circulation hors route<sup>2887</sup> en raison de trop nombreux désaccords au sein de la classe politique<sup>2888</sup>. Malgré cela il s'est avéré nécessaire de réformer la loi actuelle régissant la circulation tout terrain de 1995 parce que, d'une part, le nombre de VTT et des autres véhicules tout terrain a augmenté, et d'autre part, la loi existante n'encadre pas correctement la densité de trafic élevée en été. En conséquence, le gouvernement finlandais a mis en place une plate-forme en ligne<sup>2889</sup> afin que le public puisse contribuer aux processus législatifs concernant la nouvelle loi sur la circulation hors route.

**1762 .** Le processus, appelé « l'expérience finlandaise » a été divisé en trois étapes (**Figure n° 12**). La première étape (de janvier à mars 2013) a consisté à procéder à la cartographie du problème : on a demandé aux citoyens de partager leurs préoccupations, leurs expériences et leurs problèmes de circulation hors route et d'échanger sur la loi régissant ces points<sup>2890</sup>. Dans

---

<sup>2884</sup> T. AITAMURTO et H. LANDEMORE, « Democratic participation and deliberation in crowdsourced legislative processes: The case of the law on off-road traffic in Finland », The 6th conference on communities and technologies (C&T). workshop: large-scale idea management and deliberation systems, Munich, 2013.

<sup>2885</sup> T. AITAMURTO, H. LANDEMORE, D. LEE, et A. GOEL, *Seven lessons from the crowdsourced law reform in Finland*, <http://thegovlab.org/seven-lessons-from-the-crowdsourced-law-reform-in-finland/>, consulté le 29 août 2017.

<sup>2886</sup> H. LANDEMORE, « Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment », in *Journal of Political Philosophy*, (2015), n° 3, p. 166 et s.

<sup>2887</sup> R. WILLERS, *Crowdsourcing in Policy and Lawmaking in Finland*, <http://participedia.net/en/cases/crowdsourcing-policy-and-lawmaking-finland>, consulté le 28 août 2017.

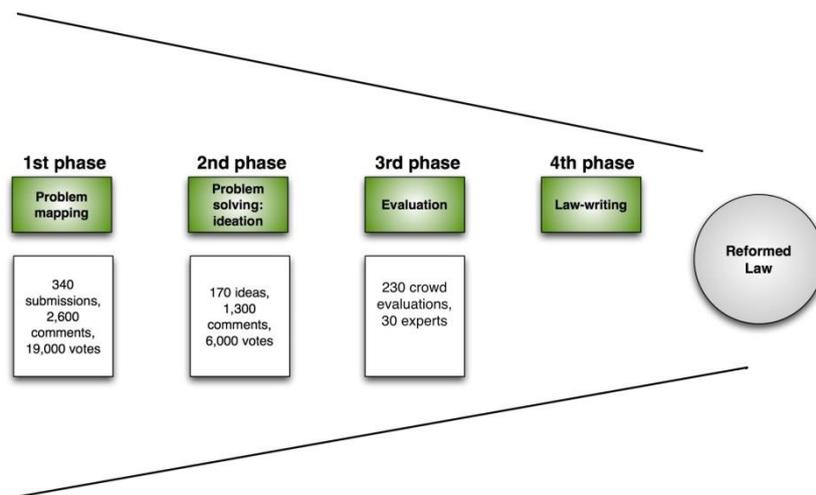
<sup>2888</sup> T. AITAMURTO et H. LANDEMORE, « Democratic participation and deliberation in crowdsourced legislative processes: The case of the law on off-road traffic in Finland », *op. cit.* La raison pour laquelle il était si difficile d'introduire une nouvelle législation sur la question était double. Tout d'abord, certains parlementaires étaient contre le fait de passer d'une analyse en fonction des besoins (comme c'était le cas précédemment en Finlande) à une analyse fondée sur les droits proposés dans la nouvelle législation. Il y avait ensuite des désaccords concernant le niveau de l'administration auquel les décisions sur les nouveaux itinéraires hors route devaient être prises.

<sup>2889</sup> *Suomijoukkoistaa.fi*, <http://www.suomijoukkoistaa.fi/>, consulté le 29 août 2017.

<sup>2890</sup> T. AITAMURTO, H. LANDEMORE, D. LEE, et A. GOEL, « Seven lessons from the crowdsourced law reform in Finland », *op. cit.* Pendant la première phase de *crowdsourcing*, 340 idées et sujets de conversation, 2600 commentaires en réaction aux idées et sujets de conversation, et 19 000 votes provenant d'environ 700

la deuxième phase, de mars 2013 à juin 2013) ils ont formulé des idées sur la façon de résoudre ces problèmes identifiés précédemment<sup>2891</sup>. Dans la troisième étape (juin 2013-octobre 2013, ces solutions ont fait l'objet d'une évaluation publique. La foule ainsi qu'un panel d'experts ont été sollicités pour évaluer les idées émises.

**Figure n° 12 : Phases du projet de loi crowdsourcée sur le off-road en Finlande**<sup>2892</sup>



**1763 .** Dans cette expérience, il est intéressant de constater qu'aucun groupe cible n'a été défini et chaque personne qui était personnellement touchée par le problème ou intéressée par le sujet a été invitée à contribuer au processus de résolution de problème. Par conséquent, l'ensemble de la population ayant accès à Internet était théoriquement en mesure de participer et aucune sélection des participants n'a été effectuée par les autorités. Au total, plus de 700

---

utilisateurs" ont été générés. Cette information a été analysée et organisée dans les catégories « Routes, surveillance, sécurité, Règlements et droits, Nature et environnement, Collecte de l'information et usage (pour la régulation de la circulation tout terrain), Valeurs sociétales, et Amélioration du processus d'élaboration du droit par le *crowdsourcing* ». Ces catégories ont ensuite été à nouveau divisées en sous-catégories avec des questions spécifiques qui ont servi de base à la deuxième phase.

<sup>2891</sup> *Ibid.* Dans la deuxième phase de Mars à Juin 2013, les citoyens ont été invités à proposer des solutions pour les sujets et les problèmes identifiés (ou, encore, à proposer leur propre sujet). « Le 13 Juin, 88 idées ont été générées avec 828 commentaires et 4000 votes de 731 utilisateurs ». Dans le même temps, l'effort de modération sur la plate-forme de discussion a été augmenté pour que les participants délibèrent et de réfléchissent plus en détail sur les propositions. Les experts chargés de la conception de l'expérience ont également agi comme modérateurs. Les modérateurs ont encouragé les gens à poser plus de questions et ont fourni au public les réponses du ministère. Cela a augmenté l'échange d'informations.

<sup>2892</sup> Source : T. AITAMURTO, « *Collective Intelligence in Law Reforms: When the Logic of the Crowds and the Logic of Policymaking Collide* », p. 2780-2789, in HICSS (dir.), *Proceedings of the 49th Annual Hawaii International Conference on System Sciences 5-8 January 2016, Kauai, Hawaii*, Piscataway, NJ, IEEE, 2016.

citoyens ont pris part au débat en ligne et le site a été visité par 14 000 individus<sup>2893</sup>. Cette expérience démontre que l'avantage de la délibération en ligne est qu'un grand nombre de citoyens peut participer dans une sphère virtuelle structurée pour la discussion.

b) Les leçons tirées de l'expérience du *Off-Road Traffic Act* : entre mise en garde et potentialités

**1764.** L'étude de ce cas comporte un réel intérêt dans la mesure où cette expérience n'a pas été parfaite en tous points. Il est en effet à préciser que le projet de loi sur la circulation hors route n'a pas été finalisé en raison des élections législatives qui ont eu lieu en Finlande en 2015. De ce fait il n'est à ce jour, pas encore certain que le nouveau gouvernement poursuive ce projet de réforme.

**1765.** Cependant cette suspension de la procédure est loin d'être due au procédé qui a été utilisé mais davantage à la cristallisation des mentalités des gouvernants axées essentiellement sur des dispositifs traditionnels. Un rapport sur les résultats de cette expérience accompagné des recommandations politiques pour les prochaines étapes du processus d'écriture de la loi a été soumis au ministère de l'Environnement en 2014<sup>2894</sup>. Dans un article publié en 2016, Tanja Aitamurto reprend les principales conclusions se dégageant de cette expérience<sup>2895</sup>. Selon elle les causes du gel du projet sont avant tout à attribuer à un conflit entre la logique de la foule et la logique traditionnelle d'élaboration des mesures politiques. Cette expérience met donc en relief les écueils de la logique pyramidale que certains politiques n'ont pas été en mesure de dépasser dans ce contexte précis. La logique de la foule diffère en effet de celle de la politique traditionnelle sur plusieurs aspects. Dans le cadre d'une politique traditionnelle, c'est un petit groupe d'experts qui fait des propositions, alors que dans le cas du *crowdsourcing*, c'est un grand nombre de citoyens, un groupe composite et anonyme qui intervient. La foule possède divers niveaux d'expertise et propose des idées dispersées, « atomisées », alors que dans le cas

---

<sup>2893</sup> Afin de garantir des conversations pertinentes, un site web avec des informations de fond sur la question a été créé ([www.maastoliikennelaki.fi](http://www.maastoliikennelaki.fi)). Il contenait des informations sur la législation actuelle, sur la tentative manquée d'introduire une nouvelle loi au parlement, sur la procédure de *crowdsourcing* elle-même, ainsi qu'un blog sur lequel les dernières mises à jour ont été publiées.

<sup>2894</sup> T. AITAMURTO, H. LANDEMORE, D. LEE, et A. GOEL, *Crowdsourced off-road traffic law experiment in Finland. Report about idea crowdsourcing and evaluation*, Helsinki, Committee for the Future, the Parliament of Finland, 2014.

<sup>2895</sup> T. AITAMURTO, « *Collective Intelligence in Law Reforms: When the Logic of the Crowds and the Logic of Policymaking Collide* », p. 2780-2789, in HICSS (dir.), *Proceedings of the 49th Annual Hawaii International Conference on System Sciences 5-8 January 2016, Kauai, Hawaii*, op. cit.

de la politique traditionnelle, les propositions sont traitées de façon holistique et synthétisée. Dans la pratique, il s'est avéré que le manque d'adaptation des politiques a révélé un conflit flagrant entre les logiques du grand nombre et l'élaboration normative traditionnelle opérée par les gouvernants.

**1766.** Malgré le frein que représente cette cristallisation des mentalités gouvernantes, l'expérience finlandaise offre des leçons à tirer pour une application future qui pourront se concrétiser lorsque les politiques seront davantage enclins à intégrer cette logique participative. Tanja Aitamurto et Hélène Landemore, ont dégagé sept types d'enseignements à tirer de cette expérience<sup>2896</sup>.

↳ *Première leçon* : cette expérience pionnière montre que, contrairement à certaines idées reçues, les citoyens participent de manière constructive aux processus normatif environnemental. Dans cette expérience finlandaise, de nombreuses idées provenant de plusieurs milliers de personnes ont été échangées. Les interactions sur la plate-forme en ligne se sont déroulées dans la plus grande civilité et ont été constructives<sup>2897</sup>.

↳ *Deuxième leçon* : la foule n'a pas d'illusions concernant son impact potentiel sur la loi. On entend souvent dire que les pratiques participatives pour l'élaboration des décisions ne sont pas souhaitables et peuvent même être dangereuses car elles peuvent amener les participants à croire qu'ils auront dorénavant systématiquement un impact direct sur les lois. Cependant l'intégration directe des données étant rare, les idées apportées par les participants doivent généralement être débattues, affinées, recombinaées et certaines d'entre elles sont rejetées. De ce fait, l'argument selon lequel le *crowdsourcing* serait dangereux est infondé. En outre, au vu de différentes interviews menées auprès des participants, ces derniers se sont impliqués parce qu'ils voulaient avoir un rôle dans l'élaboration d'une loi ayant un impact sur leur cadre de vie tout en étant modérément optimistes quant à l'importance de leur influence.

↳ *Troisième leçon* : le *crowdsourcing* crée des moments d'apprentissage réciproques. En échangeant des informations et des arguments sur la plate-forme numérique, les

---

<sup>2896</sup> T. AITAMURTO, H. LANDEMORE, D. LEE, et A. GOEL, « Seven lessons from the crowdsourced law reform in Finland », *op. cit.*

<sup>2897</sup> *Ibid.* Seuls 20 commentaires sur 4000 ont dû être retirés.

participants ont appris les uns des autres<sup>2898</sup>.

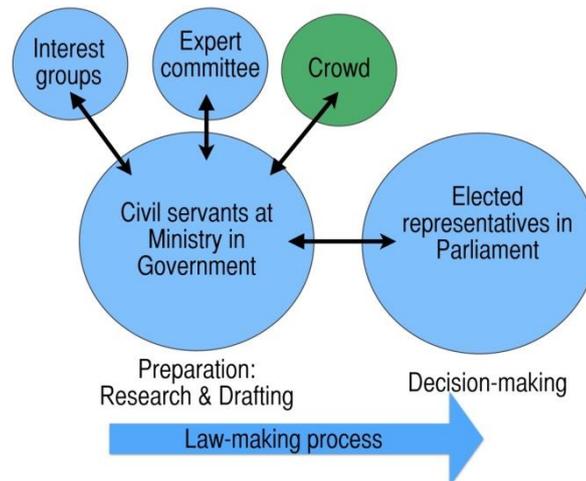
- ↳ *Quatrième leçon* : le *crowdsourcing* constitue une modalité de recherche de la connaissance. Une des préoccupations principales dans ces méthodes participatives est le risque que les mêmes personnes participent plusieurs fois en utilisant plusieurs profils. Cependant, dans le cas de cette expérience, les idées ont été crowdsourcées pour améliorer la loi, sans déléguer le pouvoir de décision ultime à la foule. De ce fait, le problème de la légitimité est moins aigu. L'objectif central était de collecter des informations et des idées, et une idée n'a pas gagné plus de poids à être émise plusieurs fois. Le profil des personnes proposant des idées et leur manque de représentativité n'a pas eu non plus d'importance notable : c'était leur information et leurs connaissances qui importaient et non leurs identités.
- ↳ *Cinquième leçon* : Au même sens que Pierre Lévy et Howard Rheingold, théoriciens de l'intelligence collective, les spécialistes qui ont mené l'expérimentation ont constaté que cette « foule » préfère les idées de bon sens et de nuances, et qu'elle rejette celles qui sont vagues ou extrêmes.
- ↳ *Sixième leçon* : Les voix minoritaires n'ont pas été perdues. L'identification d'un groupe minoritaire est primordiale. Cela aide à analyser les résultats de l'évaluation de la foule à un niveau plus détaillé. Lors du regroupement, la voix des minorités est séparée de la majorité, ce qui permet d'entendre la minorité. L'utilisation de cette technique est également pour les minorités un facteur de motivation pour participer aux efforts de *crowdsourcing* en ligne. Cela leur garantit que leurs voix ne seront pas submergées par une majorité quelle qu'elle soit.
- ↳ *Septième leçon* : les idées qui ont été émises doivent être perçues comme une matière première qui doit être affinée. L'étude, la prise en compte et le développement des données issues du *crowdsourcing* et des résultats de l'évaluation par les décideurs est indispensable. Ces derniers doivent considérer ces données issues du *crowdsourcing* de la même façon que celles des groupes d'intérêt et des experts (**Figure n° 13**). Les résultats de l'évaluation devraient aider à se concentrer sur les idées les plus prometteuses, puisque la foule a déjà filtré les plus vagues et les moins prometteuses. Les législateurs doivent déterminer quelle est la ligne la plus appropriée pour la mise en

---

<sup>2898</sup> *Ibid.* La confrontation avec les perceptions des autres n'a pas toujours conduit à des changements d'opinion, mais cela a permis aux participants de mieux connaître les différentes opinions et de mieux les comprendre.

œuvre de ces idées.

**Figure n°13 : Le rôle de la foule dans les étapes de l'élaboration de la loi**<sup>2899</sup>



**1767 .** Dans ce processus il est prévu que les législateurs émettent une justification motivée expliquant pourquoi certaines idées ont été intégrées dans la loi et d'autres rejetées. Cela constitue la principale différence entre le processus législatif traditionnel et ce nouveau processus. La justification publique est un idéal essentiel de la démocratie délibérative et on peut penser que le raisonnement public partagé assurera la transparence dans le processus législatif.

### c) Les perspectives d'exportation de l'expérience finlandaise

**1768 .** Comme nous l'avons évoqué, l'issue de cette expérience a été retardée en raison d'élections législatives mais également, plus précisément, par le fait que les décideurs ont encore du mal à intégrer la nécessité d'avoir recours à une logique participative. Cela ne fait pas pour autant de cette expérience un contre-exemple. La maturation progressive des mentalités gouvernantes qui s'opère aura peu à peu raison des frilosités affichées actuellement par certains décideurs. La preuve en est que, depuis cette expérience, différents pays ont mis en œuvre des procédures de *crowdsourcing* dans l'élaboration du droit. Bien que ces applications soient encore approximatives et parfois moins sophistiquées que l'expérience

<sup>2899</sup> T. AITAMURTO, « *Collective Intelligence in Law Reforms: When the Logic of the Crowds and the Logic of Policymaking Collide* », p. 2780-2789, in HICSS (dir.), *Proceedings of the 49th Annual Hawaii International Conference on System Sciences 5-8 January 2016, Kauai, Hawaii*, op. cit.

finlandaise, les recours à cette méthodes ont débouché sur des textes actuellement entrés en vigueur. Pour ne prendre qu'un seul exemple, depuis plusieurs années, la France a multiplié la mise en œuvre de ce genre de procédures ce qui a contribué à donner naissance à des textes comme la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016<sup>2900</sup> ou encore l'ordonnance du 3 août 2016 sur le dialogue environnemental<sup>2901</sup>.

**1769.** L'exemple de l'expérience du *Off-Road Traffic Act* permet de dégager deux principes clés qu'il faut garder à l'esprit lorsque cette expérience sera réitérée dans l'avenir. Tout d'abord, considéré comme outil d'élaboration de la loi, le *crowdsourcing* n'a pas pour autant pour objectif de remplacer un système législatif. Son rôle est de formaliser des propositions sous forme de textes qui seront réintroduits dans le processus législatif traditionnel. Le second principe repose sur les moyens mis en œuvre. Il faut, d'une part, qu'une autorité extérieure intervienne à chaque étape, afin de traiter les informations émanant du public, de les organiser, de les hiérarchiser, puis de les soumettre à nouveau pour examen. D'autre part, la réussite d'une opération de *crowdsourcing* implique d'engager suffisamment de moyens en temps et en investissement. Il est essentiel que les citoyens soient assurés que leurs propositions sont entendues et que leurs voix sont prises en compte.

**1770.** Les juristes peuvent contribuer à ce que le *crowdsourcing* devienne un outil d'appropriation du droit par le public. À l'image du professeur Bruno Dondero, différents membres de la doctrine juridique française commencent à prendre conscience du rôle que peut jouer le *crowdsourcing* dans l'élaboration de la loi : « le *crowdsourcing* du droit ne doit pas consister à poser des questions sur une orientation à donner à la loi. L'idée est que l'on ne va pas se contenter de collecter les réponses et de faire triompher celle ayant obtenu le plus grand nombre de soutiens, mais on va faire travailler les participants sur la règle de droit, à plusieurs stades »<sup>2902</sup>.

---

<sup>2900</sup> Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF n°0235 du 8 octobre 2016, texte n° 1.

<sup>2901</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

<sup>2902</sup> B. DONDERO, *Le crowdsourcing de la loi: nouvelle source du droit?*,

<https://brunodondero.com/2015/08/28/le-crowdsourcing-de-la-loi-nouvelle-source-du-droit/>, consulté le 30 août 2017.

2) *La consécration de l'initiative citoyenne en Finlande : quand le crowdsourcing favorise l'élaboration de la loi environnementale*

**1771** . Le *crowdsourcing* n'est pas uniquement un procédé participatif descendant. Si dans la situation précédente que nous venons d'étudier, c'est le ministère finlandais de l'environnement qui est à l'origine de la mise en œuvre du *crowdsourcing* pour l'élaboration du *Off-Road Traffic Act*, l'amorce de ce genre de procédure participative peut également venir du public. Les initiatives visant à permettre aux citoyens d'exercer une influence directe sur la politique ont été introduites aux niveaux européen, national et local de la prise de décision. Or l'année 2012 a, pour la Finlande, été synonyme d'une réforme constitutionnelle permettant d'introduire dans l'ordre juridique interne un dispositif d'initiative citoyenne afin d'engager la réforme ou l'élaboration d'une loi. Parmi les différentes propositions de loi, plusieurs d'entre elles concernent la thématique du développement et de l'aménagement durables.

a) La procédure finlandaise d'initiative citoyenne

**1772** . Depuis 2012, l'article 53 de la Constitution finlandaise consacre un mécanisme d'initiative citoyenne semblable à celui existant en droit de l'Union européenne. La Loi sur l'initiative des citoyens et l'amendement constitutionnel sont entrés en vigueur le 1<sup>e</sup> mars 2012.

**1773** . Depuis cette date, la Constitution finlandaise donne à tout citoyen ayant atteint la majorité la possibilité d'inscrire des propositions de loi sur l'agenda parlementaire. Ces dernières sont examinées par les élus à condition de recevoir le soutien de 50 000 Finlandais (soit 1 % de la population). La possibilité de collecter des signatures en ligne revêt une importance particulière<sup>2903</sup>. Ainsi, afin de récolter les 50 000 signatures requises, une plateforme électronique placée sous le contrôle du ministère de la justice a été mise en place<sup>2904</sup>. Ce service public gratuit en ligne permet de lancer des initiatives citoyennes et de recueillir des déclarations de soutien pour ces initiatives.

---

<sup>2903</sup> L. NURMINEN, M. KARKALAINEN, et H. CHRISTENSEN, « Combining citizens' initiatives and deliberation—The case of Open Ministry », ECPR General Conference, Bordeaux, 5-7 septembre 2013.

<sup>2904</sup> *Kansalaisaloitepalvelu - Etusivu*, <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>, consulté le 30 août 2017.

**1774.** Le contenu d'une initiative doit se conformer à différentes exigences suivantes prévues par la Loi sur l'initiative des citoyens<sup>2905</sup>. Afin d'être valide, l'initiative doit s'appliquer à une question qui peut être promulguée par la loi, elle doit inclure un projet de loi ou une proposition visant à lancer la rédaction de la législation et les motifs de la proposition, elle doit avoir un titre décrivant son contenu et elle doit être établie en finnois ou en suédois ou dans ces deux langues. Enfin l'initiative ne doit pas couvrir plusieurs sujets différents et doit toujours comporter les motifs de la proposition.

**1775.** Les signatures qui appuient une initiative citoyenne doivent être recueillies dans un délai de six mois. Les organisateurs doivent collecter le nom de famille, les prénoms complets, la date de naissance et la municipalité de résidence des signataires. Les déclarations de soutien doivent être collectées soit sous forme papier, soit par voie électronique via un système de données en ligne. Lorsque la collecte des signatures soutenant une initiative est terminée, l'organisateur doit soumettre les relevés de soutien au Centre de registre de la population finlandais, qui vérifie leur validité. Si le nombre d'instructions valides dépasse 50 000, l'organisateur peut soumettre l'initiative à l'*Eduskunta*, le Parlement finlandais, pour examen<sup>2906</sup>. La proposition est annulée si l'initiative n'a pas été soumise au Parlement dans un délai de six mois. Lors de la réception d'une initiative, le Parlement est tenu d'examiner son contenu, mais c'est à ce dernier qu'il appartient de déterminer si l'initiative doit être approuvée dans sa forme originale ou avec des modifications. Si l'*Eduskunta* décide de rejeter l'initiative, une nouvelle initiative sur le même sujet peut être soumise.

**1776.** En parallèle de cette ouverture démocratique qu'a offerte la réforme constitutionnelle de 2012, la société civile a développé des moyens d'optimiser l'usage de ce nouveau dispositif. L'exemple principal de cette démarche associative repose sur l'action entreprise par l'ONG finlandaise *Avoim Ministeriö* (nommée aussi *Open Ministry*). Afin de faciliter l'usage et l'impact de ce dispositif cette association a ouvert une plate-forme de participation citoyenne destinée à la préparation des projets d'initiative citoyenne<sup>2907</sup>. Une fois les contours de l'initiative débattus et arrêtés au sein de la plateforme, des juristes et avocats s'emparent des projets afin de réaliser des textes conformes au format des propositions de loi qui sont, par

---

<sup>2905</sup> *Citizens' Initiative Act*, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012.

<sup>2906</sup> *Site Web de la Société de Législation Comparée : Finlande*, <http://www.legiscompare.fr/web/Finlande>, consulté le 30 août 2017.

<sup>2907</sup> *Avoim ministeriö*, <http://avoiministerio.fi/>, consulté le 30 août 2017.

la suite, publiés sur la plateforme du ministère de la justice dans le cadre de la procédure d'initiative citoyenne de l'article 53 de la Constitution<sup>2908</sup>.

b) L'impact de la procédure d'initiative citoyenne sur la législation environnementale

**1777.** Jusqu'à présent, dix-huit initiatives ont franchi le seuil et ont été remises au Parlement finlandais. Ces différentes initiatives concernent des domaines variés. En novembre 2014, la première initiative citoyenne à être acceptée par le Parlement et débouchant sur une loi a porté sur le mariage des personnes de même sexe<sup>2909</sup>. Outre ce genre de thématique relevant du droit des personnes, différentes initiatives ont été introduites sur le thème du développement durable. Par exemple, une initiative citoyenne portant sur la modification d'une loi portant sur l'utilisation du sol et du bâtiment afin d'assurer une construction davantage saine et durable a fait l'objet d'une collecte de signatures. En outre, deux initiatives citoyennes dans le domaine environnemental ont passé le cap des 50 000 signatures et font l'objet d'un examen par l'*Eduskunta*. La première initiative qui a récolté 62 211 signatures porte sur la modification d'une loi sur le certificat énergétique de manière à favoriser davantage une consommation énergétique éco-responsable. La deuxième initiative a réuni 56 067 signatures. Elle porte sur une loi visant à préserver l'aérodrome d'Helsinki-Malmi tout en respectant l'environnement.

Plus précisément, cette proposition de loi a pour but d'assurer une utilisation durable de l'aérodrome et de réglementer la propriété des biens immobiliers et des droits spéciaux afférant au site.

**1778.** Maria Lastovka considère le *crowdsourcing* comme un nouvel instrument pour engager le public dans l'élaboration des politiques<sup>2910</sup>. Les progrès technologiques des outils de communication numérique font qu'il est de plus en plus facile et peu coûteux de faire participer les citoyens et de leur permettre de s'impliquer par eux même. Différentes études

---

<sup>2908</sup> J. PEKKANEN, *Open Ministry has facilitated the crowdsourcing process to change the Copyright Law in Finland*, <http://openministry.info/post/41286228053/open-ministry-has-facilitated-the-crowdsourcing>, consulté le 30 août 2017.

<sup>2909</sup> F. BRIA, H. HALPIN, J. PEKKANEN, J. TORET MEDINA, M. ARANA CATANIA, et P. MANCINI, *D 5.1 Pilot implementation of open social web for participatory democracy. D-CENT Project no 610349*, 2014, p. 29. En ligne sur : <http://dcentproject.eu/wp-content/uploads/2014/12/D5.1-Pilot-Implementation-of-Open-Social-Web-for-Participatory-Democracy.pdf>.

<sup>2910</sup> M. LASTOVKA, « Crowdsourcing as new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging. », in *European View*, (2015), n° 14, p. 93 et s.

ont d'ailleurs démontré que le succès de l'initiative des citoyens finlandais a eu un effet positif sur ceux qui ont participé au projet, car ils ont constaté que leur participation numérique a marqué une différence<sup>2911</sup>. D'autres scientifiques ont également relevé que lorsque le processus décisionnel démocratique est considéré comme étant juste, transparent et légitime par les citoyens, ces derniers peuvent être satisfaits d'un résultat qui ne correspond pas entièrement à leurs préférences<sup>2912</sup>. Ces informations indiquent donc que le *crowdsourcing* peut faire une différence en créant un processus décisionnel plus juste et plus digne de confiance et pourrait être une façon novatrice pour les partis politiques de favoriser un plus grand engagement des citoyens.

**1779.** Il faut bien entendu garder à l'esprit les limites qu'implique la fracture numérique dans le recours à ce type de dispositif. Bien que le droit ait commencé à consacrer des mesures de manière à résorber ce problème, il existe encore des franges non connectées de la société qui ne sont pas en mesure de participer en ligne à de telles initiatives et, par conséquent, les opinions des participants ne représentent pas nécessairement l'opinion majoritaire<sup>2913</sup>. Il est donc de la plus haute importance de se rendre compte que les résultats des initiatives de *crowdsourcing* ne peuvent être considérés comme égaux à ceux d'un référendum national. Étant donné que les réseaux les plus efficaces sont ceux qui relient la plus large gamme d'informations, de connaissances et d'expériences<sup>2914</sup>, la participation d'un large éventail de groupes de population variés est souhaitable dans les initiatives de *crowdsourcing*. Cela devrait inclure également les personnes âgées et les catégories sociales les moins acculturées à la technologie et les moins favorisées.

**1780.** S'insérant plus généralement dans la problématique de l'usage du numérique dans la démocratie participative environnementale, le *crowdsourcing* détient un grand potentiel pour saisir la sagesse de la «foule» et l'augmentation de la légitimité des processus décisionnels portant sur la réalisation de projets durables. Le fait que le *crowdsourcing* soit un sujet largement débattu au niveau européen et que les institutions européenne aient lancé un

---

<sup>2911</sup> F. BRIA, H. HALPIN, J. PEKKANEN, J. TORET MEDINA, M. ARANA CATANIA, et P. MANCINI, *D 5.1 Pilot implementation of open social web for participatory democracy. D-CENT Project no 610349, op. cit.*, p. 29.

<sup>2912</sup> H. CHRISTENSEN, M. KARKALAINEN, et L. NURMINEN, « What does crowdsourcing legislation entail for the participants? The Finnish case of Avoim Ministeriö », *The Internet, Policy and Politics Conferences 2014: Crowdsourcing for Politics and Policy*, Oxford, September 2014.

<sup>2913</sup> T. AITAMURTO, *Crowdsourcing for democracy, op. cit.*, p. 36.

<sup>2914</sup> J. HOWE, *The Rise of Crowdsourcing*, <https://www.wired.com/2006/06/crowds/>, consulté le 21 octobre 2017.

programme de recherche à ce sujet<sup>2915</sup> démontre l'avance dont dispose la Finlande fait preuve dans la manière d'élaborer ses normes.

**1781** . Associer les citoyens à la réflexion législative permet de faire progresser leur confiance dans les institutions. Le *crowdsourcing* est un outil permettant d'atteindre l'objectif d'une société plus égale et démocratique, dans laquelle les citoyens ont la capacité et l'aspiration à faire entendre leur voix notamment dans le domaine de l'aménagement et du développement durable. Les différentes formes de *crowdsourcing* développées par la Finlande permettent aux citoyens de faire entendre leur voix au-delà des activistes traditionnels, des experts et des groupes de pression et d'apporter de nouvelles perspectives. Les institutions finlandaises ont, avant beaucoup d'autres pays, su tirer profit des apports des nouvelles technologies dans la mise en œuvre de la démocratie environnementale.

---

<sup>2915</sup> *Digital Futures - A journey into 2050 visions and policy challenges*, Commission européenne, 2016. La Direction générale des réseaux, des contenus et des technologies de la Commission européenne a lancé une initiative de *crowdsourcing* : le projet de prospective Digital Futures. Son objectif est de réfléchir aux politiques liées à l'information et aux technologies de la communication au-delà de 2020. Cette initiative vise à rassembler les opinions des parties prenantes sur les défis et les opportunités de prise de décision en 2050.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

**1782.** La consécration de procédures participatives par le droit français comporte de nombreuses faiblesses liées au fait que les conditions de mise en œuvre de ces dispositifs apparaissent insuffisantes notamment au regard des exigences posées par le droit international.

**1783.** Or la participation citoyenne dans le domaine environnemental revêt un intérêt particulier dans la mesure où la science des écosystèmes se caractérise par l'extrême complexité de l'interrelation entre l'ensemble des éléments de l'environnement, l'humain y compris. De fait, le droit de l'environnement est lui-même complexe car il est composé de règles scientifiques et techniques. Or la démocratie participative est un instrument de résilience pour le droit de l'environnement en ce qu'elle apporte à ce dernier lisibilité, efficacité et opérationnalité. D'une manière plus générale la post-modernité présente un atout pour la gestion de l'incertain<sup>2916</sup>.

**1784.** Malgré les avancées importantes que le droit français de la participation environnementale a connues durant ces dix dernières années des améliorations doivent encore être effectuées. À ce titre, bien qu'il ne soit pas exempt de critiques, le modèle finlandais de démocratie environnementale contient des éléments attirant notre attention peuvent servir de base à la réflexion d'une rénovation du système français. Le caractère pluridisciplinaire du droit de l'environnement finlandais a instauré une administration participative dans le but d'une gestion durable des territoires et dont la mise en œuvre est guidée par des principes de justice environnementale.

---

<sup>2916</sup> J.-G. PADIOLEAU, « La société du risque, une chance pour la démocratie », in *Le Débat*, (2011), n° 109, p. 39 et s.



## CHAPITRE 2 : LES PERSPECTIVES ÉCO-DÉMOCRATIQUE DE L'OUTIL NUMÉRIQUE

*Le progrès n'est que l'accomplissement des utopies.*

Oscar Wilde

**1785 .** Pendant très longtemps les idées de démocratie directe ou encore de démocratie participative ont plus relevé du mythe que de la réalité. On ne tenait pas compte de l'utilisation de ces procédés démocratiques dans les cités de la Grèce antique. Durant de nombreuses années et encore souvent aujourd'hui, les défenseurs d'un retour à ces pratiques ont été taxés d'utopistes. L'argument premier qui est avancé en faveur d'un monopole de la démocratie représentative réside dans l'étendue des territoires qui empêcherait la possibilité d'envisager toute intervention directe du citoyen<sup>2917</sup>. Cependant, depuis quelques décennies, les mentalités des gouvernants ont dû nécessairement évoluer face à l'impact direct des activités humaines sur l'environnement et sur les conditions de vie des personnes.

**1786 .** Le principe de participation est le produit d'une révolution juridique, d'un progrès du droit de l'environnement. Mais on peut constater que ce principe est en phase de faire l'objet d'une seconde révolution : la révolution numérique.

Les avancées scientifiques et techniques inondent jour après jour chaque aspect de notre société. Le monde du numérique est en train de prendre une place particulièrement importante dans la participation environnementale. On parle de « démocratie électronique » ou « cyberdémocratie ». Certains estiment qu'en multipliant les créations de forums, de sites internet ou encore de blogs on a permis de « recréer les conditions de l'Agora antique »<sup>2918</sup>. D'autres encore, pensent que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) débouchent sur l'« émergence d'une véritable démocratie telle que les grecs n'auraient jamais osé la rêver : une autre agora sur le berceau de laquelle se pencheraient cependant d'étranges fées électroniques »<sup>2919</sup>.

---

<sup>2917</sup> H. OBERDORFF, *La démocratie à l'ère numérique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2010, p. 23.

<sup>2918</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>2919</sup> L. SCHEER, *La démocratie virtuelle*, Paris, Flammarion, 1994, p. 17-18.

**1787** . Alors même que les TIC n'existaient pas lorsqu'il l'a formulée, la phrase d'Oscar Wilde prend donc tous son sens dans la mesure où la révolution numérique est sur le point de bouleverser la démocratie participative et de rapprocher les modes de prise de décision d'un monde que l'on pensait révolu, ou pire encore, impossible.

**1788** . Les TIC offrent un potentiel non négligeable pour permettre à l'administration de mettre en œuvre le principe de participation et au citoyen de concourir directement à l'aménagement de son propre environnement ainsi que de se responsabiliser.

Ainsi, le numérique a un impact concret sur le principe de participation en droit de l'environnement dans la mesure où c'est un outil innovant et complémentaire des autres formes de démocratie (Section 1). En revanche, il faut rester vigilant dans la prise en compte et l'encadrement juridique de cet outil pour qu'il garde toute son effectivité et que certains de ses effets négatifs ne prennent pas le dessus (Section 2).

## *SECTION 1: UN OUTIL INNOVANT ET COMPLÉMENTAIRE DE PARTICIPATION ENVIRONNEMENTALE*

**1789** . À l'instar de son objet, le droit du numérique est en constante innovation afin de s'adapter aux évolutions rapides des TIC. En matière de démocratie électronique, les dispositifs participatif font l'objet d'une l'innovation constante (§1). Le recours progressif à ces technologies est en partie dû à l'influence des règles du management public qui visent une optimisation de la participation au profit de l'efficacité des décisions (§2).

### **Paragraphe 1 : Un outil en constante innovation**

#### **I. L'impulsion européenne de la démocratie numérique environnementale**

**1790** . Le développement des technologies numériques dans l'administration française est avant tout influencé par les différentes actions menées par les institutions européennes. En ce qui concerne l'Union Européenne, on peut constater qu'elle a peu à peu développé des techniques de participation en ligne du citoyen.

## A) L'élaboration d'instruments au service de l'information environnementale

**1791.** À travers différents programmes européens, l'Union européenne joue un rôle important dans la diffusion des informations environnementales par le biais des TIC. Les institutions européennes se sont peu à peu rendu compte que les nouvelles technologies pouvaient offrir des possibilités inégalables d'information en temps réel.

Le recours aux TIC permet de prendre le pouls de la planète afin d'assurer l'information environnementale des institutions publiques et des citoyens dans le but d'adopter les décisions les plus opportunes et donc d'atténuer les effets du changement climatique.

Plusieurs initiatives en cours de réalisation peuvent effectivement être relevées dans ce domaine.

### 1) *Le Programme européen de surveillance de la Terre*

**1792.** Fruit d'un travail de presque 20 ans, le Programme européen de surveillance de la Terre ou Copernicus est encadré par le Règlement (UE) n° 377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010<sup>2920</sup>. Bien que le règlement de 2010 soit abrogé par celui de 2014, l'objectif général fixé initialement reste inchangé, seul le cadre de gouvernance et de financement se trouve modifié.

La mise en œuvre de ce programme est le fruit d'une collaboration entre l'Union européenne, les États membres et l'Agence spatiale européenne. Cependant il est clairement prévu que l'objectif de mise en œuvre du programme soit réalisé selon les principes européens de subsidiarité et de proportionnalité. Ainsi, en vertu de ces principes consacrés à l'article 5<sup>2921</sup> du

---

<sup>2920</sup> Anciennement baptisé programme *Global Monitoring for Environment and Security* (GMES) par le règlement n° 911/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013), ce programme se nomme désormais Copernicus. La raison principale de ce changement de nom est précisée dans le règlement de 2014. L'appellation « Copernicus » a été choisie dans le but « de faciliter la communication vis-à-vis du grand public ».

<sup>2921</sup> Article 5 du TUE : « ...3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole. 4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. ».

traité sur l'Union européenne, c'est au niveau de l'Union qu'est coordonnée cette mise en œuvre sans excéder ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Le but premier de Copernicus est « d'offrir, sous le contrôle de l'Union, des services d'information permettant d'accéder à des données et des informations exactes dans le domaine de l'environnement et de la sécurité et conçus pour répondre aux besoins des utilisateurs<sup>2922</sup>». Il s'agit de collecter, et de diffuser ces données et que ces dernières puissent être librement réutilisées par tout un chacun. En effet, si l'on s'intéresse à l'identité du public cible de ce programme, on constate que la composition est extrêmement bigarrée puisque cela concerne les institutions européennes, nationales et locales ainsi que l'ensemble des citoyens<sup>2923</sup>.

**1793.** Les raisons de la mise en œuvre de ce programme sont multiples: le respect des engagements internationaux, la gestion et la protection des ressources dans une perspective durable, la compréhension et l'anticipation des changements climatiques et l'adaptation à ses effets. Ce système réalisé pour le public est également utile afin de contrer les catastrophes environnementales naturelles ou dues aux activités humaines<sup>2924</sup>.

La mise en place de ce programme fait donc pleinement écho au 7<sup>e</sup> programme d'action européen pour l'environnement, voté par le Parlement européen en 2013 et dont l'objectif est de «bien vivre, dans les limites de notre planète»<sup>2925</sup>.

**1794.** Selon le règlement n° 911/2010, ce programme est conçu pour « être, entre autres, un instrument majeur au service de la biodiversité, de la gestion des écosystèmes, ainsi que de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci ».

Le règlement de 2014 détaille avec précision les principaux objectifs et moyens de Copernicus. Pour mener à bien sa mission, le programme est constitué de trois composantes. Tout d'abord, le programme dispose de services assurant la communication d'informations environnementales dans des domaines variés<sup>2926</sup> aux décideurs publics et aux particuliers. Ensuite, il y a une composante spatiale assurant des observations spatiales durables pour les

---

<sup>2922</sup> Règlement (UE) n° 911/2010.

<sup>2923</sup> Selon l'article 3, 9) du règlement n° 377/2014 les « utilisateurs Copernicus » sont les institutions européennes de l'Union, les institutions internes des pays membres, qu'elles soient nationales ou locales, les utilisateurs du secteur de la recherche, mais également les utilisateurs commerciaux et privés, les organisations caritatives, les organisations non gouvernementales et les organisations internationales.

<sup>2924</sup> P. BILLET, « Protection communautaire des sols : horizons lointains », in *Environnement*, (2012), n° 5, p. 3.

<sup>2925</sup> Décision n° du 20 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète».

<sup>2926</sup> Surveillance de l'atmosphère, surveillance du milieu marin, surveillance des terres, changement climatique, gestion des urgences et la sécurité.

domaines de ces services. Enfin, une composante basée sur de l'observation *in situ* assure un accès coordonné aux observations à l'aide d'installations aériennes, maritimes et terrestres pour les domaines de ces mêmes services.

**1795.** Entré en phase opérationnelle en 2014, Copernicus permet donc de recourir à un réseau unique qui présente de manière utile toutes ces données par le biais des technologies informatiques. Ces composantes démontrent que les nouvelles technologies sont au cœur de ce programme et sont utilisées lors des différentes étapes de sa mise en œuvre<sup>2927</sup>. En effet, les observations spatiales de la Terre nécessitent l'utilisation des satellites. Quant aux observations *in situ*, elles sont opérées non seulement par différentes études visant à collecter un grand nombre de données (socio-économiques, géologiques, topographiques occupation et l'utilisation des sols, état du sol, biodiversité) mais aussi par l'ensemble des réseaux de sondes et autres appareils électroniques de mesure mis en place sur terre, en mer, sur les plans d'eau et dans l'atmosphère<sup>2928</sup>.

Les différentes composantes de ce programme sont coordonnées par la Commission européenne qui est assistée par un comité. Copernicus a une vocation pleinement participative dans la mesure où cette coordination s'appuie sur des consultations d'utilisateurs du secteur public et du secteur privé mais aussi sur les comptes rendus d'un "forum des utilisateurs" afin de définir au mieux les besoins de ces derniers<sup>2929</sup>.

**1796.** Ce programme européen a donc toute son utilité dans le cadre de la démocratie environnementale dans la mesure où son but est d'éclairer les citoyens par un accès gratuit et libre aux services de mise à disposition d'informations et de données géographiques. Copernicus a donc une fonction d'information mais aussi de sensibilisation du public aux enjeux du développement et de l'aménagement durable. Ces informations peuvent, par la suite être réutilisées par les citoyens lorsqu'ils sont amenés à concourir à l'adoption de décisions environnementales. Ce programme, comme l'ensemble des systèmes visant la démocratisation informationnelle, doit cependant veiller à la lisibilité pour tous de ces informations. Une mission de vulgarisation et de pédagogie incombe nécessairement aux différentes institutions en charge de ce programme.

---

<sup>2927</sup> *Surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES)*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/128170\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/128170_fr.htm), consulté le 29 décembre 2012. Communication de la Commission du 10 novembre 2005 intitulée: «La surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES): du concept à la réalité.» [COM(2005) 565 final – Non publié au Journal officiel].

<sup>2928</sup> *Ibid.*

<sup>2929</sup> Règlement (UE) n° 377/2014, Article 30.

## 2) Le programme *Shared Environmental Information System*

**1797.** Le programme *Shared Environmental Information System* (SEIS) peut également attirer notre attention. L'Union européenne est, depuis quelques années, en train d'élaborer ce système communautaire de partage d'informations sur l'environnement. Ce nouvel outil a pour but principal de moderniser et de simplifier la collecte, l'échange et l'utilisation des données et informations nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique environnementale. Pour ce faire, l'Union européenne envisage d'intégrer dans un réseau décentralisé et électronique divers instruments de collecte d'informations environnementales déjà existant comme GMES<sup>2930</sup>. Il s'agit à la longue de remplacer de manière progressive les systèmes actuels de notification par des systèmes reposant sur l'accès, le partage et l'interopérabilité<sup>2931</sup>.

**1798.** La motivation principale de la Commission européenne figure dans la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 23 janvier 2008 intitulée «Vers un système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS)»<sup>2932</sup>. La Commission estime que l'ensemble des défis environnementaux actuels (adaptation au changement climatique, enragement de la perte de biodiversité et gestion des ressources naturelles) nécessite de « disposer rapidement et facilement des informations liées à l'environnement ». La Commission ajoute que « grâce à la technologie, il est notamment possible à présent de fournir des données en temps réel, ce qui permet de prendre des décisions immédiates et, dans certains cas, de sauver des vies<sup>2933</sup> ». Cette démarche de simplification repose sur une série de sept principes de manière à rationaliser les procédures de collecte et de diffusion des données environnementales<sup>2934</sup>.

---

<sup>2930</sup> S. FAUCHEUX, C. HUE, et I. NICOLAÏ, *T.I.C. et développement durable*, Bruxelles, De Boeck, 2010, p. 53.

<sup>2931</sup> «Vers un système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS)», Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 23 janvier 2008, COM(2008) 46 final.

<sup>2932</sup> *Ibid.*

<sup>2933</sup> *Ibid.*

<sup>2934</sup> *Ibid.* « Les principes de base du système de partage d'informations sur l'environnement sont les suivants:  
l'information doit être gérée aussi près que possible de sa source;  
l'information doit être recueillie une seule fois et partagée ensuite entre les différents intéressés pour répondre à des buts multiples;  
l'information doit être facilement accessible aux autorités publiques et leur permettre de remplir aisément leurs obligations juridiques en matière de notification;  
l'information doit être facilement accessible aux utilisateurs finaux, essentiellement les autorités publiques à tous les niveaux, du niveau local au niveau européen, afin de leur permettre d'évaluer en temps utile l'état de l'environnement et l'efficacité des actions menées, et d'élaborer une nouvelle politique;  
l'information doit également être à la disposition des utilisateurs finaux, autorités publiques et citoyens, afin de leur permettre de réaliser des comparaisons à l'échelle géographique appropriée (par exemple, au niveau des

**1799** . Dans cette communication du 23 janvier 2008, la Commission évoque également les avantages d'un tel système. Le premier avantage réside dans la simplification et l'efficacité des procédures. L'institution européenne avance le fait qu'en supprimant les notifications sur papier, les procédures visant à assurer la disponibilité des informations seront plus simples, plus flexibles et plus efficaces. Le deuxième avantage est celui d'une meilleure réglementation et d'une meilleure politique environnementale grâce l'amélioration des mécanismes de collecte, d'échange et d'utilisation des données. Enfin, le dernier et troisième argument repose directement sur la participation du citoyen puisqu'il est question de son implication. En effet, ce dernier argument est pleinement calqué sur la mise en œuvre du principe de participation dans la mesure où il s'agit « d'impliquer les citoyens européens en mettant à leur disposition des informations pertinentes en temps utile, ce qui leur permettra de prendre des décisions relatives à leur environnement en connaissance de cause, et notamment d'agir de façon appropriée en cas d'urgence, et d'influencer les politiques publiques ». L'Union européenne mise donc pleinement sur l'efficacité des TIC de manière à informer le citoyen afin qu'il participe aux décisions ayant un impact direct sur leur sécurité et leur santé. La Commission espère par la même occasion de la part des citoyens « leur réengagement dans le projet européen ».

#### B) La réglementation de la diffusion des informations environnementales par la directive INSPIRE

**1800** . L'Union européenne joue un rôle important dans l'utilisation des TIC au service de la participation à travers la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne du 14 mars 2007, dite INSPIRE (*Infrastructure for Spatial Information in Europe*)<sup>2935</sup>. Le but de cette directive est de « fixer les règles générales destinées à établir l'infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, aux fins des

---

pays, des villes, des bassins hydrographiques) et de participer de façon utile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique environnementale;

l'information doit être totalement disponible pour le grand public, en tenant dûment compte du niveau approprié de compilation et des contraintes de confidentialité, et ce, dans les langues adaptées au niveau national; et enfin le partage et le traitement de l'information doivent être réalisés au moyen d'outils logiciels communs et libres / à source ouverte. »

<sup>2935</sup> Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), JOUE L 108 du 25/04/2007, p. 1-14.

politiques environnementales communautaires et des politiques ou des activités de la Communauté susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.»<sup>2936</sup>.

Le terme « infrastructure d'information géographique » peut être défini comme un ensemble de services d'information disponibles sur Internet, répartis sur les sites web des différents acteurs concernés, et permettant la diffusion et le partage de données géographiques.

La directive INSPIRE a été élaborée dans le but d'imposer aux autorités publiques de rendre les données géographiques accessibles au public en les publiant sur Internet mais aussi de les partager entre elles.

**1801.** Pour que cette règle européenne soit applicable à une série de données géographiques, cette dernière doit, selon l'article 4 de la directive INSPIRE, obéir à quatre conditions. Tout d'abord, cette série doit être liée à une zone où un État membre détient et /ou exerce sa compétence. Ensuite, elle doit se présenter sous forme électronique. En outre, elle doit appartenir à une autorité publique ou à un tiers à la disposition duquel le réseau a été mis<sup>2937</sup>. Enfin, il est nécessaire que ces données concernent un ou plusieurs des 34 thèmes définis dans la directive. Effectivement, au sein de chacune des trois annexes de la directive INSPIRE, figurent un groupe de thèmes<sup>2938</sup>. Ces derniers sont classés dans ces groupes selon leur ordre de priorité, l'annexe I citant les thèmes les plus urgents à aborder<sup>2939</sup>.

### *1) Les objectifs*

**1802.** Cette directive européenne a été élaborée afin de réaliser un certain nombre d'objectifs qui contribuent à la protection de l'environnement, enjeu central de ce texte. La

---

<sup>2936</sup> Article 1<sup>e</sup> de la directive.

<sup>2937</sup> Conformément à l'article 12 de la Directive INSPIRE

<sup>2938</sup> Les 34 domaines thématiques sont répartis de la manière suivante :

L'annexe 1 regroupe les données portant sur les référentiels de coordonnées, les systèmes de maillage géographique, les dénominations géographiques, les unités administratives, les adresses, les parcelles cadastrales, les réseaux de transport, l'hydrographie et les sites protégés.

L'annexe 2 regroupe les données portant sur l'altimétrie, l'occupation des terres, l'ortho-imagerie et la géologie.

L'annexe 3 regroupe les données portant sur les unités statistiques, les bâtiments, la vocation des sols, la santé et la sécurité des personnes, les services d'utilité publique et services publics, les installations de suivi environnemental, les lieux de production et sites industriels, les installations agricoles et aquacoles, la répartition de la population, les zones de gestion, de restriction ou de réglementation et unités de déclaration, les zones à risque naturel, les conditions atmosphériques, les caractéristiques géographiques météorologiques, les caractéristiques géographiques océanographiques, les régions maritimes, les régions biogéographiques, les habitats et biotopes, la répartition des espèces, les sources d'énergie et les ressources minérales

<sup>2939</sup> La directive européenne Inspire : de nouvelles obligations et de nouveaux atouts pour les autorités publiques - Ministère du Développement durable, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-directive-europeenne-Inspire-de.html>, consulté le 2 janvier 2013.

réalisation de ces objectifs révèle des avantages non négligeables en termes de gouvernance durable.

**1803 .** Les dispositions de la directive ont d'abord le mérite de s'insérer pleinement dans une logique de démocratie participative. Il s'agit d'élaborer un instrument qui facilite la prise de décision en assurant un niveau raisonnable d'information des autorités publiques, certes, mais aussi de tous les citoyens.

**1804 .** Cette réglementation concourt également à l'ancrage dans les pratiques administratives d'un service d'information du citoyen plus performant et beaucoup plus complet en procédant à un partage de données entre les autorités publiques<sup>2940</sup>.

À cela, on peut ajouter que par ces dispositions l'Union européenne encourage l'intelligence territoriale puisque la notion d'interopérabilité est placée au cœur de la directive INSPIRE. L'accent est clairement mis sur l'efficacité puisque cette directive envisage « la possibilité d'une combinaison de séries de données géographiques et d'une interaction des services, sans intervention manuelle répétitive de telle façon que le résultat soit cohérent et la valeur ajoutée des séries et des services de données renforcée <sup>2941</sup>». La coopération est également le mot d'ordre car la norme européenne insiste la mise en commun des données nécessaires à la protection de l'environnement et impose la suppression des entraves à l'échange des informations environnementales entre autorités publiques.

**1805 .** Enfin, on peut également considérer que cette directive met en place un formidable levier pour la croissance économique et l'emploi<sup>2942</sup>. La création de ces services d'information géographique nécessite et génère un grand nombre d'activités notamment en ce qui concerne la conception des supports électroniques ou encore la diffusion des données.

## 2) *Les limites*

**1806 .** La directive INSPIRE, malgré ses nombreux avantages n'est pas exempte de limites. On peut tout d'abord regretter le fait qu'elle ne concerne que les données numériques. Certaines données sous forme papier peuvent parfois contenir de précieuses informations, ou

---

<sup>2940</sup> *Ibid.*

<sup>2941</sup> Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007, article 3, 7).

<sup>2942</sup> « La directive européenne Inspire : de nouvelles obligations et de nouveaux atouts pour les autorités publiques - Ministère du Développement durable », *op. cit.*

pire encore, il est tout à fait possible qu'elles contiennent parfois un des 34 thèmes des annexes. Cependant rien n'oblige les autorités publiques à les numériser. Rien n'oblige non plus les autorités publiques à compléter l'ensemble des données par des informations qui viendraient à manquer et qui concernent directement l'un de ces 34 domaines thématiques.

De plus, il arrive que la diffusion de certaines données géographiques s'oppose au droit de propriété intellectuelle. L'article 4-5 de la directive dispose qu'une autorité publique ne peut diffuser les données dont un tiers détient des droits de propriété intellectuelle sans son consentement.

**1807.** En outre, la directive INSPIRE prévoit une restriction de taille à son application. L'article 4-6 dispose que la directive « s'applique aux séries de données géographiques détenues par une autorité publique ou au nom de celle-ci, lorsqu'elle se situe à l'échelon le plus bas de gouvernement d'un État membre, uniquement si l'État membre a établi des dispositions législatives ou réglementaires qui en imposent la collecte ou la diffusion ». Cet article limite considérablement les possibilités de collecter et de diffuser des données géographiques au sein des communes. D'autant plus qu'il arrive fréquemment, qu'au sein d'une commune, des données entrant dans l'un des 34 thèmes de la directive ne puissent être accessibles par voie numérique par absence de disposition législative ou réglementaire. Le plus souvent, les rares données communales bénéficiant de ces dispositions sont les adresses et les documents d'urbanisme<sup>2943</sup>. Cependant ce que l'on peut estimer encore plus critiquable c'est que le pouvoir législatif ou réglementaire de la France ou des autres États membres ne prenne pas ces dispositions afin que l'ensemble des données géographiques importantes figurant dans les annexes de la directive soient collectées et diffusées.

**1808.** Enfin, la directive INSPIRE prévoit une dernière limite à son application. Dans son article 13 elle énumère une liste de raisons qui justifient de ne pas diffuser certaines données. Ainsi, la restriction de l'accès au public est justifiée lorsqu'il peut nuire aux aspects suivants : les relations internationales, la sécurité publique, la défense nationale, la confidentialité des travaux des autorités publiques lorsqu'elle est prévue par la loi, la bonne marche de la justice, la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, les droits de propriété intellectuelle, la confidentialité des données à caractère personnel, la protection de l'environnement auquel les informations ont trait (par exemple la localisation d'espèces rares).

---

<sup>2943</sup> *Ibid.*

C) L'intégration de la démocratie numérique dans le traité de Lisbonne : le tremplin de l'éco-participation

**1809** . Le traité de Lisbonne a renforcé de manière significative la participation du citoyen au sein de son article 11<sup>2944</sup>. L'article 11.1 dispose que « les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union ».

**1810** . Mais la consécration de la participation ne s'arrête pas là puisqu'il est prévu à l'article 11.3 qu' « en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées ».

Afin de respecter cette disposition du Traité, la Commission européenne a choisi la voie des TIC. Si auparavant elle s'était dotée d'un site internet appelé *Your voice*, la Commission a consacré sur son site internet une page regroupant au même endroit l'ensemble des appels à consultation en ligne dont certains portent sur un grand nombre de thèmes environnementaux<sup>2945</sup>.

Ainsi, par exemple, les citoyens sont consultés sur des sujets précis comme « les possibilités de révision de la stratégie thématique de l'UE sur la pollution atmosphérique et des politiques connexes », les « options possibles concernant le plan de sauvegarde des eaux européennes » ou encore « les priorités de la politique environnementale de l'UE : Vers un nouveau programme d'action de l'UE en faveur de l'environnement ».

**1811** . Le site de la Commission européenne évoque également la possibilité pour les citoyens de discuter de points importants avec quelques commissaires européens ou de les contacter sur les réseaux sociaux. En ce qui concerne la protection de l'environnement, force est de constater qu'il est ainsi possible de contacter le commissaire au développement sur son blog ou de se rendre sur les comptes *Facebook* du commissaire de l'environnement ou du commissaire de l'action pour le climat.

---

<sup>2944</sup> *Le renforcement de la démocratie européenne*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0021\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0021_fr.htm), consulté le 27 décembre 2012.

<sup>2945</sup> *Consultations publiques*, [https://ec.europa.eu/info/consultations\\_fr](https://ec.europa.eu/info/consultations_fr), consulté le 13 mai 2017.

**1812.** De plus, l'article 11.4 du traité de Lisbonne instaure un droit d'initiative citoyenne. L'exercice de ce droit est soumis à plusieurs conditions<sup>2946</sup>. En effet, depuis le 1er avril 2012 un groupe d'au moins un million de citoyens peut inciter la Commission européenne à soumettre une proposition sur un sujet précis. Toujours selon l'article 11.4 du traité de Lisbonne, ces personnes doivent être ressortissantes « d'un nombre significatif d'États membres ». Le règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne précise dans son article 3.2 que « les organisateurs constituent un comité des citoyens composé d'au moins sept membres résidant dans au moins sept États différents ». Les personnes qui entreprennent cette initiative ont un an pour collecter l'ensemble des signatures. Même si le nombre requis de signataires paraît important, cette condition peut facilement être atteinte grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de manière à créer un réseau suffisamment large pour que les citoyens puissent faire connaître leur demande et réunir le maximum de personnes.

**1813.** À ce titre, l'Union européenne prévoit et facilite cette hypothèse. Effectivement, selon ce même règlement du 16 février 2011, il est prévu que la collecte des signatures se fasse par papier ou par voie électronique. Lorsque les organisateurs à l'origine de l'initiative opèrent le recueil des déclarations en ligne, le système de collecte en ligne doit obéir à des règles spécifiques du point de vue de la protection des données. L'article 6, paragraphe 4, du règlement relatif à l'initiative citoyenne énonce les « exigences techniques et de sécurité<sup>2947</sup> » auxquelles le système doit répondre.

Si ces exigences sont respectées, il est prévu que le système de collecte en ligne soit certifié par les autorités compétentes dans les différents pays de l'Union européenne. Afin de rendre plus facile cette certification, le règlement du 16 février 2011 prévoit qu'un « logiciel libre intégrant les dispositifs de sécurité et techniques adéquats » peut être fourni gratuitement par la Commission européenne aux organisateurs de l'initiative.

---

<sup>2946</sup> *L'initiative citoyenne en sept étapes,*

<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/content/20120329MUN42227/html/L%27initiative-citoyenne-en-sept-%C3%A9tapes>, consulté le 27 décembre 2012.

<sup>2947</sup> Article 6 § 4 du règlement relatif à l'initiative citoyenne : « Les systèmes de collecte en ligne sont dotés des dispositifs de sécurité et techniques adéquats pour garantir que:

- a) seules des personnes physiques peuvent soumettre un formulaire de déclaration de soutien en ligne;
- b) les données fournies en ligne sont collectées et stockées d'une manière sécurisée afin, notamment, de garantir qu'elles ne puissent être ni modifiées ni utilisées à d'autres fins que pour soutenir l'initiative citoyenne concernée et pour protéger les données à caractère personnel d'une destruction fortuite ou illicite, d'une perte fortuite, d'une altération, d'une divulgation ou d'un accès non autorisés;
- c) le système peut générer des déclarations de soutien sous une forme respectant les modèles figurant à l'annexe III, afin de ; permettre une vérification par les États membres, conformément à l'article 8, paragraphe 2. »

On peut donc constater que l'Union européenne encourage un maximum la gestion de l'initiative citoyenne par la voie électronique pour obtenir un maximum de signatures dans un délai fixé à un an.

**1814.** De fait, lorsque l'on s'intéresse à l'objet même des initiatives, on s'aperçoit que certaines d'entre elles concernent directement la protection de l'environnement. Ainsi, une initiative intitulée « *L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise !* » a été enregistrée par un groupe d'organisateur provenant de 23 pays membres. Cette initiative a fait l'objet d'un site internet<sup>2948</sup> où il est possible pour les internautes d'apporter leur signature pour que l'initiative soient présentée à la Commission puis étudiée par le Parlement européen. Une initiative intitulée « Suspension du paquet énergie et climat de l'UE » a également été enregistrée le 8 août 2012.

## **II. La (r)évolution numérique des pratiques managériales éco-participatives : de l'administration numérique à la gouvernance numérique**

**1815.** Le développement de l'utilisation des TIC dans le cadre des procédures administratives s'est fait dans un profond climat de crise politico-administrative caractérisé par une situation de clivage important entre administration et administrés mais aussi entre gouvernants et gouvernés. À cette crise s'ajoute une deuxième crise, plus spécifique, qui repose sur la confiance environnementale des citoyens envers les politiques et les scientifiques.

**1816.** Afin de résoudre ce malaise on va miser sur un renouvellement des règles de management public. C'est la raison pour laquelle la France, notamment, a procédé à une modernisation de ses procédures en les orientant de manière significative vers la gestion multilatérale de manière à rapprocher les citoyens de l'administration.

**1817.** De plus, on s'est rendu compte que le numérique pouvait en partie jouer un rôle déterminant dans la sortie de crise. Par conséquent, dans le cadre de cette rénovation, on va assister, en parallèle, à une modernisation des outils techniques puisqu'on s'est rendu compte que les TIC améliorent la prestation de services publics et donc rapprochent l'administration de l'utilisateur. On a donc mis les TIC au service de l'aménagement du territoire et du

---

<sup>2948</sup> *Water is a Human Right*, <http://www.right2water.eu/>, consulté le 27 décembre 2012.

développement durable afin d'assurer une participation du citoyen performante<sup>2949</sup>. L'espace public numérique est donc devenu un lieu de participation, d'information, mais également de formation et de sensibilisation. Effectivement l'éducation et la formation des citoyens sont nécessaires pour participer de manière effective à la réflexion sur les problématiques et enjeux environnementaux.

**1818.** Ces modifications permettent de constater une évolution significative dans le mode de gestion administrative : on est passé de l'administration numérique à la gouvernance numérique. Et on peut voir que cette évolution a un impact direct sur le principe de participation en droit de l'environnement.

#### A) L'ancrage de l'administration numérique dans le paysage administratif français

**1819.** Ici le citoyen est considéré comme un consommateur de prestations en ligne assurées par l'administration électronique. On est dans une optique d'offre de services administratifs faite aux usagers. Il s'agit de l'administré-usager<sup>2950</sup>.

##### *1) Les étapes clés du développement de l'administration numérique française*

**1820.** La France a connu un enracinement progressif de son droit dans l'idée de démocratie électronique. Cependant, comme nous le verrons, cette ascension de la démocratie digitale, et plus particulièrement en matière de données géographiques, a connu quelques obstacles.

**1821.** À l'origine, on peut constater que la France est plutôt en avance en comparaison de ses voisins européens. Le point de départ de la mise en œuvre d'une politique d'ouverture et de partage des données publiques est incarné la Loi du 17 juillet 1978<sup>2951</sup> sur l'accès aux documents administratifs. Ce texte consacre le principe de neutralité des supports, selon

---

<sup>2949</sup> A. DELBLOND, « Les technologies de l'information et de la communication électronique dans l'aménagement du territoire insulaire », p. 317-334, in M.-J. AGLAÉ (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable*, op. cit.

<sup>2950</sup> H. BELRHALI-BERNARD, « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », in *Revue française d'administration publique*, (2011), n° 137-138, p. 181-192.

<sup>2951</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

lequel le régime d'accès à un document, quels que soient sa présentation et son mode d'élaboration, dépend seulement de son contenu ou de son origine<sup>2952</sup>.

Ces dispositions législatives concernent les informations et données produites ou reçues, « dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission »<sup>2953</sup>. Cela concerne les données ou informations publiées par ces personnes publiques et privées ou communicables à toute personne en faisant la demande. Dans le cadre de cette loi ainsi que dans le cadre de la directive européenne n° 2003/98/CE, ces informations ou données doivent être diffusées sous un format facilitant leur traitement automatisé ainsi que leur réutilisation.

Cependant, il faut noter que, d'emblée, la Loi du 17 juillet 1978 prévoit des limites à son application. En effet, différents types de données et informations ne sont pas concernés par le droit d'accès. Il s'agit des informations contenues dans des documents dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre 1<sup>er</sup> ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique; ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ; ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

**1822 .** Ensuite, lors de son discours d'Hourtin du 25 août 1997, le Premier ministre, Lionel Jospin, annonce sa ferme intention de préparer l'entrée de la France dans la société de l'information. Cet événement constitue l'amorce d'un tournant important dans l'action de modernisation de l'administration et plus particulièrement de l'amélioration des relations de cette dernière avec les administrés par le biais des nouvelles technologies.

En Janvier 1998, lors du Comité interministériel pour la Société de l'information (CISI), le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) est lancé. Ce programme consiste notamment à moderniser l'organisation de l'État, à rendre l'administration française plus transparente et donc à assurer de manière effective l'accès des citoyens à l'information publique par le biais du numérique.

Par la suite, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* va modifier celle du 17 juillet 1978 afin d'intégrer la prise

---

<sup>2952</sup> A. ROBINEAU-ISRAËL et B. LASSERRE, «Administration électronique et accès à l'information administrative», in *AJDA*, (14 juillet 2003), n° 25, p. 1325.

<sup>2953</sup> Article 1 de la Loi du 17 juillet 1978.

en compte des documents « existants sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant »<sup>2954</sup>.

**1823** . En 2004, la France lance le projet ADELE (ADministration ELEctronique) qui couvre la période 2004/2007 dans le cadre d'un service gouvernemental. Ce projet a notamment pour but l'optimisation par le numérique des démarches accomplies à distance.

En outre, pour la France, l'année 2005 a été synonyme de récompense pour l'ensemble de ces efforts car elle est passée en troisième position dans le classement des meilleures e-administrations des pays de l'OCDE.

Enfin, en 2008, le gouvernement met en place le plan «France numérique 2012» dont l'objet principal est de permettre l'implantation accrue de l'administration électronique.

## 2) *La mise en place de services d'information environnementale*

**1824** . Ces différentes étapes ont permis la mise en place progressive et accrue d'une administration numérique qui offre deux types de services.

**1825** . Il y a tout d'abord ce que l'on appelle les téléservices ou téléprocédures. L'Ordonnance du 8 décembre 2005 *relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives*<sup>2955</sup> définit ces services comme « tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives ». Les téléservices offrent aux usagers un éventail de prestations afin de faciliter les gestes quotidiens nécessaires aux formalités administratives.

**1826** . Il y a ensuite l'information administrative qui est véhiculée par le biais de sites internet appelés « portails publics ». Ils ont été conçus afin de favoriser le stockage en ligne des données administratives et assure l'interopérabilité des différents systèmes de diffusion d'informations. Certains contiennent des informations générales mais d'autres sont spécialisés notamment dans les domaines de la santé, de l'économie ou encore de la fonction publique.

---

<sup>2954</sup> A. ROBINEAU-ISRAËL et B. LASSERRE, « Administration électronique et accès à l'information administrative », *op. cit.*

<sup>2955</sup> Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, article 1, 4°.

**1827.** En ce qui concerne le domaine de l'information environnementale, la France est dotée de différents services numériques. Le site du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie contribue à mettre à la disposition des citoyens un ensemble de données<sup>2956</sup>. Il existe aussi le portail de l'information publique environnementale<sup>2957</sup>. Ce portail, nommé [toutsurlenvironnement.fr](http://toutsurlenvironnement.fr), a été mis en ligne à partir du 18 juillet 2009 dans le cadre de l'application de la Convention d'Aarhus et suite à l'élaboration du Grenelle de l'Environnement.

Conformément à l'article L 124-3 du Code de l'environnement, l'alimentation en informations de ce site est assurée par l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales ainsi que les organismes chargés d'une mission de service public en rapport avec l'environnement dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission. On constate, de plus, que le contenu des informations présentes sur ce site est celui défini par la Convention d'Aarhus et l'article L 124-2 du Code de l'environnement puisqu'elles concernent « l'état de l'environnement ; les décisions, les activités susceptibles d'influer sur l'état de l'environnement ; l'état de santé humaine et les conditions de vie des personnes ; les rapports publics sur l'application des lois relatives à l'environnement »<sup>2958</sup>.

Ainsi, [toutsurlenvironnement.fr](http://toutsurlenvironnement.fr) permet un plein accès aux informations environnementales par le biais de la diversité numérique. En effet, les différentes données sont disponibles sous supports variés comme notamment des pages web, des documents PDF, des vidéos, des cartes ou encore des images.

**1828.** Enfin, un Géoportail<sup>2959</sup> a été mis en place en 2006 dans le cadre de la directive INSPIRE. Le Géoportail qui, selon son slogan officiel, incarne « le portail des territoires et des citoyens » a, conformément à sa charte du 21 juin 2006, pour objectif de constituer un point d'entrée le plus large possible pour rechercher les principales données géographiques de l'État, de ses établissements publics et des collectivités territoriales. Plus précisément, il a « pour vocation de faciliter l'accès à l'information géographique de référence. Construit dans une logique d'ouverture et d'interopérabilité des données, il s'est régulièrement enrichi de nouvelles données publiques...il est aujourd'hui une infrastructure complète qui propose ses

---

<sup>2956</sup> Ministère du Développement durable, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 4 février 2013.

<sup>2957</sup> [Toutsurlenvironnement.fr](http://toutsurlenvironnement.fr) - Portail de l'information publique environnementale, <http://www.toutsurlenvironnement.fr/>, consulté le 4 février 2013.

<sup>2958</sup> Portail Tout sur l'Environnement, <https://www.toutsurlenvironnement.fr/Informations/tout-sur-lenvironnement>, consulté le 14 mai 2017.

<sup>2959</sup> Le portail des territoires et des citoyens - Géoportail, <http://www.geoportail.gouv.fr/accueil>, consulté le 7 février 2013.

services aux particuliers comme aux organismes publics et aux professionnels »<sup>2960</sup>. Ce site « facilite l'accès à l'information géographique de référence, c'est-à-dire une information publique et de source officielle sur le territoire national...Il répond aussi bien aux simples besoins de localisation (localiser une parcelle, rechercher une adresse...), qu'aux besoins de co-visualisation d'informations sur le territoire. Il permet de visualiser en 2D et en 3D l'information géographique de référence (fonds cartographiques et photographiques) ainsi que les informations géolocalisées superposables à ces fonds et présentant un intérêt public »<sup>2961</sup>.

Ce site permet l'articulation de deux types de services offerts aux internautes-citoyens. D'une part, le site assure un service d'accès à l'information par la visualisation et la navigation géographiques qui est sous la maîtrise d'œuvre de l'Institut Géographique National (IGN). Il s'agit du Géoportail à proprement parler et c'est ce qui permet la visualisation sur l'écran des usagers de données comme ses cartes, des photos, des représentations des bâtiments et du parcellaire cadastral ou encore des données portant notamment sur l'hydrographie, l'altitude et les limites administratives. D'autre part, cet outil numérique met à la disposition des internautes le Géocatalogue qui est sous la maîtrise d'œuvre du Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM). Le Géocatalogue est le moteur de recherche du Géoportail<sup>2962</sup>. Il s'agit de l'annuaire des données géographiques disponibles alors que le Géoportail permet de les visualiser. Autrement dit, le Géocatalogue « constitue le point d'accès national aux métadonnées publiées par les autorités publiques françaises, et d'autre part, le réseau des plateformes de données géographiques territoriales, ministérielles ou thématiques »<sup>2963</sup>. Dans un souci d'interopérabilité, cet instrument permet de réaliser un inventaire, un classement et enfin une restitution des différentes sources d'informations publiques qui sont disponibles. Étant l'unique point d'entrée dans l'infrastructure nationale d'information géographique pour le portail européen le Géocatalogue est moissonné par le portail Inspire<sup>2964</sup>. Cela permet ainsi à l'internaute d'avoir sans discontinuité accès à une information de qualité et qui est souvent réactualisée.

---

<sup>2960</sup> *Le projet Géoportail - Géoportail*, <https://www.geoportail.gouv.fr/le-projet-geoportail>, consulté le 14 mai 2017.

<sup>2961</sup> *Ibid.*

<sup>2962</sup> *GéoCatalogue : Page de recherche*, <http://www.geocatalogue.fr/>, consulté le 14 mai 2017.

<sup>2963</sup> « Le projet Géoportail - Géoportail », *op. cit.*

<sup>2964</sup> *L'infrastructure nationale d'information géographique*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/linfrastructure-nationale-dinformation-geographique>, consulté le 14 mai 2017.

### 3) Les avantages de l'administration numérique

**1829.** L'implantation de l'administration numérique a incontestablement un impact bénéfique sur les modalités de la gestion administrative française. On peut remarquer que ce modèle présente de nombreux avantages.

**1830.** Le premier des avantages est d'ordre purement juridique puisque la mise en place d'une administration numérique a permis la consécration d'un droit de comprendre l'administration<sup>2965</sup>. Il ne s'agit pas d'un droit uniquement applicable lorsque l'on en fait la demande. Bien au contraire, il s'agit d'un droit-créance et c'est peut être ici ce qui révèle le plus la qualité d'usager du citoyen<sup>2966</sup>. Un droit-créance nécessite une action positive de l'État.

**1831.** Pierre Laroque, auditeur au Conseil d'État, définit ce droit de l'usager dans sa thèse publiée en 1933. Selon lui, « le droit de l'usager aux prestations du service public est un droit personnel de créance »<sup>2967</sup>. Avec ce raisonnement, la satisfaction des aspirations de l'usager devient le but principal du service public. C'est la raison pour laquelle l'administration doit anticiper et mettre à disposition l'ensemble des informations susceptibles de répondre aux besoins de l'administré. La consécration de ce droit de comprendre l'administration réside notamment dans la Loi du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration*. Dans son rapport intitulé *Diffusion des données publiques et révolution numérique*<sup>2968</sup>, l'atelier présidé par Dieudonné Mandelkern précise que l'essor de ce droit-créance implique une information administrative non seulement « quérable » mais aussi « portable ».

**1832.** De ce droit vont découler d'autres points positifs. L'administration numérique facilite la circulation de l'information administrative par la rapidité et l'interopérabilité. De plus, la fiabilité des informations assurée par les dispositifs numériques garantie une plus grande qualité des services rendus et réduit les perspectives contentieuses. Enfin, sur un plan purement technique, ce mode de gestion administrative donne l'occasion de réaliser des économies pour les administrations (limitation du format papier, moindre mobilisation du

---

<sup>2965</sup> V. DONIER, « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », in *RFDA*, (14 janvier 2008), n° 01, p. 13-20 ; H. OBERDORFF, « L'émergence d'un droit de comprendre l'administration et le droit », in *Études et Documents du Conseil d'État*, (1992), n° 43.

<sup>2966</sup> Philippe WARIN, « Les droits-créances aux usagers: rhapsodie de la réforme administrative », *op. cit.*

<sup>2967</sup> P. LAROQUE, *Les usagers des services publics industriels. Transports, eau, gaz, électricité*, *op. cit.*, p. 88.

<sup>2968</sup> Rapport de l'atelier présidé par Dieudonné Mandelkern, *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, La Documentation française, 2000

personnel pour ce type de service...) comme pour les usagers (limitation dans les déplacements, coût restreint voire nul de l'accès aux documents informatiques).

## B) L'émergence d'une gouvernance numérique environnementale

**1833.** Dans ce cas-là, l'image de l'administré-usager, consommateur de services administratifs, disparaît au profit d'une conception beaucoup plus normative: celle d'un coproducteur de politiques publiques. L'objet de cette mutation réside dans la nécessité pour l'administration d'avoir recours à la consultation des administrés, par le biais du numérique, afin de délimiter ensemble l'étendue des règles applicables dans un domaine donné. Il s'agit de l'administré-citoyen<sup>2969</sup>.

**1834.** C'est dans ce contexte que la notion d' « e-gouvernement » prend tout son sens. En effet, il s'agit d'inclure les internautes dans un débat afin d'enrichir les réflexions publiques sur un projet de loi ou sur la mise en place d'une politique publique. Dans l'idéal de la démocratie numérique, ces contributions individuelles font ensuite l'objet de synthèses étudiées notamment au Parlement. Il est intéressant de noter que, depuis quelques années, le domaine de l'environnement donne lieu à un développement important de la gouvernance numérique.

### 1) Les conséquences de la gouvernance numérique

**1835.** L'utilisation du numérique est un bon instrument d'évaluation de l'évolution des pratiques des collectivités territoriales et des citoyens. Le droit prend progressivement acte des effets positifs des progrès technologiques en matière démocratique en consacrant des dispositifs permettant d'intégrer le citoyen dans les processus décisionnels par l'information et la participation en tant que telle.

**1836.** Ces évolutions juridiques font incontestablement écho aux doctrines du *New public management* et plus précisément de l'*Open government*<sup>2970</sup>, doctrine de gouvernance dont la principale visée consiste à rendre efficace et effective l'action administrative (**Figure n°14**).

---

<sup>2969</sup> H. BELRHALI-BERNARD, « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », *op. cit.*

<sup>2970</sup> J. VIEIRA, « Droit de l'Union Européenne et démocratie numérique: clés pour l'éco-citoyenneté », in *Les Cahiers du numérique*, vol. 10 (2014), n° 02, p. 41 et s.

**Figure n° 14 : L'Open government**<sup>2971</sup>



**1837** . Pour atteindre ce but de responsabilité des modes de gouvernance publique, ces théories prônent la transparence, la participation citoyenne et une collaboration étroite avec les composantes de la société civile<sup>2972</sup>. Dans ce contexte, le numérique, et plus précisément l'*Open data* détient une importance particulière. « Le mouvement "Open Data " (ou "données ouvertes ") est une démarche de publication de données numériques en ligne selon une série de dix critères garantissant leur libre accès et leur réutilisation par tous. Ainsi, une donnée brute est dite ouverte si elle est publiée de manière: Complète, Primaire, Opportune, Accessible, Exploitable, Non-Discriminatoire, Non-Propriétaire, Libre de droits, Permanente, et Gratuite. Cette démarche de publication concerne tous types de détenteurs de données (entreprises, associations, organismes publics) et notamment les collectivités publiques. »<sup>2973</sup>.

<sup>2971</sup> Source : *Démocratie Ouverte*, <http://democratieouverte.org/>, consulté le 24 octobre 2017.

<sup>2972</sup> D. LATHROP et L. RUMA (dir.), *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*, Beijing ; Cambridge [Mass.], O'Reilly Media, coll. « Theory in practice », 2010.

<sup>2973</sup> Nantes ouverture des données: *L'Open Data c'est quoi ?*, <http://data.nantes.fr/demarche/lopen-data-cest-quoi/>, consulté le 30 novembre 2015.

Envisagé en 1981 par Guy Braibant comme un droit appartenant à la « troisième génération des droits de l'homme »<sup>2974</sup> la liberté d'accès aux données publiques incarne dès, cette époque, la volonté d'un changement de mode de gouvernance basé sur les attentes des citoyens et une démocratie ouverte.

**1838.** Cette modernisation managériale va avoir plusieurs conséquences d'une manière générale mais aussi plus particulièrement dans le domaine du développement durable.

En premier lieu, l'insertion de la gouvernance numérique marque le passage à une logique d'intelligence territoriale. On va, dans le cadre d'un territoire pertinent, aborder les problématiques de gestion environnementales par la mise en réseau de différents acteurs. Lorsque l'on étudie les modes de conception des normes, il apparaît que la logique de réseau prend progressivement le pas sur la notion d'institutions hiérarchisées<sup>2975</sup>. Dans ce nouveau contexte, la participation citoyenne numérique devient alors la garante d'une bonne gouvernance.

Deuxièmement, la gouvernance numérique permet l'ouverture d'un vrai dialogue entre les acteurs. Cet espace-réseau facilite l'interaction entre les acteurs. Certaines collectivités territoriales utilisent, des forums de discussion en ligne lors de la phase de consultation organisée dans le cadre de la réalisation d'un Agenda vingt et un, d'un plan climat, ou d'un document d'urbanisme. L'outil numérique rencontre souvent un franc succès et constitue l'élément essentiel de la co-construction des politiques publiques environnementales. On s'est aperçu qu'Internet permet de créer un dialogue politique permanent entre les différents acteurs d'un territoire et cela parfois même en dehors des limites temporelles imposées par le calendrier électoral<sup>2976</sup>.

En troisième et dernier lieu, cette modernisation va apporter de la transparence et de la lisibilité dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement et de développement durables.

L'administration numérique est déjà par elle-même un gage de limpidité car elle favorise la recherche par les citoyens d'informations. Cependant, la gouvernance numérique va renforcer cette clarté. La mise en ligne des documents combinée à un dialogue ininterrompu entre les

---

<sup>2974</sup> J. MARCHAND, « L'open data, la réutilisation des données publiques entre exigence démocratique et potentiel économique », in *JCP A*, (2014), n° 7, p. 25 et s.

<sup>2975</sup> P. TRUDEL, « Existe-t-il un droit public de la gouvernance en ligne ? », p. 311-322, in G. CHATILLON, UNIVERSITÉ DE PARIS I: PANTHÉON-SORBONNE et MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Droit de l'administration électronique : des nouveaux droits pour les usagers, des nouvelles règles pour les agents [1er colloque international du droit de l'administration électronique, Paris, 6, 7 décembre 2006]*, Bruylant, 2011.

<sup>2976</sup> M.-C. ROQUES-BONNET, *Le droit peut-il ignorer la révolution numérique?*, Paris, Michalon Éditions, 2010, p. 134.

différents acteurs permet d'avoir une démocratie plus transparente pour les citoyens. L'interopérabilité et l'interaction permettent à coup sûr pour le citoyen de mieux comprendre les politiques d'aménagement du territoire et donc de se responsabiliser.

## 2) *Exemples français et étrangers de gouvernances numériques environnementales*

**1839** . La gouvernance numérique est un mode de gestion administrative qui est de plus en plus répandu. Effectivement, lorsque l'on s'intéresse aux outils de coproduction normative on constate que le numérique est utilisé de manière croissante. En ce qui concerne la consultation des citoyens sur les politiques d'aménagement et le développement durables, les États et les collectivités territoriales ont souvent recours à Internet.

### a) La gouvernance numérique environnementale française au plan national

**1840** . La France fait partie de ces pays qui, au niveau national, pratiquent la consultation des citoyens en ligne afin d'inclure ces derniers dans le processus décisionnel.

**1841** . Afin de respecter la Charte de l'environnement et de la Convention d'Aarhus, le Ministère de l'Environnement, du Développement Durable, des Transports et du Logement a mis en place une plateforme de consultation des citoyens en matière environnementale<sup>2977</sup> .

**1842** . Le ministère a choisi le dispositif *Izwe* qui a permis d'agencer un espace de participation du public. Cette plateforme, dont la première consultation s'est déroulée le 5 octobre 2011, se compose de différents outils de recueil de l'opinion. Ainsi, au sein de ce site internet, différents moyens d'expression sont prévus puisqu'il y a des sondages, des questionnaires, ou encore des appels à propositions afin que le débat environnemental soit complet.

---

<sup>2977</sup> *Les consultations publiques du ministère du Développement durable on izwe*, <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 7 février 2013.

**1843.** Cette plateforme de consultations publiques permet aux citoyens de s'exprimer sur un projet de loi ou sur la mise en place d'une politique publique dans le domaine du développement durable. Les thèmes des consultations sont nombreux puisqu'ils peuvent porter sur des sujets aussi divers que l'eau, la biodiversité, la mer, les transports, la prévention des risques, la construction, l'urbanisme, le logement, les énergies ou encore le climat. Par exemple, les citoyens ont pu être consultés du 19 mars au 2 avril 2012 sur un projet d'ordonnance relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre<sup>2978</sup>; ou encore du 11 au 24 septembre 2012 sur le projet de Loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public<sup>2979</sup>.

b) La métropole française, un exemple local d'éco-démocratie numérique

**1844.** Au niveau local, on peut voir que les collectivités territoriales utilisent également Internet afin de faire participer le citoyen aux décisions ayant un impact sur l'environnement de son lieu de vie. On peut prendre l'exemple de Bordeaux Métropole (anciennement baptisé Communauté urbaine de Bordeaux jusqu'en janvier 2015). Cet établissement public de coopération intercommunale se démarque particulièrement par l'utilisation de méthodes innovantes, formelles comme informelles, en matière d'insertion du citoyen dans le processus décisionnel environnemental. De manière relativement inédite, dans l'objectif d'informer et de sensibiliser le public, il a notamment développé un site internet consacré exclusivement aux différentes procédures participatives se tenant sur son territoire de manière à obtenir une co-construction de projets durables<sup>2980</sup>. Ce site informe donc les citoyens-participants des différents rendez-vous de concertation mais il permet également au public de donner son avis en ligne.

**1845.** Il s'agit d'un espace d'expression pour recueillir les avis et contributions des citoyens du Bordelais. Au sein de ce site il est possible pour les citoyens de donner leur avis sur

---

<sup>2978</sup> Consultation publique sur le projet d'ordonnance relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre on izwe, <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/consultation-publique-sur-le-projet-d-ordonnance-relative-au-systeme-d-echange-de-quotas-d-emission-de-gaz-a-effet-de-serre>, consulté le 7 février 2013.

<sup>2979</sup> Projet de Loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public on izwe, <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-loi-relatif-a-la-mise-en-oeuvre-du-principe-de-participation-du-public>, consulté le 7 février 2013.

<sup>2980</sup> « Participation Bordeaux Métropole », *op. cit.*

différents thèmes comme par exemple la révision du Plan local d'urbanisme de la CUB ou encore l'eau et l'assainissement<sup>2981</sup>.

### c) Exemples étrangers d'éco-démocraties numériques

**1846.** D'autres pays n'ont rien à envier à la France, loin de là, puisqu'ils ont développé des sites internet de consultation environnementale parfois même beaucoup plus performants.

**1847.** La Finlande, qui est très en avance en matière de démocratie numérique, a mis en place un forum électronique baptisé *Otakantaa* (« Votre avis nous intéresse ») qui est directement relié à l'administration publique finlandaise<sup>2982</sup>. Il s'agit d'un site internet où les citoyens peuvent s'informer en consultant des documents et discuter de projets en stade de préparation. Par exemple, en 2012 un débat électronique a été mené sur une étude préliminaire préparant l'élaboration d'une loi climatique<sup>2983</sup>.

De plus, au sein de ce même forum, les citoyens ont la possibilité, lors de sessions en ligne organisées, d'exposer leurs points de vue directement auprès des ministres du gouvernement finlandais dont le ministre de l'environnement.

**1848.** Le cas du Maroc constitue un autre exemple intéressant. Le gouvernement marocain, désireux de faciliter une meilleure interaction entre les citoyens et l'administration, a mis en place plusieurs outils dans le cadre de son programme e-gouvernement<sup>2984</sup>.

Parmi ces outils, il y a tout d'abord le site *Fikra*<sup>2985</sup> qui contient une boîte à suggestion électronique. Ce site a clairement été mis en place afin d'améliorer l'administration grâce à la prise en compte des avis des citoyens.

De plus, il est possible de commenter les avant-projets de textes de lois et décrets sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement<sup>2986</sup>. Les suggestions proposées par l'ensemble des citoyens sont consultables sur ce même site. Lorsque la période de consultation est terminée, le site affiche le statut des suggestions déposées pour indiquer aux internautes les avis retenus

---

<sup>2981</sup> « Entretien avec Laure Curvale, ancienne adjointe au maire de Pessac et responsable de la concertation à Bordeaux Métropole, Pessac, le 20 février 2014 », *op. cit.*

<sup>2982</sup> *Otakantaa.fi*, <https://www.otakantaa.fi/fi-FI>, consulté le 7 février 2013.

<sup>2983</sup> *Ibid.*

<sup>2984</sup> *Egov.ma*, <http://www.egov.ma/Pages/Default.aspx>, consulté le 7 février 2013.

<sup>2985</sup> *Fikra: Vos idées pour de nouveaux services e-Gov – Boîte à suggestions*, <http://fikra.egov.ma/forums/102037>, consulté le 7 février 2013.

<sup>2986</sup> *Secrétariat Général du Gouvernement*, [http://www.sgg.gov.ma/commentaire\\_fr.aspx?id=1102](http://www.sgg.gov.ma/commentaire_fr.aspx?id=1102), consulté le 7 février 2013.

et ceux qui ne l'ont pas été. Les marocains ont notamment la possibilité de se prononcer sur des projets de loi relatifs à l'environnement puisqu'en 2012, il y a eu, sur ce site, une consultation sur le Projet de Loi-cadre portant Charte de l'environnement et du développement durable ou encore sur un Projet de loi n°15-12 relative à la prévention et la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée<sup>2987</sup>.

## **Paragraphe 2 : L'impact numérique sur la complémentarité démocratique**

**1849** . Le numérique présente un atout majeur pour la démocratie environnementale dans la mesure où il contribue à l'atténuation des contraintes du temps et de l'espace (I). En outre par un phénomène de mimétisme, le droit du numérique emprunte à son objet ses caractéristiques par la reproduction de la logique de réseau dans la mise en œuvre des processus normatifs (II).

### **I. La complémentarité spatio-temporelle par l'atténuation des facteurs**

#### A) La diminution des contraintes temporelles

**1850** . Dans le cadre de la participation du citoyen, l'outil numérique permet de maîtriser le rythme des différentes étapes de la démocratie environnementale et de résorber un grand nombre d'inconvénients liés aux contraintes temporelles. Par conséquent, l'usage des TIC a un impact extrêmement bénéfique sur le déroulement de la vie démocratique éco-participative. On peut ainsi relever plusieurs avancées en termes de gestion du temps.

**1851** . Premièrement, le recours au numérique permet de penser la ville durable en temps réel. Il faut toujours garder à l'esprit qu'il y a un contraste important entre la manière de réaliser la ville et la manière de la vivre. En effet, la ville se construit sur des temps longs alors qu'elle se vit sur des temps courts. À partir de ce constat il faut inévitablement trouver le moyen de tenir compte des temps courts quand on construit la ville car la lecture du temps court est fondamentale pour comprendre la ville.

Lorsque l'on regarde le potentiel des TIC, on s'aperçoit que l'on a une richesse d'information sur le contenu et l'évolution des usages. Si l'on s'intéresse aux techniques d'aménagement

---

<sup>2987</sup> *Secrétariat Général du Gouvernement - Avant-projets de textes à commenter, [http://www.sgg.gov.ma/commentaire\\_fr.aspx?id=1102](http://www.sgg.gov.ma/commentaire_fr.aspx?id=1102), consulté le 7 février 2013.*

des villes dans d'autres pays, on voit que le recours aux TIC est important. Certaines villes ont été aménagées en partie grâce au recueil des avis des citoyens par le biais des TIC.

**1852 .** Par exemple, Amsterdam a décidé d'avoir recours à l'intelligence collective et donc de penser la ville à l'aide de la wiki planification dans le cadre d'un projet nommé « WikiCity »<sup>2988</sup>. Ce projet, mis en place par Amsterdam et sa périphérie a permis de développer un nouveau type de planification qui se base en grande partie sur l'initiative citoyenne. À l'instar de l'encyclopédie en ligne Wikipédia, ce projet a permis à chaque citoyen désireux de participer à cette expérience d'enrichir le contenu en faisant part, sur Internet, de son idée sur ce que sera Amsterdam en 2040. Dans une perspective de planification ouverte numérique, WikiCity a donné l'occasion aux gens d'exprimer leurs besoins, leurs attentes et leur conception de la ville durable.

Cette expérience a eu un réel impact sur les politiques d'aménagement d'Amsterdam car plusieurs des idées émises par les internautes ont été retenues par les gouvernants. On peut prendre l'exemple de la mise en place d'un ensemble de lignes de ferry qui desservent le nord et le sud de la métropole afin de multiplier les possibilités de transport en commun et de faciliter l'accessibilité dans une logique de développement durable<sup>2989</sup>.

Un autre exemple emblématique de cette construction de la ville durable par le numérique peut être retenu dans les villes d'Istanbul ou encore Tirana qui ont eu recours à la pratique du « serious game »<sup>2990</sup>. Ce procédé a permis aux citoyens-usagers de participer à la planification de leur territoire en imaginant via une plateforme web la ville de demain et en se projetant dans celle-ci virtuellement.

**1853 .** En France, les responsables de l'aménagement mettent, de plus en plus, un point d'honneur à la construction de la ville numérique mais n'entrent pas encore pleinement dans la logique de la construction de la ville par le numérique. Une des principales raisons de cette observation réside dans le fait que le droit français n'est pas suffisamment souple pour prendre en compte ces nouvelles technologies qui ont un rôle crucial dans la conception de la ville durable.

---

<sup>2988</sup> *WikiCity: Amsterdam en appelle à l'intelligence collective pour sa planification | SmartPlanet.fr*, <http://www.smartplanet.fr/smart-people/wikicity-amsterdam-en-appelle-a-lintelligence-collective-pour-sa-planification-18980/>, consulté le 10 février 2013.

<sup>2989</sup> *Ibid.*

<sup>2990</sup> *Workshop play the city: appliqué au quartier nord d'Amsterdam | La Fabrique de la Cité*, <http://www.lafabriquedelacite.com/focus/workshop-play-city-applique-au-quartier-nord-damsterdam>, consulté le 10 février 2013.

C'est relativement dommageable car les TIC donnent un rôle important aux citoyens qui nous montrent ce qui est nécessaire pour penser une ville durablement. Les TIC nous montrent les grandes tendances de ceux qui vivent la ville en temps réel. À travers les procédures participatives on a une masse d'information qui émerge et permet d'avoir une meilleure compréhension de ceux qui vivent sur un territoire. Et en même temps les TIC permettent de se mieux projeter dans le futur pour penser la ville et décrypter les usages de court terme.

**1854.** Deuxièmement, le numérique a pour avantage de permettre l'immédiateté de la réception et de l'émission de l'information.

Il est évident qu'une communication efficace et qu'un accès rapide à l'information de manière diligente peut constituer une des causes d'amélioration des relations entre élus et les citoyens. Le numérique a rendu l'information accessible en temps réel, ou à une vitesse sans précédent. Désormais, un internaute a la possibilité de s'informer sur à peu près tous les sujets en un minimum de temps ce qui va changer bien des aspects de la vie démocratique.

Le citoyen va en un temps record pouvoir trouver un nombre important d'informations sur le même thème qui seront plus ou moins fiables. C'est la raison pour laquelle il est important, pour le citoyen de toujours garder l'esprit critique face à une masse d'informations trop importante.

**1855.** Troisièmement les TIC permettent une présence quasi constante du citoyen. Un des principaux défauts qui peut être reproché aux réunions prévues dans le cadre de procédures participatives c'est que peu de monde se rend à ces assemblées. Dans les faits, la plupart du temps, les personnes qui sont présentes aux réunions sont des représentants d'associations de protection de l'environnement ou d'associations de riverains ou des retraités. Ces réunions physiques sont donc peu représentatives de l'ensemble d'une population sur un même territoire. Le reste des personnes ne peuvent parfois se rendre sur le lieu de la réunion soit par manque de temps, soit en raison d'une relative distance soit enfin en raison d'un manque d'information. De plus, la question de l'accessibilité des personnes handicapées à ces réunions est aussi au cœur de ces problématiques. La participation numérique rend possible une présence citoyenne régulière sur la toile et permet d'atteindre un plus grand nombre de personnes. Les gens qui ne peuvent se déplacer peuvent donner leur avis à tout moment de la journée sur un site internet. Cela permet de renfoncer la démocratie en donnant la parole aux citoyens à n'importe quel moment et non seulement lors d'une réunion. C'est donc un mode complémentaire à ces assemblées.

**1856.** Enfin, un quatrième atout peut être avancé : il s'agit de l'actualisation de la démocratie. La démocratie est un mode de gouvernance doit nécessairement être en constant perfectionnement<sup>2991</sup>.

Internet peut pleinement participer au renouveau de la démocratie, en lui donnant de nouvelles perspectives et de nouveaux aspects. Cependant, pour cela, il est primordial de prendre conscience de son rôle fondamental dans la formation des cyber-citoyens.

De plus, il est important de prendre en compte ce facteur dans les politiques publiques en imaginant des outils adaptés à ces nouvelles données rendues possibles par le numérique. Ce dernier permettra à coup sûr un renouveau de l'engouement des citoyens pour les grands choix politiques notamment en matière environnementale et de ne pas assister à un naufrage irrémédiable de la démocratie. Cela donnera ainsi l'occasion de créer de nouvelles formes de démocratie directe ou participative. Mais pour cela, il faut que le droit soit en pleine concordance avec ces nouvelles pratiques : il est important qu'il les prévoie, les règle et les limite. Le développement durable est d'autant plus concernée qu'une urgence vient s'ajouter à ce besoin de renouveau démocratique : l'urgence de pallier les dommages causés à la planète. Le facteur temporel est donc bien un élément capital à prendre en considération.

#### B) L'incidence des TIC sur la notion d'espace

**1857.** Les TIC ont une incidence importante sur la notion d'espace et cela génère deux conséquences principales.

**1858.** Premièrement, on constate un changement d'échelle sur les territoires. Les TIC ont un impact direct sur la redéfinition de l'espace public démocratique. La participation va se faire à un niveau impossible à atteindre sans l'utilisation de ces outils numériques. La cyber démocratie apparaît comme la solution qui répond aux attentes de chacun des acteurs d'une collectivité territoriale ainsi qu'aux questions portant sur le développement durable qui touchent l'ensemble de la population sur un territoire donné. L'e-démocratie permet de mieux fixer la pertinence d'un territoire, c'est-à-dire l'échelle la plus adéquate pour traiter les problématiques environnementales par le biais d'un consensus entre les différentes parties

---

<sup>2991</sup> H. OBERDORFF, *La démocratie à l'ère numérique*, op. cit., p. 180.

prenantes. Internet contribue à l'élargissement du périmètre citoyen et on peut donc qualifier cet espace de navigation de prolongement de l'espace public démocratique<sup>2992</sup>.

**1859.** Deuxièmement, il est flagrant que l'introduction du numérique dans la vie démocratique marque l'avènement d'un réseau global de participation.

Internet est pensé de telle manière qu'il constitue un réseau global permettant de relier des ordinateurs connectés sur toute la planète. L'espace de navigation rend possible la liberté d'expression et la liberté de communication sans frontières. Il permet de faire circuler des idées et des informations sans considération de limites territoriales. La barrière de la langue ne constitue pas un réel problème dans la mesure où de nombreux sites d'information sont accessibles en plusieurs langues et que les moteurs de recherche comme Google permettent de réaliser une traduction relativement bonne du contenu de ces sites.

Par conséquent, dans les régimes démocratiques, il est possible d'accéder à l'ensemble de l'information concernant chaque pays grâce à l'accès aux médias.

Cela renvoie donc nécessairement à l'idée d'ouverture au monde et à la possibilité de sensibiliser les citoyens au-delà des frontières. Internet participe à l'assimilation par les citoyens des différentes cultures et civilisations. En partant du principe que l'environnement est l'affaire de tous sans aucune considération de frontières, l'engagement du public pour l'environnement s'étend au-delà des limites territoriales. Dans ce cas, les TIC présentent donc un moyen supplémentaire de développer une forme d'intelligence collective et cette transparence numérique constitue un nouveau mode d'expression éco-démocratique.

## **II. La complémentarité normative par le mimétisme juridique**

*Le droit doit se mettre à l'image de son objet : puisque son objet est ici un réseau mondial, les états doivent se structurer en reflet.*

Marie-Anne Frison-Roche<sup>2993</sup>

---

<sup>2992</sup> M. LAGACÉ et P. PRÉVOST, « Démocratie participative, e-démocratie et gouvernance locale: Réflexion sur les nouvelles avenues et enjeux actuels de développement collectif », p. 393-404, in R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (dir.), *Démocratie et management local*, op. cit.

<sup>2993</sup> M.-A. FRISON-ROCHE, « Les bouleversements du droit par Internet », p.37 et s., in J.-M. CHEVALIER, *Internet et nos fondamentaux*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.

**1860.** L'arrivée d'internet dans notre société a fait naître une interrogation majeure concernant le mode de création de la norme. En effet, l'outil numérique a un impact direct sur le modèle normatif pyramidal qui faisait jusqu'alors la quasi-unanimité en théorie du droit. Internet est un espace virtuel dont la gestion ne peut en aucun cas être comparée à l'espace public réel bien qu'étant le prolongement de ce dernier. Les règles de l'espace numérique ne peuvent être semblables à celles de l'espace public classique. Le Web a la forme d'un réseau et force est de constater que le droit de l'internet, par une sorte de mimétisme, prend la forme de son objet : un réseau.

**1861.** Cette figure du réseau montre bien que la source du droit n'est plus unique et étatique. L'État est un des acteurs du processus normatif parmi d'autres groupes de personnes. Ce schéma renvoie directement à la notion de partie prenante et donc de démocratie participative. Le public, dans le monde numérique, est pleinement acteur du processus normatif afin de définir les règles qui encadre sa participation et, par extension, la finalité de sa participation. Ainsi, ce cas de figure peut sans aucun doute être rattaché à l'éco-démocratie numérique

C'est la raison pour laquelle, en droit de l'internet, une reconfiguration du modèle normatif s'impose de manière à l'adapter pleinement à sa spécificité. De fait, il est important de prendre pleinement conscience de la substitution du modèle pyramidal au modèle réseautique (A). Cependant, la pyramide des normes n'est pas anéantie. Ce phénomène de substitution est spécifique au monde numérique (B) car elle perdure dans les autres branches du droit et même dans certain cas, elle reste utile à cet univers particulier qu'est internet. C'est pourquoi on peut affirmer que les deux modèles pyramidal et réseautique sont pleinement complémentaires.

A) La substitution du modèle pyramidal par le modèle réseautique en droit de l'internet

**1862.** En droit de l'internet, il est flagrant que le modèle pyramidal normatif n'est pas du tout adapté aux différentes contraintes que l'on peut rencontrer dans ce monde virtuel. Cette structure classique apparaît donc complètement obsolète pour la gestion du numérique (1). C'est la raison pour laquelle, la pyramide a laissé place au réseau qui est une forme beaucoup appropriée. Ce modèle réseautique se caractérise, entre autres, par son organisation horizontale ce qui en fait un exemple inégalable de démocratie participative (2).

### 1) *L'obsolescence du mode de production pyramidal en droit de l'internet*

**1863.** Si on se place dans la logique du réseau numérique, l'affirmation, chère à Hans Kelsen, d'une pyramide des normes comme mode de production normative paraît réellement désuète. Internet ne permet pas à ce modèle classique de subsister pleinement au sein de cet espace virtuel car il est en complet décalage avec le monde numérique et cela pour deux raisons principales.

**1864.** Tout d'abord, par essence, la pyramide des normes est inadaptable à la complexité de l'univers digital. En effet, on peut constater que la règle de droit issue du système pyramidal se retrouve très rapidement distancée par un monde numérique en constant mouvement si bien qu'à peine élaborée, la loi, qui a une place de choix dans ce système classique, devient vite inadéquate. Le meilleur exemple pour illustrer ce propos réside dans l'article L. 335-7 du code de la propriété intellectuelle issu de la loi *relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet* n° 2009-1311 du 28 octobre 2009. Cet article prévoit à l'encontre des auteurs de téléchargements illégaux la possibilité d'une « peine complémentaire de suspension de l'accès à un service de communication au public en ligne pour une durée maximale d'un an, assortie de l'interdiction de souscrire pendant la même période un autre contrat portant sur un service de même nature auprès de tout opérateur. ». Cette disposition toujours en vigueur s'est vite trouvée dépassée face à l'existence de techniques permettant d'esquiver la sanction<sup>2994</sup>. Cet unique exemple montre bien que la norme issue du schéma traditionnel pyramidal ne répond pas à l'exigence de réactivité nécessaire par internet.

**1865.** De plus, la naissance d'un réseau global ne fait que confirmer l'incongruité de la forme pyramidale dans ce système dominé par un contexte juridique transnational. Effectivement il faut garder à l'esprit, comme nous l'avons étudié précédemment, qu'internet est un réseau d'ampleur mondiale. Par conséquent qu'importent les frontières qui relèvent du monde réel, l'outil numérique se caractérise par un espace qui ne connaît aucune délimitation sauf, bien entendu, en cas de censure dans les pays sous dictature. Il y a donc un espace commun à toutes les nations démocratiques si tant est que la notion de pays ait encore une signification dans ce monde virtuel. Contrairement à ce que certains ont pu penser durant les

---

<sup>2994</sup> L.-M. DUONG, « Les sources du droit d'internet : du modèle pyramidal au modèle en réseau », in *D.*, (2010), n° 13, p. 783.

années 1990, cet espace commun n'est pas un « Far West juridique »<sup>2995</sup>. Bien au contraire il y a des règles mises en place pour le bon fonctionnement de l'espace-réseau.

**1866.** C'est pour cette raison que le droit national de chaque pays doit être en cohérence avec le droit international ou européen. Internet permet d'élaborer de nouvelles formes de gouvernance qui font coopérer obligatoirement des niveaux de décision différents dans l'espace physique. La notion d'espace virtuel international prend de plus en plus d'ampleur dans les problématiques de la gouvernance. Dans ce contexte, les décisions des États n'ont plus seulement un impact sur leur territoire. Les États doivent obligatoirement harmoniser leur droit afin qu'il soit en total concordance avec ce qui se fait dans le reste du monde. C'est la raison pour laquelle, en ce qui concerne la démocratie numérique, apparaît la nécessité d'un « droit constitutionnel transnational » pour reprendre l'expression de Louis Favoreu.

**1867.** Ainsi, le droit de l'internet renvoie inévitablement à la notion post-moderne de pluralisme juridique mondial dégagé par Santi Romano<sup>2996</sup>. Selon ce concept, la production normative ne prend plus sa source uniquement dans l'État. Le monopole étatique de création du droit s'efface au profit d'une activité normative émanant d'un foyer qui regroupe sans aucune distinction l'ensemble des ordres juridiques qu'ils soient nationaux ou internationaux. Avec la notion de pluralisme, les différents niveaux forment un ensemble homogène qui permet la création du droit d'une seule voix. Cette notion doit être utilisée dans le cadre du droit de l'internet car il est important d'élaborer un droit commun à tous les états démocratiques.

2) *L'organisation horizontale du processus normatif en droit de l'internet : le paroxysme de la démocratie participative*

**1868.** Comme nous venons de le voir, le cybermonde contraint l'État à agencer les règles de l'internet en partenariat avec les institutions internationales et nationales des autres pays. Cependant, cette élaboration n'est pas uniquement le fruit d'une concertation entre dirigeants nationaux et internationaux : c'est aussi l'aboutissement d'un ensemble de normes provenant directement de la participation du public. Dans ce système la notion de hiérarchie n'a pas sa

---

<sup>2995</sup> V. FAUCHOUX et P. DEPREZ, *Le droit de l'Internet: lois, contrats et usages*, Paris, Litec LexisNexis, coll. « Litec professionnels », 2009, p. 1.

<sup>2996</sup> S. ROMANO, *L'ordre juridique*, traduit par L. FRANÇOIS et traduit par P. GOTHOT, Paris, Dalloz, 2002.

place. L'ensemble des règles provenant de ce processus normatif bien spécifique ont toutes la même valeur car aucune d'entre elles n'est supérieure aux autres. C'est donc une organisation horizontale qui prend le pas sur la forme pyramidale classique. « Le législateur, le juge et l'utilisateur collaborent ainsi de façon très originale et concomitante pour élaborer ensemble un droit de l'internet »<sup>2997</sup>.

**1869.** Par conséquent, on peut en déduire que le système normatif propre à internet pousse l'idée de démocratie participative à son paroxysme dans la mesure où, au sein de cette organisation horizontale les citoyens élaborent les règles auxquelles ils acceptent de se soumettre. « L'ordre qui s'installe sur internet se crée à l'initiative des participants. Les règles sont progressivement articulées et comportent des sanctions. Elles semblent avoir les dimensions d'un ordre juridique, même si ce n'est pas celui d'un ordre étatique »<sup>2998</sup>.

**1870.** Ainsi, dans le cas d'internet, la formation du droit se fait par consensus. La Netiquette, élaborée par les usagers, qui tend à fixer des règles de conduite lors de l'apparition des premiers médias de communication numérique en est l'exemple le plus probant<sup>2999</sup>.

Il est vain de chercher une réelle validité formelle aux règles du droit de l'internet car elles prennent le plus souvent la forme d'usages. Ces usages mais aussi les chartes d'utilisation ou encore les codes de déontologie tiennent lieu de loi dans cet univers numérique. Le processus normatif propre à ce monde virtuel est fait d'interactions, « de participation de tous les acteurs, à tous les niveaux, de la définition des politiques jusqu'à leur mise en œuvre »<sup>3000</sup>.

**1871.** Dans le cadre de l'éco-démocratie numérique ce nouveau schéma créateur de norme est intéressant. Au sein du réseau, la démocratie participative a une place considérable. Encore mieux, elle se trouve à son apogée car non seulement internet permet au citoyen de fixer ses règles de participation mais aussi, par extension, cela peut lui permettre d'établir des règles ayant un impact direct sur l'environnement. Ces dernières auraient alors toute leur légitimité car, adoptées dans un fort consensus elles auraient valeur de loi. Les TIC sont donc un formidable outil de production de la norme et donnent toute sa place au citoyen dans le respect du principe de participation en droit de l'environnement.

---

<sup>2997</sup> V. FAUCHOUX et P. DEPRESZ, *Le droit de l'Internet*, op. cit., p. 6.

<sup>2998</sup> E. MACKAAY, « Les nouveaux environnements informatiques et leur droits », p. 16, in J. FRÉMONT et J.-P. DUCASSE (dir.), *Les Autoroutes de l'information: enjeux et défis: entretiens*, Montréal, Ed. de l'Université de Montréal, coll. « Les Chemins de la recherche », 1996.

<sup>2999</sup> L.-M. DUONG, « Les sources du droit d'internet : du modèle pyramidal au modèle en réseau », op. cit.

<sup>3000</sup> Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne : un Livre blanc*, Bruxelles, 25 juill. 2001, COM (2001) 428 final, p. 13.

## B) Une substitution néanmoins partielle

**1872 .** Il est important de préciser que cette substitution est spécifique au droit de l'internet. En dehors de l'univers numérique, la hiérarchie des normes n'est pas morte. En outre, il est primordial de préciser que, bien qu'ayant une place minoritaire, le modèle classique élaboré par Hans Kelsen est utile, dans un cas précis, au monde d'internet.

**1873 .** Ce monde virtuel pour ne pas devenir un lieu d'impunité, un « Far West », cette fois ci au sens de l'absence d'ordre public, que certains redoutaient, il est important de fixer des règles pour la répression des comportements illicites. À cette fin, il n'y a guère mieux que l'arsenal réglementaire du schéma pyramidal classique. L'ensemble de cette législation appliqué dans ce cas particulier permet de garantir le maintien de l'ordre public au sein de cet espace virtuel.

**1874 .** Ainsi, la quasi intégralité des comportements illégaux qui peuvent avoir lieux (injures, piratage et méconnaissance du droit d'auteur, contenus illicites, apologie des crimes contre l'humanité, provocation à commettre des actes de terrorisme etc..) ne restent pas impunis. La loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 (LCEN) a permis à ce titre de transposer, dans le domaine du numérique, des sanctions légales prévus initialement pour les infractions commise dans l'espace physique.

De plus, l'usage d'internet est directement encadré par les droits et libertés fondamentaux consacrés aussi bien par la Constitution française que, par exemple, par la Convention européenne des droits de l'homme. Effectivement, l'article 1 de la LCEN dispose que « la communication au public par voie électronique est libre. L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité, pour les services audiovisuels, de développer la production audiovisuelle.».

**1875 .** Par conséquent, la loi, clé de voute de la hiérarchie des normes a toute sa place en droit de l'internet. Le législateur est « le représentant un peu vieillissant d'une grande

compagnie classique, perdu au milieu d'une troupe d'amateurs exécutant un programme improvisé - le forçant ainsi à adapter son texte à une intrigue dont le sens général paraît parfois lui échapper »<sup>3001</sup>. La pyramide des normes empêche l'impunité et le réseau permet d'organiser l'usage général d'internet. C'est en cela que les deux modèles se complètent.

## **SECTION 2 : LES IMPÉRATIFS DE VIGILANCE DANS LA PRISE EN COMPTE ET L'ENCADREMENT DE L'OUTIL NUMÉRIQUE**

### **Paragraphe 1 : L'intégration progressive des T.I.C en droit de la participation environnementale**

**1876 .** Bien que les dispositifs mis en place par le droit contiennent des lacunes (I) et qu'ils révèlent une participation *a minima* (II), les évolutions juridiques de ces dernières années attestent d'une montée en puissance de l'éco-démocratie numérique(III).

#### **I. Les lacunes dans les dispositifs mis en place**

##### A) Les vicissitudes du droit d'accès aux informations géographiques

**1877 .** Comme nous l'avons vu, la directive INSPIRE rencontre des problèmes de mise en œuvre qui sont dus, à des limites qui sont intrinsèques à ce texte.

Ces entraves à l'éco-démocratie numérique propres au contenu de ce texte réglementaire font alors apparaître ce dernier comme établissant un dispositif à la carte pour certains des États membres. L'ensemble de ces limites n'oblige pas les pays à diffuser leurs données dans un certain nombre de cas. Mais, *a contrario*, rien ne fait obstacle à la diffusion volontaire des dites données par les pays de l'UE. Des pays comme la France pourraient prendre l'initiative, dans les limites de ce qui ne va pas à l'encontre de la sécurité du pays, d'enrichir l'étendue des données mises à disposition. Toutefois il est préférable de ne pas trop en exiger compte tenu que ce même pays a montré des signes de récalcitance ne serait-ce que vis-à-vis de la simple transposition d'INSPIRE.

---

<sup>3001</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?*, op. cit., p. 125.

**1878.** Outre ces limites intrinsèques à la directive INSPIRE, l'application de ce texte connaît également des obstacles dus à la confrontation entre le droit à l'accès aux données géographiques qu'il consacre et l'existence d'autres libertés fondamentales. L'ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 a permis la transposition de la directive INSPIRE de 2007. Elle a ainsi permis de consacrer un chapitre VI intitulé « De l'infrastructure d'information géographique » qui va des articles L.127-1 à L.127-10 du code de l'environnement. Ce chapitre figure dans le Titre II nommé « Information et participation des citoyens ». Dans le cadre de cette directive Inspire, la France a mis en place un Géoportail<sup>3002</sup> permettant d'accéder à l'ensemble des données géographiques<sup>3003</sup>. Mais l'application de la directive INSPIRE par l'État Français ne constitue pas, loin de là, un exploit.

**1879.** Les problèmes relatifs à la mise en place de l'infrastructure d'information géographique reposent initialement sur la réticence non dissimulée de la France dans la transposition de la directive INSPIRE. La France, comme à son habitude, a mis un temps considérable pour transposer une directive européenne. En effet, le délai de transposition de la directive INSPIRE courait jusqu'au 14 mai 2009 alors que l'ordonnance est de 2010. Ce retard de transposition a valu à la France une condamnation pour manquement d'État par la Cour de justice de l'Union Européenne dans l'affaire *Commission européenne / République française* du 3 février 2011<sup>3004</sup>.

**1880.** On peut se demander si cette transposition n'a pas été réalisée uniquement en raison de cette condamnation. La raison principale de la réticence de la France réside dans le fait que les budgets permettant le fonctionnement des principaux organismes s'occupant de la gestion du système sont insuffisants pour mener à bien des missions. Ainsi ces organismes comme l'Institut Géographique National (IGN) ou encore Météo France commercialisent leur données afin d'obtenir des fonds complémentaires.

**1881.** La directive INSPIRE impose à l'ensemble des pays et donc à l'ensemble des organismes qui ont en charge la mise à jour des portails de mettre à la disposition du public leurs données mais aussi de les partager entre eux. Ce qui veut dire que l'ensemble des

---

<sup>3002</sup> « Le portail des territoires et des citoyens - Géoportail », *op. cit.*

<sup>3003</sup> M.-A. LEDIEU, « Survol cartographique et photographique de la France », in *Communication Commerce électronique*, (septembre 2006), n° 9.

<sup>3004</sup> CJUE, 3 février 2011, *Commission c. République française*, aff. C-395/10, Rec. p. I-10\*, Pub.somm.

données de l'IGN ou de Météo France doivent être libre d'accès. Cependant le Géoportail mis en place depuis 2006 ne respecte pas toujours les normes de partage de données.

En effet, aux problèmes de financement des organismes s'entremêlent des problèmes de propriété intellectuelle. Le code de la propriété intellectuelle (CPI) consacre la protection des droits des producteurs de bases de données. Cette consécration a pour conséquence que l'on ne peut utiliser l'œuvre d'un producteur sans son accord. L'article L 342-1 du CPI permet au producteur d'interdire l'extraction et la réutilisation de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu de la base<sup>3005</sup>. Cependant, l'article L 342-3 du CPI prévoit toute une série de limites qui empêchent l'interdiction par le producteur de l'utilisation de ses données<sup>3006</sup>. Notamment l'article L. 342-3, al. 1<sup>e</sup>, 1<sup>o</sup> dispose que le producteur ne peut interdire l'extraction ou la réutilisation, par l'utilisateur légitime, de parties non substantielles. C'est ce que l'on appelle le droit de courte citation. Par conséquent, on pourrait penser que les organismes responsables de la diffusion des données dans le Géoportail prévoient la possibilité de télécharger gratuitement les données pour un usage de courte citation. Bien au contraire, tel n'est pas le cas. Les internautes ont la possibilité de consulter gratuitement les données mais lorsqu'il s'agit d'utilisation de ces données, une tarification est prévue au cas par cas selon le type d'usage<sup>3007</sup>.

---

<sup>3005</sup> Art. L. 341-2 du Code de la propriété intellectuelle: Le producteur de bases de données a le droit d'interdire:

1<sup>o</sup> L'extraction, par transfert permanent ou temporaire de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu d'une base de données sur un autre support, par tout moyen et sous toute forme que ce soit;

2<sup>o</sup> La réutilisation, par la mise à la disposition du public de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base, quelle qu'en soit la forme.

Ces droits peuvent être transmis ou cédés ou faire l'objet d'une licence.

Le prêt public n'est pas un acte d'extraction ou de réutilisation.

<sup>3006</sup> Art. L 342-3 du Code de la propriété intellectuelle: (L. n<sup>o</sup> 98-536 du 1<sup>er</sup> juill. 1998, art. 5) Lorsqu'une base de données est mise à la disposition du public par le titulaire des droits, celui-ci ne peut interdire:

1<sup>o</sup> L'extraction ou la réutilisation d'une partie non substantielle, appréciée de façon qualitative ou quantitative, du contenu de la base, par la personne qui y a licitement accès;

2<sup>o</sup> L'extraction à des fins privées d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu d'une base de données non électronique sous réserve du respect des droits d'auteur ou des droits voisins sur les œuvres ou éléments incorporés dans la base;

(L. n<sup>o</sup> 2006-961 du 1<sup>er</sup> août 2006, art. 3) «3<sup>o</sup> L'extraction et la réutilisation d'une base de données dans les conditions définies aux deux premiers alinéas du 7<sup>o</sup> de l'article L. 122-5;

«4<sup>o</sup> L'extraction et la réutilisation d'une partie substantielle, appréciée de façon qualitative ou quantitative, du contenu de la base, sous réserve des bases de données conçues à des fins pédagogiques et des bases de données réalisées pour une édition numérique de l'écrit, à des fins exclusives d'illustration dans le cadre de l'enseignement et de la recherche, à l'exclusion de toute activité ludique ou récréative, dès lors que le public auquel cette extraction et cette réutilisation sont destinées est composé majoritairement d'élèves, d'étudiants, d'enseignants ou de chercheurs directement concernés, que la source est indiquée, que l'utilisation de cette extraction et cette réutilisation ne donne lieu à aucune exploitation commerciale et qu'elle est compensée par une rémunération négociée sur une base forfaitaire.»

Toute clause contraire au 1<sup>o</sup> ci-dessus est nulle.

<sup>3007</sup> P. TERNEYRE, « Les actifs immatériels des personnes publiques », in *Revue juridique de l'économie publique*, (2013), n<sup>o</sup> 714.

**1882.** À l'inverse, les voisins de la France comme l'Espagne ou l'Allemagne figurent parmi les bons élèves<sup>3008</sup>. En effet en Espagne, l'*Instituto Geográfico Nacional* met toutes ses données en ligne en usage libre. L'Allemagne, quant à elle, dispose de nombreux instituts de cartographie dont la subvention est largement assurée par les régions.

**1883.** Cette situation pourrait donc bien expliquer le retard de la France dans la transposition de la directive INSPIRE. Les organismes chargés de la diffusion des données ne jouent pas le jeu et risqueraient bien d'être contraints, maintenant que la directive est transposée, sous la pression de l'union européenne, de modifier cette situation. Il reviendrait alors à la France de trouver les fonds nécessaires pour une subvention plus onéreuse des établissements publics assurant cette mission.

**1884.** Néanmoins la loi pour une République numérique de 2016<sup>3009</sup> semble partiellement résoudre le problème dans la mesure où son article 6 ainsi que son décret d'application du 28 décembre 2016<sup>3010</sup> consacrent le principe de l'Open data par défaut. Ainsi l'article 6 de la loi envisage une ouverture systématique dès lors que certains type d'info sont « disponibles sous forme électronique », les administrations doivent les mettre directement en ligne, « dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ».

**1885.** Cela concerne différents types de documents :

- « Les documents communiqués suite à des demandes dites " CADA " »
- Les documents qui figurent dans le répertoire des principaux documents administratifs (que sont censées tenir la plupart des administrations)
- Les " bases de données " »
- Les données " dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental " »
- Et les " règles définissant les principaux traitements algorithmiques" servant à prendre des décisions individuelles (de type attribution d'allocation ou affectation d'enseignant) »<sup>3011</sup>.

---

<sup>3008</sup> S. FAUCHEUX, C. HUE, et I. NICOLAÏ, *T.I.C. et développement durable*, op. cit., p. 54.

<sup>3009</sup> Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF n°0235 du 8 octobre 2016, texte n° 1.

<sup>3010</sup> Décret n° 2016-1922 du 28 décembre 2016 relatif à la publication en ligne des documents administratifs, JORF n°0303 du 30 décembre 2016, texte n° 14.

<sup>3011</sup> X. BERNE, *Loi Numérique : Open Data « par défaut » uniquement pour les administrations de 50 agents et plus*,

<https://www.nextinpact.com/news/102678-loi-numerique-open-data-par-defaut-uniquement-pour-administrations-50-agents-et-plus.htm>, consulté le 24 octobre 2017.

Cette règle est obligatoire pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ainsi que les administrations de plus de 50 agents ou salariés.

**1886.** D'autres problèmes résultent du mode de collecte des données géographiques et plus particulièrement de la télédétection. Ce type d'observation spatiale consiste à observer la surface de la terre "à des fins d'amélioration de la gestion des ressources naturelles, d'aménagement du territoire ou de protection de l'environnement". Or il faut souligner qu'il n'existe dans ce domaine précis, aucune convention multilatérale de portée universelle dans la mesure où il existe trop de divergences entre les États. De fait, aucune règle n'a été jusqu'à présent émise sur des situations relatives à la téléobservation d'un pays sans son consentement ou encore aux problèmes liés à la collecte et à la diffusion d'informations sur les ressources naturelles d'un pays. Ainsi, on peut parler d'un réel vide juridique puisque le droit à l'image des États sur leurs ressources naturelles n'existe pas<sup>3012</sup>.

**1887.** Au delà du droit à l'image des États, la télédétection pose aussi le problème du respect des libertés individuelles des particuliers et plus spécialement du droit à la vie privée. Tant il est spectaculaire par sa rapidité, le développement des technologies a fait naître des enjeux nouveaux en matière de protection des données à caractère personnel. En effet, la résolution des capteurs utilisés par les satellites civils a été considérablement accrue ce qui pose inévitablement des problèmes d'atteinte aux droits à la vie privée et à la confidentialité qui ne se posaient pas jusqu'à présent et que le droit doit prendre en compte<sup>3013</sup>.

Si le droit national, conformément au droit européen, développe la pratique de la télédétection et de l'*open data* dans le but de la démocratisation informationnelle, le droit européen lui-même adopte une posture extrêmement claire en matière de protection des données à caractère personnel. Effectivement, cette protection est un droit fondamental reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans son article 8 et par l'article 4 du Traité de Lisbonne. Ainsi le droit français (comme l'ensemble des droits nationaux des autres pays membres de l'UE) est dans l'obligation d'opérer une conciliation assez subtile entre la protection des données personnelles de chacun (et plus généralement, comme l'oblige l'article 1<sup>er</sup> de la loi *Informatique et Libertés* du 6 janvier 1978 le devoir de ne porter atteinte « ni à

---

<sup>3012</sup> RAVILLON L., « Espace extra-atmosphérique - Exploitation commerciale de l'espace extra-atmosphérique », in *JurisClasseur Droit international*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015.

<sup>3013</sup> A. KERREST, « Espace extra-atmosphérique - Cadre juridique de droit public », in *JurisClasseur Droit international*, Lexisnexis JurisClasseur, 2010. Actuellement, les satellites Spot peuvent "voir" des détails de 10 mètres en noir et blanc et de 20 mètres en couleurs. Les satellites les plus récents disposent d'une résolution de quelques dizaines de centimètres.

l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques.») et l'impératif de démocratisation informationnelle.

## B) L'ambiguïté de la Loi du 17 mai 2011

**1888.** La Loi *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, du 17 mai 2011<sup>3014</sup> a été élaborée afin de limiter le recours aux commissions administratives consultatives dont les inconvénients ont notamment été soulevés dans le rapport Warsmann de 2009 qui dépeint ces institutions comme trop coûteuses et empreintes de lourdeur procédurale<sup>3015</sup>.

**1889.** L'article 16 alinéa 1 de cette loi dispose que « Lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édition d'un acte réglementaire, à l'exclusion des mesures nominatives, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées ». A priori, cette loi peut paraître bénéfique dans la mesure où elle a été élaborée afin de simplifier le droit et on peut, de plus, aisément imaginer qu'il s'agit d'un réel progrès en faveur du principe de participation notamment en matière d'environnement.

**1890.** Cependant, bien au contraire, il n'en est rien. En effet, l'article 16 alinéa 3 prévoit que « demeurent obligatoires les consultations d'autorités administratives indépendantes prévues par les textes législatifs et réglementaires, les procédures d'avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituent la garantie d'une exigence constitutionnelle ou traduisent un pouvoir de proposition ainsi que celles mettant en œuvre le principe de participation ».

**1891.** Cette disposition de l'article 16 alinéa 3 attire d'autant plus notre attention que la Charte de l'environnement et notamment son article 7 énonçant le principe de participation se sont vu reconnaître une valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel<sup>3016</sup> mais aussi par le Conseil d'État<sup>3017</sup>. Cela veut donc dire que le principe de participation de l'article 7 de la Charte de l'environnement est concerné par la loi 17 mai 2011. Lorsqu'on s'intéresse au Rapport sur la proposition de loi de simplification et de clarification du droit d'Etienne

---

<sup>3014</sup> La Loi n° 2011-525 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, 17 mai 2011.

<sup>3015</sup> J.-L. WARSMAN, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Paris, 2009.

<sup>3016</sup> CC, n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français* ; CC, n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

<sup>3017</sup> CE, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, Rec., p. 322.

Blanc du 24 novembre 2009, on constate en effet que cette disposition constitutionnelle est visée<sup>3018</sup>. Dans ce rapport, il précise que « la consultation ouverte ne peut avoir lieu si l'avis d'un organisme s'inscrit dans la mise en œuvre de la garantie d'une exigence de valeur constitutionnelle...Le dispositif proposé ne devrait pas non plus être applicable dans le cas où la consultation d'un organisme mettrait en cause la garantie apportée par l'article 7 de la Charte de l'environnement ».

Cette article 16 apparaît réellement déroutant notamment au regard de certaines dispositions du Code de l'environnement. Par exemple, l'article L. 123-13 du code de l'environnement dispose que la participation du public dans le cadre d'une enquête publique peut se faire par voie électronique.

**1892.** Dans ces conditions, on peut se demander comment on doit interpréter l'alinéa 3 de l'article 16 de la loi ? La première interprétation serait que la loi s'applique seulement à des cas où les textes régissant la consultation n'en précisent pas les modalités. Ce qui voudrait dire, par exemple, que l'article *L. 123-13 du code de l'environnement* n'est pas concerné.

Une deuxième interprétation est possible si l'on imagine que la loi s'applique à l'ensemble des mesures mettant en œuvre le principe de participation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

L'alinéa 5 de l'article 16 précise qu'un décret en Conseil d'État fixe ses conditions d'application. Or le Décret n° 2011-1832 du 8 décembre 2011 relatif aux consultations ouvertes sur l'internet ne précise rien. La loi du 17 mai 2011 a, selon son titre, pour objet de simplifier le droit ce qui est loin d'être le cas puisqu'elle apporte au contraire plus d'assombrissement que de clarté.

## **II. Une participation numérique *a minima***

### A) La faible prise en compte des besoins des citoyens-internautes français

*S'ils dictaient des volontés ce ne serait plus un état représentatif, ce serait un état démocratique.*

Emmanuel-Joseph Sieyès<sup>3019</sup>

---

<sup>3018</sup> E. BLANC, *Rapport sur la proposition de loi de simplification et de clarification du droit*, Assemblée nationale, 2009.

<sup>3019</sup> Emmanuel-Joseph SIEYÈS, « Discours du Citoyen Sieyès à la tribune de l'Assemblée constituante », 7 septembre 1789, in Discours du Citoyen Sieyès, Archives parlementaires - série 1 - vol. 8.

**1893 .** Malheureusement, jusqu'à présent, les règles relatives à «l'accessibilité intellectuelle du service public»<sup>3020</sup>, comme les principes de transparence et de participation, n'incarnent pas toujours de réels impératifs pour l'administration et ressemblent plus à des lignes de conduite avec lesquelles on doit parfois s'accommoder afin d'obtenir une légitimité suffisante. Dans ce cas là c'est bien la légitimité et l'acceptabilité qu'il compte le plus pour le politique.

De plus, lorsque la tenue de procédures de participation devient obligatoire par la loi, donc juridiquement sanctionnée, l'issue ne contraint pas toujours pour autant l'autorité administrative. La notion de citoyen co-auteur des décisions environnementales devient alors totalement faussée. En outre, il s'avère, le plus souvent, que l'information est de mauvaise qualité, car trop imprécise, peu ordonnée ou encore trop technique pour le « profane ». La pratique révèle cette manipulation de la consultation.

**1894 .** Lorsque l'on raisonne sous l'angle de la démocratie digitale en tant que telle, on comprend qu'en France cette dernière fonctionne *a minima*. Effectivement, les technologies numériques du Web donnent désormais aux citoyens l'occasion de donner un réel sens à leur rôle de co-auteur des politiques publiques. Les TIC leur prodiguent la possibilité de participer non seulement à l'élaboration mais aussi à l'adoption des textes. Il ne s'agit plus alors de donner simplement un avis sur un forum mais de travailler en collaboration avec les élus. Cependant, on constate que la France est encore, pour l'instant, beaucoup trop timide dans le domaine de la démocratie digitale.

**1895 .** Au contraire, d'autres pays n'hésitent pas à tirer profit des avantages des TIC afin de donner réellement la parole aux citoyens et de les inclure dans le processus normatif en tant que véritable co-auteurs de règles. On peut, à ce titre, citer une série d'exemples étrangers significatifs qui illustrent parfaitement cette collaboration entre élus et citoyens. L'Estonie fait figure de pionnier en matière de démocratie numérique. Dans le cadre du forum « Today I décide », chaque citoyen estonien peut proposer un projet de loi afin qu'il soit discuté pendant dix jours par les internautes et soumis à leur vote. Dans le cas où une proposition de loi reçoit une majorité absolue de votes positifs, elle est transmise au ministère concerné. Cette expérience est fructueuse dans la mesure où les observations des citoyens sont prises en compte. En 2010, on pouvait compter pas moins de neuf propositions mises en œuvre par le gouvernement<sup>3021</sup>.

---

<sup>3020</sup> V. DONIER, « Les droits de l'utilisateur et ceux du citoyen », *op. cit.*

<sup>3021</sup> H. OBERDORFF, *La démocratie à l'ère numérique*, *op. cit.*, p. 93.

**1896** . La Nouvelle Zélande présente également un cas intéressant de démocratie digitale. En 2007, ce pays a entrepris une réforme importante de sa législation relative aux services de police, le *Police Act* qui datait de 1958. Le gouvernement a eu recours à la technique du wiki pour permettre aux internautes de réécrire ce texte afin qu'il puisse satisfaire au mieux les attentes de chacun<sup>3022</sup>. Cela a permis d'élaborer un nouveau texte qui a pris effet depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008. Cet exemple ne concerne pas le droit de l'environnement, néanmoins il est intéressant de le signaler car ce type de processus est tout à fait transposable dans le domaine environnemental afin de créer de grands cadres juridiques concertés. En outre cette expérience a permis aux autorités néozélandaises de constater que les citoyens étaient en mesure d'apporter des propositions et des réponses concrètes à des questions parfois difficiles à trancher pour les élus, faute d'expérience suffisante du terrain. Enfin, cette expérimentation dont les résultats sont positifs, a donné l'occasion aux autorités du pays de mesurer le degré de sensibilisation des citoyens et de réfléchir à la généralisation du support numérique comme terreau de la démocratie<sup>3023</sup>.

B) La richesse des sources constitutionnelles, facteur potentiel d'essor de la démocratie digitale française

**1897** . En ce qui concerne la France, la démocratie digitale y est loin d'être aussi évoluée en comparaison des exemples précédents. Cependant, le terrain constitutionnel français est loin d'être infertile et pourrait amplement servir de base pour permettre l'émergence et l'éclosion d'une véritable démocratie numérique où le citoyen est coauteur de la norme. Le Bloc de constitutionnalité contient plusieurs outils qui peuvent être exploités et/ou actualisés afin de les mettre au service du citoyen internaute. De plus, la France peut faciliter la mise en œuvre de ces différentes procédures existantes ou en hypothétique devenir par le recours au support numérique. Au plan national, l'article 11 de la Constitution pourrait être révisé afin de mettre en place un référendum d'initiative citoyenne. De plus, le droit de pétition de l'article 69, introduit par la réforme constitutionnelle de 2008<sup>3024</sup>, permettant aux citoyens de saisir le Conseil économique, social et environnemental présente également une piste intéressante surtout dans le cadre de la démocratie environnementale.

---

<sup>3022</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>3023</sup> A quoi peut bien servir la « démocratie électronique » ? « *InternetActu.net*, <http://www.internetactu.net/2008/12/22/a-quoi-peut-bien-servir-la-democratie-electronique/>, consulté le 28 février 2013.

<sup>3024</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République

**1898** . Au plan local, l'acte II de la décentralisation de 2003<sup>3025</sup> a introduit, par l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution, le droit de pétition pour les citoyens de chaque collectivité territoriale afin de saisir une assemblée territoriale pour faire inscrire à l'ordre du jour de cette dernière une question relevant de sa compétence. L'article 72-1 alinéa 2 de la Constitution prévoit quant à lui la possibilité d'un référendum local.

Tous ces exemples d'outil démocratique pourraient sans nul doute être perfectionnés en ayant recours à l'électronique. Le concept même de démocratie numérique prendrait alors tout son sens en concédant un véritable pouvoir de proposition au citoyen. Appliqués au domaine environnemental ces outils juridiques seraient réellement optimisés par l'usage des TIC.

Le thème du développement durable, étant un sujet capital qui concerne l'ensemble de la population au quotidien, pourrait prioritairement et à titre expérimental faire l'objet d'une réforme constitutionnelle consacrant la démocratie numérique. Cette réforme pourrait ainsi, par la suite, être petit à petit généralisée.

### **III. Les évolutions juridiques porteuses d'espoirs pour l'e-démocratie environnementale**

#### **A) La Loi du 27 décembre 2012 : Une réforme résolument numérique**

**1899** . L'adoption de la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public<sup>3026</sup> défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement permet une consécration beaucoup plus efficace du principe. Cette réforme a été rendue nécessaire à la suite de l'abrogation, par plusieurs décisions QPC du Conseil constitutionnel, de dispositions du code de l'environnement jugées contraires à l'article 7 de la Charte. Ces différentes décisions des Sages de la Rue Montpensier ont donné lieu à une importante mise en conformité de la législation en vigueur. Cependant, il est éclairant noter que cette réforme, qui était impérieuse, n'en est pas moins basée sur l'utilisation du numérique, ce qui constitue une réelle initiative du législateur.

**1900** . On constate en effet que la réforme introduite par la loi 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

---

<sup>3025</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

<sup>3026</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, JORF n°0302 du 28 décembre 2012 page 20578.

l'environnement prend pleinement en compte l'utilité du numérique au service de la démocratie participative environnementale. À ce titre, plusieurs remarques peuvent être avancées.

**1901.** Tout d'abord, c'est la première fois en France qu'un projet de loi est mis à disposition sur Internet afin de faire l'objet des commentaires du public sans qu'aucun texte ne l'exige<sup>3027</sup>. En effet, le ministère de l'Écologie a lancé via Internet une consultation des citoyens (sur le site [www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr](http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr)) afin qu'ils donnent leur avis sur le projet de loi jusqu'au 24 septembre 2012. Cette consultation numérique marque donc un évènement important dans le processus de démocratisation de la gouvernance environnementale.

**1902.** Ensuite, le contenu même de la loi prévoit à plusieurs reprises l'utilisation du numérique pour l'application du principe de participation du public. Premièrement, la loi prévoit que les projets de décisions seront désormais mis à la disposition du public par voie électronique. Ils sont accompagnés d'une note non technique de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ces projets. Pour ceux qui n'ont pas accès à internet il est bien entendu prévu une mise en consultation sur support papier sur demande dans les préfetures et les sous-préfetures. Deuxièmement, le texte, dans son article 3, prévoit l'expérimentation d'un forum électronique, à partir du 1er avril 2013, pour une durée de dix-huit mois. Cet outil a été conçu afin de mettre à disposition les observations formulées dans le cadre des consultations organisées sur certains projets de décrets et d'arrêtés ministériels.

En outre, le texte prévoit que six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport procédant à son évaluation en vue de décider de sa généralisation, de son adaptation ou de son abandon.

## B) Le développement du droit des TIC en faveur des impératifs éco-démocratiques

**1903.** Depuis 2011, la prise en compte juridique du rôle du numérique dans la démocratie<sup>3028</sup> et plus particulièrement dans le domaine environnemental se montre de plus en plus intense.

---

<sup>3027</sup> M. PRIEUR, « Un nouvel instrument de démocratie participative », *op. cit.*

<sup>3028</sup> J.-L. SILICANI, « Le numérique est au centre d'une quadruple révolution technique, sociétale, économique mais aussi juridique », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, (2015), n° 6.

**1904.** En ce qui concerne plus précisément l'éco-citoyenneté en matière de données géographiques, le droit multiplie les règles qui vont dans le sens de l'*Open Government*. De manière non exhaustive différentes dispositions en faveur d'un accès ouvert aux données géographiques peuvent en effet être citées chronologiquement.

**1905.** Tout d'abord, un décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 pose le principe de la gratuité du droit à réutilisation des documents et données publiques. Par la suite le décret du 21 février 2011 de François Fillon crée *Etalab* sous la forme d'une « mission auprès du Premier ministre » dans le but de superviser l'ouverture des données publiques au niveau national. Ainsi diverses données<sup>3029</sup>, sont progressivement mises à disposition du public grâce à la plate-forme nationale *data.gouv.fr*. Ici le concept de l'*open data* est pleinement mis en œuvre : les citoyens-internautes ont non seulement accès aux données pour les consulter, mais ils peuvent également les réutiliser, en disposer gratuitement (à quelques exceptions près) à des fins différentes de celles initialement prévues pour la détention ou l'élaboration de ces données<sup>3030</sup>. Sur cette plate-forme nationale, plusieurs organismes publics ont commencé à partager plusieurs jeux de données géographiques issus de leurs infrastructures « Inspire ». Bien que la quantité de ces informations soit encore loin d'être suffisante, cela marque un point de départ important dans ce mouvement d'ouverture. Cela présente une porte de sortie pour résoudre le problème de la non-gratuité de données capitales à la sauvegarde de l'environnement et à un aménagement durable.

**1906.** Autre exemple important d'évolution, le gouvernement a eu recours à la procédure de l'ordonnance<sup>3031</sup> afin d'instituer un portail national de l'urbanisme. Suite à l'adoption par le Parlement de la loi d'habilitation n° 2013-569 du 1er juillet 2013 habilitant le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction, ce dernier a pris l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013, relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique. Le but de cette ordonnance est, comme son nom l'indique, de faciliter l'accès des citoyens aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique mentionnées à l'ancien article L. 126-1 et nouvel article L. 151-43 du code de l'urbanisme.

---

<sup>3029</sup> Ces données ne sont ni des documents administratifs ni des textes officiels.

<sup>3030</sup> J.-L. SILICANI, « Le numérique est au centre d'une quadruple révolution technique, sociétale, économique mais aussi juridique », *op. cit.*

<sup>3031</sup> Prévues à l'article 38 de la Constitution française, le pouvoir réglementaire général par ordonnances est un pouvoir exceptionnel du gouvernement afin d'intervenir dans le domaine législatif uniquement après autorisation parlementaire par le biais d'une loi d'habilitation.

**1907 .** S’inscrivant, selon son rapport au Président de la République, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive INSPIRE, le Ministère du logement et de l’égalité des territoires précise que « l’amélioration des conditions d’accès aux documents d’urbanisme et aux servitudes d’utilité publique permettra à l’ensemble des acteurs du secteur d’avoir accès en permanence, rapidement, dans un format directement exploitable, aux documents et servitudes d’utilité publique opposables aux projets de construction de logements »<sup>3032</sup>. De ce fait, l’article 1<sup>er</sup> de l’ordonnance de 2013 introduit au sein du Code de l’urbanisme un chapitre IX intitulé « Dispositions favorisant la transmission et l’accès à l’information en matière d’urbanisme » dans le Titre II du Livre I de la partie législative.

**1908 .** Si l’on analyse ce texte, le but du gouvernement est de calquer à l’échelle nationale et sous une forme dématérialisée le concept du guichet unique. La création de ce portail national de l’urbanisme revient donc à l’élaboration d’un site national pour l’accès dématérialisé, à partir d’un point d’entrée unique, aux documents d’urbanisme et aux servitudes d’utilité publique. L’ordonnance du 19 décembre 2013 énonce, dans les articles L. 129-1 à L. 129-3 du Code de l’urbanisme, des obligations à l’égard des personnes compétentes en matière de documents d’urbanisme et de servitudes d’utilité publique. Ainsi, ce texte prévoit qu’à partir du 1er juillet 2015, tout gestionnaire d’une servitude d’utilité publique transmet à l’État, sous format électronique en vue de son insertion dans le portail national de l’urbanisme, la servitude dont il assure la gestion qui figure sur une liste dressée par décret en Conseil d’État<sup>3033</sup>. De plus les communes ou leurs groupements compétents doivent entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020 mettre à disposition par voie électronique les documents d’urbanisme couvrant leur territoire<sup>3034</sup>. Enfin, à compter du 1<sup>e</sup> janvier 2020, la transmission au préfet et la publication sur le portail de l’urbanisme d’un document d’urbanisme<sup>3035</sup> lui donnent, selon l’ordonnance de 2013 son caractère exécutoire<sup>3036</sup>.

---

<sup>3032</sup> Rapport au Président de la République relatif à l’ordonnance n<sup>o</sup> 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l’amélioration des conditions d’accès aux documents d’urbanisme et aux servitudes d’utilité publique.

<sup>3033</sup> Selon le 5<sup>o</sup> de l’article 1er de l’ordonnance, les servitudes d’utilité publique qui ne seraient pas annexées aux documents d’urbanisme dans un délai d’un an seront quand même opposables aux tiers dès lors qu’elles seront publiées sur le portail national de l’urbanisme.

<sup>3034</sup> Selon l’article 2 de l’ordonnance les documents d’urbanisme concernés sont les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d’urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales. Cette mise à disposition est réalisée sur le portail national de l’urbanisme ou, à défaut, sur le site internet de la commune ou de l’établissement public compétent ou, si ceux-ci n’en disposent pas, sur le site internet des services déconcentrés de l’Etat dans le département en charge de l’urbanisme.

<sup>3035</sup> L’ordonnance précise que la publication prévue au 1er alinéa de l’article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales s’effectue, à partir de cette date, sur ce portail.

<sup>3036</sup> Cependant, il est également prévu que la formule papier du document reste consultable au siège de l’établissement public ou dans les mairies des communes compétents.

**1909** . Ratifiée par la loi ALUR du 24 mars<sup>3037</sup>, cette ordonnance de 2013 a désormais valeur législative et conforte dans un délai d'attente à moyen terme la démocratisation informationnelle concernant certains types de données géographiques. Ce nouvel instrument qu'est le portail national de l'urbanisme permet aux citoyens de consulter rapidement par voie numérique ces différentes données fournies par les intercommunalités ou communes de l'ensemble du territoire français. Cette réforme qui facilite l'accès aux dispositions réglementaires ayant un impact sur l'environnement des personnes doit cependant composer avec l'objectif gouvernemental de lutte contre la fracture numérique.

**1910** . Troisième exemple, la loi du 7 août 2015 dite NOTRe<sup>3038</sup> qui, d'une manière générale, renforce sensiblement les compétences régionales en matière environnementale<sup>3039</sup>, influe directement sur la mise en œuvre de la directive INSPIRE. En effet, par la révision du Code général des collectivités territoriales la loi complète l'article L 4211-1 par un treizième alinéa confiant aux régions le rôle de mettre en place et d'animer une plate-forme de services numériques contenant les données géographiques de leur périmètre d'action<sup>3040</sup>.

Bien que le gouvernement se soit opposé à cette disposition<sup>3041</sup>, l'Assemblée Nationale a cependant adopté l'amendement qui reconnaît la région comme territoire pertinent pour une mise en commun et une redistribution efficaces de l'information géographique.

Cette réforme permet donc de définir au niveau local la région comme le centre principal de mise en œuvre de démocratisation informationnelle en matière de données géographiques.

Face à cette loi, enthousiasme et crainte s'entremêlent. D'un côté, on peut penser que ces dispositions visent à favoriser localement un principe de gratuité en reconnaissant à la région le rôle de facilitateur dans l'accès et la réutilisation de ces données. Cependant, d'un autre côté des interrogations se posent quant à la pertinence du choix de cet échelon suite au redécoupage des régions de la réforme territoriale.

---

<sup>3037</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>3038</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>3039</sup> P. VILLENEUVE, « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, (2015), n° 7.

<sup>3040</sup> Depuis l'adoption de la loi NOTRe, l'article L 4211-1 CGCT dispose que « La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par ...13° la coordination, au moyen d'une plateforme de services numériques qu'elle anime, de l'acquisition et de la mise à jour des données géographiques de référence nécessaires à la description détaillée de son territoire ainsi qu'à l'observation et à l'évaluation de ses politiques territoriales, données dont elle favorise l'accès et la réutilisation ».

<sup>3041</sup> X. BERNE, *Open Data: les régions bientôt chefs de file sur les données géographiques*, <http://www.nextinpact.com/news/95617-open-data-regions-bientot-chefs-file-sur-donnees-geographiques.htm>, consulté le 6 décembre 2015.

### C) Le tournant numérique de la réforme opérée par l'ordonnance du 3 août 2016

**1911** . En outre, d'une manière générale l'ordonnance du 3 août 2016<sup>3042</sup> marque un tournant dans l'introduction du numérique dans la participation numérique environnementale.

Cette réforme du dialogue environnemental, constituant la suite logique de la 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, incarne un apport conséquent à la démocratie numérique environnementale. L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a clairement approfondi les modalités numérique de la démocratie participative environnementale.

#### *1) La dématérialisation de l'enquête publique*

**1912** . Le numérique est un instrument dont le droit de l'environnement s'est saisi afin d'assurer l'information préalable du public qui précède l'ouverture de l'enquête publique. L'article L. 123-10 du code de l'environnement prévoit notamment que l'information du public soit assurée par voie dématérialisée en plus des moyens d'affichage prévus sur le ou les lieux concernés par l'enquête. De plus, la publication locale de l'avis d'enquête publique requise selon l'importance du projet reste également obligatoire.

**1913** . La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle II) avait mis en place, sur un nombre limité de projets, une expérimentation de communication au public par voie électronique des principaux documents constituant le dossier de l'enquête. Elle prévoyait la détermination par décret d'une liste indiquant les projets, plans ou programmes faisant l'objet de cette expérimentation<sup>3043</sup>. La réforme d'août 2016 a mis fin à cette expérimentation et a généralisé cette règle.

---

<sup>3042</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, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14.

<sup>3043</sup> Ainsi le décret n° 2011-2021 du 29 décembre 2011 déterminant la liste des projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du Code de l'environnement (JORF n°0302 du 30 décembre 2011 page 22718 texte n° 15) fixait une liste de treize catégories de projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation: les installations nucléaires de base faisant l'objet d'une enquête publique relative à une autorisation de création ou de mise à l'arrêt définitif et

**1914.** Un délai d'au moins quinze jours avant l'ouverture de l'enquête est requis pour que l'autorité compétente précise par arrêté l'adresse du site internet sur lequel le public peut consulter les informations relatives à l'enquête, ou les moyens offerts au public pour communiquer ses observations par voie électronique<sup>3044</sup>. De plus, l'article R. 123-11, II, alinéa 5 prévoit que, lorsque l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique dispose d'un site internet, elle doit publier l'avis d'enquête sur ce site.

**1915.** L'ordonnance du 3 août 2016 a également étoffé le contenu de l'avis d'enquête publique énoncé à l'article L. 123-10 du code de l'environnement afin de prendre en compte les modifications de la dématérialisation des enquêtes publiques. En effet, depuis cette réforme marquée par la modernisation des procédures de participation en aval du processus décisionnel cet avis doit rendre compte des modalités numériques de l'information préalable du public. Désormais, outre les mentions initialement prévues cet avis doit préciser l'adresse du ou des sites internet sur lequel le dossier d'enquête peut être consulté, le ou les points et les horaires d'accès où le dossier de l'enquête publique peut être consulté sur un poste informatique et, s'il existe un registre dématérialisé l'adresse du site internet à laquelle il est accessible afin que le public fasse parvenir ses observations, propositions et contre-propositions par courrier électronique. L'avis doit également faire mention de l'adresse du site internet où peuvent être consultés le rapport sur les incidences environnementales, l'étude d'impact ou, à défaut, le dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête. Enfin, lorsqu'un avis de l'autorité environnementale<sup>3045</sup> a été émis, l'avis d'enquête publique précise l'adresse du site internet où il peut être consulté si celle-ci diffère de la précédente.

**1916.** Outre l'information préalable à l'enquête publique, c'est le déroulement intégral de l'enquête que l'ordonnance de 2016 soumet à la dématérialisation tout en préservant les modalités présentielles de la procédure dans le souci de tenir compte de la fracture numérique.

---

de démantèlement, les équipements et installations mentionnés au deuxième alinéa du V de l'article 28 de la loi du 13 juin 2006 faisant l'objet d'une demande d'autorisation, les travaux de création de routes, d'autoroutes ou de voies rapides soumis à étude d'impact, les travaux de création de voies ferrées soumises à étude d'impact, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les plans départementaux et interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, le plan d'élimination des déchets ménagers d'Ile-de-France, les installations de stockage et de traitement de déchets soumises à autorisation, les schémas départementaux des carrières, les exploitations de carrières soumises à autorisation, les chartes des parcs naturels régionaux et nationaux et les schémas régionaux de cohérence écologique.

<sup>3044</sup> Article R. 123-9 du code de l'environnement.

<sup>3045</sup> Prévu aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du code de l'environnement ou à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme.

Ainsi, le nouvel article L. 123-12 du code de l'environnement prévoit que le dossier d'enquête publique soit mis en ligne bien qu'il reste disponible sur support papier durant toute la durée de l'enquête. En outre, le même article prévoit qu'un accès gratuit au dossier soit également garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public. De plus, l'ordonnance prévoit que le public pourra transmettre ses observations par ce moyen numérique.

**1917.** Enfin, cette modernisation n'évince pas le rôle central du commissaire enquêteur mais elle impose également par l'article L. 123-15 alinéa 3 que son rapport et ses conclusions motivées soient rendus publics par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête publique en plus de la consultation du support papier. L'article R. 123-21 précise que ces documents dématérialisés doivent être accessibles pendant un an sur ce site internet.

L'article L. 123-14, tout en insistant sur le rôle fondamental du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête dans la garantie de l'information et de la participation effective du public, dispose qu'ils doivent permettre au public « de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête par courrier électronique de façon systématique ainsi que par toute autre modalité précisée dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête »<sup>3046</sup>.

**1918.** Ainsi, cette modernisation complète de l'enquête publique a pour but de faciliter la participation du public et plus particulièrement pour certaines personnes qui ne peuvent apporter une participation présentielle soit par manque de temps soit par handicap.

## *2) La procédure de participation du public par voie électronique*

**1919.** Outre la procédure hors procédures particulières<sup>3047</sup> l'ordonnance du 3 août 2016 crée une procédure dite de « participation du public par voie électronique » correspond à la procédure de « mise à disposition du public » dont le but est assurer la bonne transposition du droit de l'Union Européenne. Cela concerne les plans, programmes et projets non soumis à enquête publique<sup>3048</sup>. Selon la réforme, cette procédure s'effectue par voie électronique. Elle

---

<sup>3046</sup> Ce même article précise que les observations et propositions doivent être accessibles sur un site internet désigné par voie réglementaire.

<sup>3047</sup> Articles L. 123-19-1 à L. 123-19-7 du code de l'environnement.

<sup>3048</sup> Article L. 123-19 de code de l'environnement : cela concerne la création d'une ZAC et les projets de travaux soumis à permis de construire ou d'aménager pour lequel une évaluation environnementale a été requise au cas par cas

est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour autoriser ces projets ou approuver ces plans et programmes.

**1920 .** Cependant, selon le II de l'article L. 123-19, le dossier soumis à cette procédure peut, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, être mis en consultation « sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'État, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités ».

**1921 .** La réforme précise que le public doit être informé par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés quinze jours avant l'ouverture de la participation électronique du public pour les plans, programmes et projets. Cet avis doit notamment préciser l'adresse du site internet sur lequel le dossier peut être consulté ou encore le fait que le plan ou programme ou le projet soit soumis à évaluation environnementale. Enfin, ce nouvel article prévoit que les observations et propositions du public, soient déposées par voie électronique et soient transmises à l'autorité administrative concernée dans un délai de 30 jours minimum à compter de la date de début de la participation électronique du public.

#### D) L'intégration par le droit du développement technologique : le drone, au cœur des enjeux de démocratie environnementale

**1922 .** Si ce n'est déjà le cas, le drone ou UAV (*Unmanned aerial vehicle*) est en passe de devenir un des outils par excellence de collecte de données géographiques. Cet appareil, qui peut se définir comme un engin volant sans pilote embarqué à bord, se révèle, depuis quelques années, être l'outil idéal pour assurer une mission de surveillance des territoires dans une perspective de protection de l'environnement.

**1923 .** Initialement utilisé dans le cadre d'actions militaires et guerrières, le drone a vu l'objet de son utilisation se diversifier. Depuis l'élaboration de l'arrêté du 11 avril 2012 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord, l'utilisation des drones à des fins civiles est encadrée dans des conditions strictement définies<sup>3049</sup>. Sur ce

---

<sup>3049</sup> Arrêté du 11 avril 2012 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord, JORF n°0109 du 10 mai 2012, p. 8655, texte n° 9. Il faut noter que cet arrêté a été abrogé par les arrêtés du 17 décembre 2015 : l'arrêté relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux

point, on peut dire que le droit français fait figure de précurseur dans la mesure où il a été l'un des premiers pays à adopter une réglementation sur l'usage des drones civils et le premier à autoriser le vol "hors de vue du pilote"<sup>3050</sup>. Désormais, le recours aux UAV a trouvé son utilité en particulier dans l'activité civile de lutte contre la criminalité et le grand banditisme<sup>3051</sup>. C'est par exemple un drone de surveillance qui a facilité l'action du RAID dans son assaut du 18 novembre 2015 à Saint Denis pour l'interpellation des présumés coupables des attentats de Paris du 13 novembre<sup>3052</sup>.

**1924.** Cependant, outre les fins sécuritaires de l'usage de cet engin, le drone s'avère offrir une multitude de services dans des domaines extrêmement variés. Parmi les différentes possibilités qu'il présente, le drone est donc devenu un moyen précieux d'obtenir des données géographiques.

**1925.** Dans ce domaine là, il est indéniable que le droit français, via l'arrêté du 11 avril 2012, a permis de mettre à profit cette nouvelle révolution technologique qui, par extension, présente de grandes opportunités de mettre en œuvre la démocratisation informationnelle. Faisant l'objet d'expérimentations en 2013 et d'une industrialisation croissante depuis 2014, le drone étend son utilité au-delà du monde militaire. Parfois même plus efficace qu'un satellite<sup>3053</sup>, l'UAV offre une grande diversité de possibilités pour obtenir des informations utiles à la sauvegarde de l'environnement. C'est un instrument qui permet entre autres de différencier des espèces végétales, de localiser l'habitat d'espèces animales terrestres comme aquatiques, de localiser les feux de forêt ou détecter la pollution. Devenu l'outil de prédilection des géomètres des géographes et biologistes, cet engin a pour intérêt de réaliser des relevés topographiques, de cartographier les territoires même ceux difficiles d'accès et

---

conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent, JORF n°0298 du 24 décembre 2015 p. 23897, texte n° 22 et l'arrêté relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord, JORF n°0298 du 24 décembre 2015 p. 23890, texte n° 20. L'élaboration de ces deux textes a spécifiquement pour conséquence une extension du périmètre de certains des scénarios opérationnels pré-définis ainsi qu'une simplification des démarches de demande d'autorisation de vol.

<sup>3050</sup> 2014, *année des mini-drones?*, <http://www.leparisien.fr/high-tech/2014-annee-des-mini-drones-29-12-2013-3447469.php>, consulté le 4 décembre 2015.

<sup>3051</sup> E. PFLIMLIN, *Drones civils, le décollage*, <http://www.monde-diplomatique.fr/2013/12/PFLIMLIN/49974>, consulté le 5 décembre 2015.

<sup>3052</sup> *Le drone outil – et menace- pour les forces d'intervention*, <http://drones.blog.lemonde.fr/2015/11/20/le-drone-outil-et-adversaire-des-forces-d-intervention/>, consulté le 5 décembre 2015.

<sup>3053</sup> « 2014, année des mini-drones? », *op. cit.* Cet article explique que, comparé au satellite, le drone est plus facile à déployer et que, dans la mesure où c'est un engin volant à basse altitude, il offre une meilleure définition d'image. Le journal *Le Parisien* s'appuie sur l'exemple de la ville de Lomé, au Togo, qui a dû patienter jusqu'à 15 mois pour obtenir une carte par satellite complète. Ce délai important est essentiellement dû à la persistance d'un voile nuageux dans la région. Le recours à un drone aurait permis de diminuer de manière significative ce délai d'attente.

d'effectuer une étude de la composition des sols<sup>3054</sup>. Par l'autorisation de l'utilisation des drones à des fins civiles, le droit a donc permis de diversifier un peu plus les modes de collecte des données géographiques et d'obtenir de ces dernières une plus grande qualité d'information.

**1926 .** Peu à peu, les gouvernants ont recours à cette technologie innovante dans le cadre de la protection des écosystèmes. Si l'on s'appuie sur l'exemple de l'usage des drones pour la prévention des risques sur le littoral aquitain, on constate que les données collectées à l'aide de ces engins sont primordiales tant pour la sécurité environnementale que pour la mise en œuvre de l'éco-citoyenneté d'une manière générale.

S'étirant sur près de 700 km, la côte aquitaine est particulièrement touchée par l'érosion due au changement climatique. La dune côtière qui subit continuellement les assauts de l'océan est de plus en plus fragilisée ce qui peut créer de réels dangers dans les zones habitées.

C'est la raison pour laquelle le Conseil Régional d'Aquitaine a décidé de cofinancer l'installation d'*EarthLab Aquitaine*, le premier centre européen de géo information appliqué à l'environnement. Inauguré en octobre 2013, *EarthLab* exerce une activité de télédétection. Le centre exploite des données collectées par satellite mais aussi par drone. Privilégié pour sa précision, cet instrument sert à ces chercheurs pour capter les détails morphologiques du terrain. À l'aide de cet outil, il s'agit d'identifier les indicateurs géomorphologiques du trait de côte afin de suivre son évolution dans le temps pour quantifier l'importance de l'érosion et analyser les zones à risques. Suite à la collecte des données via l'UAV, ces dernières peuvent être modélisées et l'environnement de la plage est reproduit en 3 dimensions.

**1927 .** Ainsi l'ensemble de ces données et informations sont ensuite transmises aux collectivités territoriales, en particulier les communes, afin de prendre des mesures face à l'érosion de la côte. Le but étant pour les gouvernants, au vu de ces données, d'adapter les stratégies d'aménagement : de la défense du territoire via une digue, à la relocalisation des habitats en cas de danger. Ces données géographiques ont donc une véritable fonction informative tant pour les gouvernants que pour les citoyens. Elles peuvent être utilisées dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme soumis à concertation du public : elles peuvent servir à la réalisation des documents graphiques des PLU ou encore des plans de prévention des risques naturels. Enfin, ces données peuvent également tout simplement par la suite être communiquées aux citoyens par un service d'open data. Mais on est encore au début

---

<sup>3054</sup> F. DEMPURÉ, « Bienvenue dans le monde des drones », in *JCP N*, (2015), n° 31-35.

du processus : les modalités de diffusion de ces données au grand public et de leur vulgarisation pour une lisibilité par le plus grand nombre restent encore à définir par le droit. L'usage du drone pour la collecte des données géographiques présente un réel enjeu dans la prise en compte des impératifs de démocratie environnementale et il n'est pas dit que dans quelques années, le droit ne s'en saisisse pas dans ce domaine précis. Cependant cette prise en compte devra nécessairement se réaliser en adéquation avec le respect des autres libertés fondamentales, notamment le droit à la vie privée.

## **Paragraphe 2 : Le risque de la fracture numérique**

**1928 .** L'introduction d'Internet au sein des foyers connaît un sérieux revers de médaille. Il est en effet important de souligner que l'ensemble de ces ménages n'ont pas accès de manière égale au numérique. La fracture numérique fait partie des nombreuses formes d'exclusions du XXI<sup>e</sup> siècle. Ce fossé n'est pas le résultat d'un facteur unique. La fracture numérique a de multiples aspects (I). Cependant, différentes actions sont menées pour remédier à cet écueil de la démocratie (II).

### **I. L'existence d'une multiple fracture**

**1929 .** La fracture numérique consiste premièrement en une fracture économique. Il y a un gouffre évident entre ceux qui ont les moyens d'équiper leur domicile pour accéder au réseau et ceux qui ne le peuvent pas en raison du coût de la connexion ou du matériel informatique ou tout simplement en raison d'une extrême précarité. En 2011, on pouvait noter que seuls 34% des Français aux plus faibles revenus avaient un ordinateur chez eux et parmi ces personnes seulement 28,2% disposaient d'une connexion à Internet<sup>3055</sup>.

Deuxièmement, la fracture numérique est d'ordre géographique. Il est fréquent de parler de disparité numérique entre pays du nord et pays du sud en raison de l'inexistence d'infrastructures adaptées. Le caractère non démocratique de certains régimes politiques qui pratiquent la censure joue également un rôle important dans l'ancrage de cette fracture entre les pays. Cependant, cette inégalité des territoires se constate également au sein d'un même pays. La France, par exemple, connaît d'importantes disparités dans l'accès au haut débit selon ses régions. L'accès au très haut débit va très certainement constituer également une source de discrimination entre les territoires.

---

<sup>3055</sup> *La fracture numérique en France a plusieurs facettes ... | Économie numérique*, <http://blog.economie-numerique.net/2011/04/27/la-fracture-numerique-en-france-a-plusieurs-facettes/>, consulté le 20 février 2013.

Troisièmement, une fracture culturelle est également flagrante. Elle peut s'apparenter à une fracture générationnelle entre ceux que l'on considère comme appartenant à la génération Y, qui sont des natifs du numérique<sup>3056</sup> et ceux des générations antérieures. Cependant une partie de ces derniers ne sont, certes, pas né avec le numérique, mais ils ont appris à se servir de ces outils et on dit d'eux que ce sont des immigrants numériques. Cet aspect générationnel est donc quelque peu à relativiser même s'il est en grande partie réel.

La fracture numérique culturelle touche avant tout ceux qui n'ont pas recours à Internet car ils refusent de s'en servir ou parce qu'ils ne savent pas s'en servir et qu'ils reculent devant les règles d'utilisation d'un outil qui, selon eux, sont trop compliquées à assimiler.

**1930.** Cette multiple fracture est, de fait, extrêmement nuisible à la démocratie environnementale qui est en marche. L'environnement est l'affaire de tous. Chaque membre des générations actuelles est responsable de ses actes vis-à-vis de ses contemporains mais aussi des générations futures. Les TIC, nous l'avons vu, présente de nombreuses possibilités d'améliorations de la participation du citoyen à la sauvegarde de l'environnement. Et si l'ensemble de la population ne peut pas bénéficier de ce nouvel outil qu'est internet, il y aura un nouveau fossé entre deux types de personnes : les connectés et les exclus du réseau. La fracture numérique ne doit pas permettre une énième fracture démocratique. C'est la raison pour laquelle il est impératif de lutter contre ce fléau et de trouver des solutions innovantes afin de combler cette brèche.

Le droit peut apporter certaines de ces solutions afin que les TIC permettent de passer du leurre à la réalité démocratique.

## **II. Les moyens de lutte contre la fracture numérique**

**1931.** Pour lutter contre la fracture numérique, différentes actions sont menées (A). Les mesures engagées contre ce problème soulèvent la question de la fondamentalisation de l'accès à internet (B).

---

<sup>3056</sup> Les « Digital Natives » en anglais. Cette appellation a été inventée par Mark Prensky, enseignant et chercheur américain, dans un essai paru en 2001 intitulé *Digital Natives, Digital Immigrants*

## A) Les actions menées en faveur de la participation numérique

**1932.** Depuis quelques années plusieurs opérations ont été menées à différents niveaux en faveur de l' « e-inclusion ». Ce terme désigne l'intégralité des mesures prises de manière à favoriser l'accès de chacun à l'information et la communication dans l'espace numérique.

### 1) *L'E-inclusion soutenue par la communauté internationale*

**1933.** La communauté internationale œuvre beaucoup en faveur de l'e-inclusion. Effectivement, l'ONU et l'Union internationale des télécommunications (UIT) ont été à l'origine du Sommet Mondial sur la Société de l'Information (SMSI) afin de réfléchir et trouver des solutions à ces problématiques.

Lors de ce sommet, notamment lors de la phase de Genève de 2003, dans les différents textes qui ont été élaborés comme la Déclaration de principes ou le Plan d'action, il y a une pleine affirmation de l'impact de l'e-inclusion sur la protection de l'environnement, la gestion des ressources naturelles, la prévention des catastrophes naturelles, ou encore l'établissement de structures durables de production et de consommation. Le Plan d'Action de Genève fixe un grand nombre de cibles à atteindre d'ici 2015 comme notamment « faire en sorte que plus de la moitié des habitants de la planète aient à leur portée un accès aux TIC »<sup>3057</sup>.

**1934.** En 2005 le SMSI s'est poursuivi avec la Phase de Tunis où les organisateurs ont notamment affirmé dans l'Engagement de Tunis que « la démocratie, le développement durable et le respect des droits et des libertés fondamentales de l'homme, ainsi que la bonne gouvernance à tous les niveaux, sont interdépendants et se renforcent mutuellement ». De plus, durant cette même phase, a été élaboré un Agenda pour la société de l'information. Depuis 2005, le SMSI fait l'objet d'une mise en œuvre et d'un suivi au cours des différents forums qui lui sont consacrés.

### 2) *L'action de l'Europe*

**1935.** L'Europe a également concentré ses efforts sur le problème de la fracture numérique de manière à ce que les citoyens européens disposent tous d'un accès égal au

---

<sup>3057</sup> Plan d'Action de Genève de 2003, *point B, 6.*

numérique quelle que soit la région européenne où ils vivent. Cette réflexion a été menée afin qu'il y ait une égalité dans l'aménagement numérique des territoires entre les différents pays de l'Union européenne et au sein même de chacun de ces pays. L'intention des institutions de l'Union est entre autres choses de remédier à la différence d'accès au réseau entre les pays appartenant dès l'origine à l'Union et les nouveaux entrants issus de l'ancien Bloc de l'Est qui sont plus ou moins en retard sur ce point.

C'est la raison pour laquelle différents plans d'actions *eEurope* ont été lancés. Le plan d'action *eEurope 2002*<sup>3058</sup> a été mis en place dans le but d'assurer l'extension de la connectivité internet en Europe. Le plan d'action *eEurope 2005*<sup>3059</sup> avait pour objectif de permettre l'accroissement de la productivité économique ainsi qu'une amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services en faveur de tous les citoyens européens.

Par la suite, la Commission européenne a voulu, avec le programme *i2010*<sup>3060</sup>, se fixer trois buts à atteindre avant 2010: l'achèvement d'un espace européen unique de l'information, le renforcement de l'innovation et de l'investissement dans la recherche sur les TIC, ainsi que l'achèvement d'une société de l'information et des médias fondée sur l'inclusion. Bien que le bilan de ces actions soit mitigé, il n'empêche qu'il a contribué à renforcer de manière significative l'e-inclusion.

### 3) *L'action de la France*

**1936 .** La France, quant à elle, n'est pas en reste puisqu'elle participe à cette logique de lutte contre la fracture numérique à son niveau.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, depuis quelques années, l'État a mis en place différentes politiques publiques afin de rendre beaucoup moins rare l'utilisation du support numérique. Ces avancées se concrétisent notamment par les réformes sur l'administration électronique et l'expansion sur le territoire français de l'accès à Internet.

**1937 .** Cependant, la France est consciente que ces réformes ne sont pas suffisantes pour endiguer ce mal moderne qu'est la fracture numérique. C'est pourquoi, ces dernières années

---

<sup>3058</sup> *Communication de la Commission, 13 mars 2001, eEurope 2002 : Impacts et priorités. – Communication en vue du Conseil européen de Stockholm, 23-24 mars 2001 (COM(2001) 140 final) : Non publié au JOCE.*

<sup>3059</sup> *Communication de la Commission, 28 mai 2002, au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité de régions – Plan d'action eEurope 2005 : une société de l'information pour tous (COM(2002) 263 final) : non publié au JOCE.*

<sup>3060</sup> *Communication de la Commission, 1er juin 2005, au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulé "i2010 – Une société de l'information pour la croissance et l'emploi" (COM(2005) 229 final) : non publié au JOCE*

ont particulièrement été riches en matière d'e-inclusion française. En 2009, la loi « Pintat » n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique a été adoptée. Cette réforme permet, par l'article 23 de la loi, pour les collectivités territoriales et leurs groupements de créer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) dans le but de « favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé » des opérateurs. Ce nouvel outil introduit par la loi « Pintat » a une valeur indicative. Les SDTAN permettent, selon l'article L 1425-2 du Code Général des collectivités territoriales, de recenser les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, d'identifier les zones qu'ils desservent et de présenter une stratégie de développement de ces réseaux. Il est précisé que les SDTAN, élaborés au niveau d'un ou plusieurs départements ou d'une région, permettent la couverture d'un territoire par les réseaux à très haut débit fixe et mobile en priorité. L'article 24 de la loi « Pintat » met en place un fonds d'aménagement numérique des territoires qui « a pour objet de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les SDTAN ». La loi a instauré la possibilité d'accorder des aides aux maîtres d'ouvrage lorsque que leur effort, même mutualisé ne peut suffire à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit. La deuxième condition principale est que les maîtres d'ouvrages mettent en œuvre une péréquation des coûts et des recettes sur le périmètre des schémas directeurs concernés.

**1938 .** La France a donc organisé un système de solidarité nationale pour assurer une pleine égalité des territoires afin de réduire la fracture numérique et d'assurer, selon ses prévisions, la desserte en très haut débit de 70 % de la population d'ici 2020 et de l'ensemble de la population en 2025<sup>3061</sup>.

**1939 .** Enfin, il faut savoir que la France a organisé deux plans successifs afin que l'ensemble de la société française entre pleinement dans le numérique. En 2008, Éric Besson, le secrétaire d'État chargé du développement de l'économie numérique de l'époque a présenté le plan France Numérique 2012. Ce plan avait pour but, entre autres choses, de réduire la fracture numérique, de garantir l'accès de tous les Français à Internet haut débit et d'assurer le passage de la France dans le tout numérique audiovisuel avant le 30 novembre 2011.

---

<sup>3061</sup> Voir décision Arcep, Décision n° 2010-1314 du 14 décembre 2010 précisant les conditions d'accessibilité et d'ouverture des infrastructures et des réseaux éligibles à une aide du fonds d'aménagement numérique des territoires.

Lorsque l'on fait le bilan de ce plan, on constate que grand nombre des 154 actions qui étaient prévus ont été réalisées. Cependant on souligne que certes, cela a contribué à combattre la fracture numérique mais les efforts se sont surtout concentrés sur son aspect géographique au détriment de ses aspects socioculturels. Effectivement, une des actions les plus remarquables de la lutte contre la fracture numérique a été la mise en place de l'accès universel à Internet haut-débit, pour moins de 35 euros par mois équipement compris, effectif sur l'ensemble du territoire. De plus, la mise en œuvre du plan France numérique 2012 a permis à 95% des Français d'avoir accès à l'Internet mobile haut débit grâce à l'arrivée d'un quatrième opérateur sur le marché français.

Afin de continuer cette action en faveur de la généralisation du numérique, le gouvernement a lancé le plan France numérique 2020. L'élaboration de ce plan s'est faite différemment du plan France Numérique 2012 (conçu dans le secret) puisqu'une consultation publique réunissant 40 acteurs du secteur de l'économie numérique a été organisée<sup>3062</sup>.

**1940** . Les différents coauteurs de ce nouveau plan ont orienté de manière beaucoup plus poussée certaines priorités du côté de la lutte contre la fracture numérique. Il a été signalé qu'un des défis prioritaires de ce plan serait d'inclure dans le monde du numérique les personnes connaissant des difficultés sociales ou un handicap mais aussi des territoires enclavés<sup>3063</sup>.

**1941** . Ainsi, à différentes échelles, les institutions élaborent de nouvelles stratégies de manière à réduire puis supprimer la fracture numérique. Cependant l'ensemble des politiques d'e-inclusion ne suffisent pas encore à lutter efficacement contre ce gouffre qui sépare les citoyens même si elles y contribuent efficacement. C'est pourquoi il est nécessaire d'agir beaucoup plus en amont en approfondissant les droits du numérique dans le cadre des libertés publiques.

## B) La nécessité d'une fondamentalisation de l'accès à internet

**1942** . Le travail de fondamentalisation a pour effet d'irriguer l'ensemble du droit ce qui permet de l'uniformiser au nom de la règle primordiale qui est consacrée. De plus, cette

---

<sup>3062</sup> Consultation publique du plan France numérique 2020 : les rapports | Ministère de l'Economie et des Finances, <http://www.economie.gouv.fr/consultation-publique-plan-france-numerique-2020-rapports>, consulté le 13 mars 2013.

<sup>3063</sup> France numérique 2020 | Ministère de l'Economie et des Finances, <http://www.economie.gouv.fr/france-numerique-2020/france-numerique-2020-0>, consulté le 13 mars 2013.

consécration constitue une garantie protectrice pour les citoyens qui est imposée aux pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel de manière à ce que leurs décisions soient prises dans le respect le plus strict de la norme suprême. L'importance du déploiement des libertés fondamentales comporte un caractère intemporel. De tout temps, et encore aujourd'hui, il a été nécessaire de dégager de grands principes calqués sur les besoins de l'humanité.

D'une manière générale, le droit évolue au même rythme que celui de notre monde car c'est une des clés pour faire face aux risques contemporains que nous rencontrons dans notre société.

**1943.** À ce titre, on peut parler de mutabilité normative fondamentale. Cette mutabilité crée de la complexité juridique dans la mesure où de nouveaux principes fondamentaux sont sans cesse en train d'émerger au fil de l'évolution sociale mais doivent cohabiter avec des principes primordiaux dont l'élaboration est antérieure. Là où la complexité est à son paroxysme réside dans le fait que les nouvelles consécration peuvent contredire les anciennes qui ne sont pas moins capitales. Il est alors indispensable pour le juge ou le législateur de les concilier habilement afin de résoudre ces conflits.

**1944.** Quoi qu'il en soit, cette évolution constante du droit des libertés fondamentales pourrait être salutaire dans le cas de la démocratie numérique. C'est un excellent moyen de faire obstacle aux situations ayant une réelle incidence sur le maintien de la fracture numérique. L'idée d'une norme suprême fondamentale constitue un remède efficace pour lutter contre ce problème qui risque d'empoisonner et de refréner l'essor démocratique que connaît notamment le développement durable.

**1945.** L'accès à Internet est devenu quelque chose de primordial notamment pour exercer son droit de participation aux décisions ayant un impact sur l'environnement. Cependant, un grand nombre de personnes n'ont encore pas la possibilité d'apporter leurs contributions aux débats, ou tout simplement de s'informer sur les décisions qui pourraient avoir un impact direct sur sa santé ou sa sécurité. C'est une des raisons principales pour laquelle il est nécessaire de rendre fondamental l'accès à Internet afin que personne ne soit exclu de la démocratie environnementale.

**1946.** Face à cette nécessité, on peut estimer qu'il est temps d'entamer ce travail d'actualisation du droit fondamentale du numérique. Plusieurs indices montrent que le climat est propice à cette fondamentalisation et même qu'elle a été amorcée.

**1947.** Le premier indice se concrétise par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. En effet, dans sa décision n° 2009-580 du 10 juin 2009 *relative à la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet*, le Conseil Constitutionnel reconnaît comme droit fondamental le droit d'accès à Internet. Le juge constitutionnel a dégagé un droit liberté en se basant sur l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui consacre la libre communication des pensées et des opinions<sup>3064</sup>. Afin d'appuyer son jugement, le juge déclare dans cette décision « qu'en l'état des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accès à ces services ».

Par cette décision, le juge constitutionnel estime que désormais la liberté de communication et d'expression « implique » la liberté d'accès à internet. Étant un droit liberté, cette consécration ne nécessite en aucune manière une quelconque action positive de l'État. Cela permet seulement de garantir la possibilité pour les citoyens, s'ils le désirent, de communiquer et de s'exprimer par le net. Cela ne constitue pas la garantie pour chaque citoyen d'un accès à Internet quel que soit l'endroit où il vit et quelle que soit sa situation sociale. Néanmoins, c'est un premier pas important en direction de la reconnaissance d'une citoyenneté numérique.

**1948.** Les règles de management public peuvent constituer un deuxième indice en faveur d'un début de fondamentalisation de l'accès à internet pour tous. L'Administration a développé la Politique du guichet unique comme mode de gestion de ses services. Ainsi par cette politique on a voulu permettre à chacun de bénéficier du réseau n'importe quand pour réaliser simplement et rapidement ses démarches administratives. Mais pour les victimes de la fracture numérique il en est tout autrement. Il est pourtant impossible pour l'État de cautionner une inégalité dans l'accès des administrés au service administratif. On peut donc considérer que l'accès au réseau serait donc implicitement un droit fondamental au nom du principe d'égalité. Dans les faits, on prend conscience que ce droit est totalement absent de la vie démocratique. Un droit fondamental simplement tacite ne suffit donc pas à inclure tous les

---

<sup>3064</sup> CC, n° 2009-580 DC, 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet*.

citoyens dans la démocratie numérique. Cette avancée n'en est pas moins utile car elle souligne le caractère indispensable de la prise en compte constitutionnelle de l'accès pour tous à internet afin de supprimer la fracture numérique.

**1949 .** Ces deux indices nous laissent penser que des perspectives d'évolution sont possibles en faveur d'une fondamentalisation de l'accès à internet pour tous.

**1950 .** Tout d'abord, si on part du principe que l'accès à internet devient indispensable, si à la longue l'importance de l'usage du net est telle que l'on ne puisse plus s'en passer, il faudra alors instituer le droit à l'accès à internet car le droit d'accès à internet n'est pas suffisant.

Ce droit fondamental peut être consacré comme un nouveau droit-créance à peu près semblable aux principes particulièrement nécessaires à notre temps figurant dans le préambule de la Constitution de 1946 car c'est bien de nécessité qu'il s'agit. Cela mettrait l'accent sur le besoin d'un tel droit à moment où l'on assiste à l'éclosion de la société de l'information et de la communication. Certains parlent de ce droit comme d'un « droit particulièrement nécessaire aux temps nouveaux »<sup>3065</sup>.

Le Conseil Constitutionnel pourrait aussi en faire un principe fondamental reconnu par les lois de la République si tant est que le juge constitutionnel français accepte enfin de puiser ce principe dans des lois postérieures à 1946 ce qui divise largement la doctrine<sup>3066</sup>. La juridiction constitutionnelle peut tout aussi bien élaborer un principe de valeur constitutionnelle, ce qui serait plus simple car cette source de libertés fondamentales est la seule qui peut n'être inspiré par aucune disposition écrite.

**1951 .** Le droit à l'accès à Internet est un principe primordial de la démocratie participative environnementale. Il offre à chacun la possibilité de participer à l'aménagement durable de son territoire et de ne pas être exclu, de ne pas subir des décisions influant sur son propre cadre de vie alors qu'il n'a pu y prendre part.

Ce travail de fondamentalisation concernerait le droit à l'accès à Internet mais aussi à tous les droits qui en découlent afin de mettre en place une réelle démocratie digitale environnementale. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'une Charte des droits de l'Internet a été imaginée par une association d'internautes, l'Association pour le progrès des

---

<sup>3065</sup> J.-F. THERY, « Le droit public et internet », in *LPA*, (1999), n° 224, p. 43.

<sup>3066</sup> A. VIDAL-NAQUET, « Sources constitutionnelles des libertés », in *JurisClasseur Libertés*, Fasc. 20, 2007.

communications<sup>3067</sup>. Cette charte comporte un thème n°1 intitulé « Accès à l'internet pour tous ». Ainsi, il va de soi que ce droit inclut le droit à l'accès quel que soit l'endroit où l'on vit. Si l'on veut la participation de tous, que chacun puisse faire entendre sa voix, il est nécessaire de supprimer les déserts numériques. Le droit aux compétences est également un point important car il faut que l'ensemble de la population ait la capacité intellectuelle de se servir de l'outil numérique. Les gouvernants doivent faciliter l'assimilation par les citoyens des usages du numérique par la mise en place de formations dont le coût serait dérisoire.

Cette charte inclut aussi des droits comme l'impact de l'accès sur le développement et la justice sociale, le droit aux interfaces, au contenu et aux applications accessibles à tous le droit à l'égalité d'accès pour les femmes et les hommes, le droit à un accès abordable, le droit d'accès au travail, le droit à l'accès public et enfin le droit de consulter et de créer un contenu diversifié sur le plan culturel et linguistique.

**1952.** Cette liste non exhaustive de droits découlant du droit à l'accès à l'Internet permet de se rendre compte que le plus important pour la démocratie environnementale serait le droit à participer à l'éco-démocratie numérique. De plus, si l'on se trouve face à un réseau mondial, il faudrait réfléchir à un droit à l'accès qui serait universel et consacré au niveau international. Cela peut contribuer, à la longue à faire émerger la question de la gratuité d'internet. José Antonio Rodriguez, maire de la ville de Jun, en Espagne, a fait figure de pionnier en proclamant l'accès gratuit à Internet comme « un droit de l'homme imprescriptible »<sup>3068</sup>. Cette petite ville bénéficie désormais du wifi gratuit sur l'ensemble de son territoire ce qui donne l'occasion à chaque citoyen de participer à la vie démocratique de leur commune. Les habitants de Jun ont également le privilège d'avoir à leur disposition un ensemble complet et très poussé de services municipaux via le numérique<sup>3069</sup>.

---

<sup>3067</sup> *Charte des droits d'internet | Association pour le progrès des communications*, <https://www.apc.org/fr/node/6721/>, consulté le 28 février 2013.

<sup>3068</sup> *A quoi peut bien servir la « démocratie électronique » ? InternetActu.net*, <http://www.internetactu.net/2008/12/22/a-quoi-peut-bien-servir-la-democratie-electronique/>, consulté le 28 février 2013.

<sup>3069</sup> *Portail citoyen de la mairie de Jun*, <http://www.jun.es/>, consulté le 28 février 2013.



## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

**1953 .** Les TIC présentent la possibilité pour les citoyens du XXI<sup>e</sup> siècle de participer à la création d'un monde plus durable, il en va de leur qualité de vie. Il ne s'agit pas d'entrer dans des considérations utopiques mais de réfléchir à un réel processus efficace. Il faut légitimer les décisions des élus et les institutions démocratiques en dynamisant l'implication citoyenne dans l'aménagement et le développement durables. L'outil numérique est le meilleur des instruments pour réaliser cet objectif et les nombreux exemples ponctuels qui ont été cités le démontrent. Le droit européen comme les droits nationaux, et plus particulièrement le droit français, permettent progressivement d'encadrer le numérique dans le but de remplir des impératifs éco-démocratiques. Les technologies numériques, remplissent la fonction de relais dont ont besoin les citoyens pour concourir aux décisions impactant la protection de leur santé, de leur sécurité et des écosystèmes. La co-décision est rendue possible par le monde du numérique qui impose une correction du facteur temps et un élargissement de l'espace. Il est temps, pour les dirigeants, de faire preuve d'audace et d'inventivité afin de mettre à profit ces nouvelles technologies. Cela suppose donc nécessairement un aménagement juridique opérationnel prenant en compte ce nouvel état de fait.



## CONCLUSION DE TITRE 2

**1954.** Les procédures françaises de participation environnementale se caractérisent par l'inégalité des modalités d'accès aux informations pertinentes ainsi que par l'inégalité des modalités de dialogue entre parties prenantes. Le pluralisme d'idées qu'est censé véhiculer la participation citoyenne n'est que peu pris en compte par les décideurs. Les procédures participatives se déroulent sans qu'à leur issue, les autorités organisatrices des procédures ne soient réellement et effectivement obligées de prendre en compte les observations et arguments avancés par les citoyens. Le caractère tardif de l'enquête publique est également l'un des principaux écueils de la participation citoyenne française. L'ensemble de ces failles traduit également la méfiance des élus à l'égard de ces dispositifs. La frilosité dont ils font preuve régulièrement au cours des réformes incite le législateur à ne retenir qu'une lecture *a minima* voire une instrumentalisation de la démocratie environnementale.

**1955.** Cet antagonisme entre démocratie représentative et démocratie participative s'éloigne du but initial d'une plus grande contribution des citoyens à l'élaboration de projets durables. Cet objectif fixé initialement par la société internationale n'a en aucun cas vocation à supplanter la démocratie représentative mais plutôt à l'assister dans la gestion de la chose publique. En outre la faiblesse de ces processus réside dans le fait qu'ils ne parviennent pas à mobiliser suffisamment la population. Et lorsque cette dernière participe activement à une procédure, les citoyens ont parfois du mal à se détacher du phénomène NIMBY<sup>3070</sup>. Ce constat révèle un manque de diffusion de la culture de la participation auprès des publics.

**1956.** Or, afin d'analyser ces différents aspects du droit de la participation en France, il est indispensable d'effectuer des études de droit comparé. L'examen de l'application du principe de participation du citoyen dans l'ordre juridique finlandais peut présenter l'avantage de nous éclairer sur la manière de combler les lacunes propres aux dispositifs français.

**1957.** Malgré les différentes lacunes du droit français de la participation éco-citoyenne, il présente des signes notables d'amélioration. La prise en compte qu'il fait du potentiel qu'offrent les TIC est à ce titre tout à fait parlant.

Progressivement le droit français, afin de répondre aux exigences internationales ainsi qu'à des impératifs managériaux, utilise au profit de la démocratie environnementale les

---

<sup>3070</sup> J.-L. PISSALOUX, « La démocratie participative dans le domaine environnemental », *op. cit.*

propriétés du numérique. L'e-démocratie apparaît comme un outil innovant et complémentaire des autres formes de démocratie.

## CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

**1958.** La consécration régulière de dispositifs de démocratie environnementale, le droit français montre des signes d'adaptation à l'évolution des modes d'administration. Outre l'évolution juridique que représente la décentralisation du territoire ainsi que l'univers pluridisciplinaire du droit de l'environnement d'autres influences initialement non-juridiques ont indéniablement engendré un changement de paradigme. En effet, le développement des outils de participation a également été conduit sous des influences sociologiques ou encore politiques. L'apparition du management public, des théories philosophiques et sociologiques (notamment les théories d'Habermas) ainsi que l'Écologie politique ont, pour beaucoup, joué un rôle dans la construction juridique d'outils nécessaires à la participation du citoyen.

**1959.** L'avènement de la notion de gouvernance environnementale se caractérise par un ensemble de procédures permettant d'appliquer le principe de participation et le droit à l'information en matière d'environnement. L'ordre juridique français a consacré un ensemble de dispositifs permettant l'éducation et la formation, l'information, la consultation, la concertation et la participation du citoyen.

**1960.** Cependant, malgré la consécration progressive de la participation du citoyen en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme, qui va même jusqu'à hisser ce principe au rang fondamental via l'article 7 de la Charte de l'environnement, les outils mis à la disposition du citoyen par le droit ne sont pas entièrement à la hauteur de cette consécration. C'est la raison pour laquelle le système participatif français mérite un dépassement des pratiques actuelles ancrées majoritairement sur des logiques descendantes. Ce dépassement nécessaire se justifie par les lacunes révélées par les outils actuels aussi bien en matière d'information et de participation du public qu'en matière d'accès au juge.

**1961.** Dans la perspective d'amorcer ce dépassement, l'analyse du droit comparé permet de proposer de nouvelles solutions dont le droit devrait s'emparer afin d'optimiser la démocratie environnementale française. L'ensemble de ces solutions ont pour dessein l'affirmation de l'éco-citoyenneté comme un véritable outil d'intelligence territoriale. Le cas finlandais constitue à ce titre un exemple d'autogestion et de prise de décision fondée sur le

consensus. Le droit finlandais a développé des dispositifs participatifs empreints de justice environnementale.

En outre, le recours au support numérique constitue également une voie pour la rénovation de la démocratie participative environnementale. Bien que les apports du numérique, et notamment en France, ne soient pas systématiquement mis en valeur par le droit, certaines avancées fondamentales ont été mises en place pour la démocratie digitale. L'utilisation des TIC par la France est synonyme d'améliorations de la mise en œuvre du principe de participation. Cependant cette utilisation comporte également des lacunes juridiques que l'on peut pallier en s'inspirant de différents contextes nationaux étrangers, des contextes internationaux et des développements doctrinaux.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**1962 .** Au fil de son évolution, le droit de l'environnement tend à répondre aux exigences de notre temps. Contrairement à certains domaines de la science juridique qui se sont construits sur des périodes couvrant plusieurs siècles, le noyau dur du droit de l'environnement n'a vu le jour que depuis quelques décennies. C'est sans doute ce qui explique sa contemporanéité voire parfois son avant-gardisme dans les contenus et les modalités d'application de ses dispositions.

**1963 .** La consécration qu'il fait d'une éco-citoyenneté en fournit l'une des preuves les plus ardentes. Conscients que les impératifs sociétaux et environnementaux ne peuvent se résoudre entièrement par une lecture classique du droit, les différents pouvoirs normatifs forgent progressivement un droit en constant développement qui est le produit de pluralismes juridiques ainsi que de croisements pluridisciplinaires. En effet, le droit de l'environnement puise ses sources autant dans les sciences juridiques que dans d'autres sciences humaines ou encore dans les sciences dures. En outre, c'est un droit qui se caractérise par une fluctuation du sens des notions qu'il consacre ainsi que par la fixation de dispositions plus ou moins contraignantes et par le recours à des dispositifs plus ou moins formels.

Parmi ces différentes caractéristiques, celle de la diversité des acteurs du processus décisionnel environnemental retient particulièrement notre attention. De fait, l'ancrage du droit de l'environnement dans cette pluralité de notions, de dispositifs et d'acteurs correspond au phénomène qu'est l'avènement du droit post-moderne, un droit horizontal qui repense les relations entre les gouvernants et le public. De ce phénomène, est issue la notion de gouvernance : un processus décisionnel donnant lieu à la participation d'une multiplicité d'acteurs dans le but de donner une solution à un problème commun.

**1964 .** Or ce mode de décision est parfaitement adapté à la gestion des contraintes environnementales. C'est donc sur cette voie que s'est développé le droit de l'aménagement et du développement durables qui promeut une prise de conscience collective des enjeux écologiques chez l'ensemble des acteurs de l'environnement, qu'ils soient citoyens, élus ou encore techniciens. Si la prise de décision par ces deux dernières catégories d'acteurs correspond à un schéma classique dominant, la participation du citoyen aux décisions environnementales incarne une conception renouvelée de l'action publique.

**1965 .** Si l'on décèle dans l'histoire de la démocratie le développement, au fil des siècles, de caractéristiques communes de la participation du public, la démocratie environnementale a spécifiquement vu le jour dans le courant du XX<sup>e</sup> siècle. Le développement de ce paradigme repose sur la consécration du respect de droits fondamentaux et plus particulièrement sur les notions de droit de l'homme à un environnement sain et d'environnement comme patrimoine commun de l'humanité. Dès lors, ces notions à l'identité juridique complexe instillent la nécessité de la participation des citoyens dans la prise de décisions durables.

**1966 .** La Convention d'Aarhus de 1998 est, à ce jour, la norme juridique internationale la plus aboutie en matière de démocratie environnementale en ce qu'elle consacre l'information, la participation et l'accès au juge du public dans ce domaine. De l'évolution du droit international est né l'impératif d'une transparence des administrations sur les contraintes écosystémiques vis à vis du public ainsi que d'une participation de ce dernier, en connaissance de cause, à l'élaboration des normes ayant un impact sur sa santé et sa sécurité. Ainsi, au même titre que le principe de précaution, le principe de participation est devenu l'un des fondamentaux du droit de l'environnement. Motivée par l'objectif de justice environnementale, le droit international a amorcé le développement d'une démocratie dans laquelle l'ensemble de la population de la planète et l'ensemble des générations présentes et à venir ont un intérêt. Prenant acte de cet impératif démocratique, l'ordre juridique français a également contribué à développer une démocratie environnementale pour la gestion durable de son territoire. Confrontée, comme tous les pays, aux conflits d'usages ainsi qu'aux exigences de la société civile d'une meilleure transparence et d'une plus grande reddition des comptes, la France a progressivement développé des dispositifs procéduraux afin d'inclure le public dans la prise de décisions environnementales. En outre, le droit français a également contribué à la dynamique de fondamentalisation de la participation éco-citoyenne en consacrant le principe participation au sein de la Charte de l'environnement de 2004, texte intégré dans le bloc de constitutionnalité ainsi qu'en soulignant l'apport essentiel de la démocratie environnementale au sein des codes de l'urbanisme et de l'environnement.

**1967 .** Le bilan de la consécration de la démocratie environnementale par le droit français qui doit être réalisé au terme de cette étude répondant à notre problématique initiale n'est pas uniforme. Ce bilan peut se résumer par la notion de paradoxe éco-démocratique. En effet, bien que les différentes réformes qui se sont succédé depuis plusieurs décennies marquent un incontestable progrès dans la prise en compte de la parole du public dans l'élaboration des

normes environnementales, l'encadrement juridique de cette modalité d'action publique est encore en deçà des exigences de la société civile ainsi que de celles du droit international.

**1968.** D'une part le droit français se caractérise par une multiplicité de dispositifs participatifs sans jamais pleinement répondre aux exigences de la Convention d'Aarhus. La consécration de la valeur constitutionnelle du principe de participation a été tardive. La mise en œuvre de ce principe est encore peu évidente dans la mesure où la Charte de l'environnement la conditionne à la seule action du législateur ce qui a pu susciter et suscite encore différents contentieux juridictionnels. En outre, les contours de la participation éco-citoyenne en France sont encore flous dans la mesure où les modalités de mise en œuvre des procédures peuvent manquer de cohérence vis à vis des contraintes environnementales. Elles sont également souvent insuffisantes car elles n'introduisent pas assez tôt le citoyen dans le processus décisionnel. L'identification de l'éco-citoyen par le droit est également parfois incertaine. Partagée entre la nécessité de respecter la tradition républicaine d'un peuple indivisible et la multiplication des termes désignant le participant au sein des modalités de procédures, la notion d'éco-citoyen manque encore de clarté. Cette confusion donne lieu d'un côté à l'effacement d'une participation spécifique de certains membres de la population pourtant précieuse pour l'élaboration de décisions cohérentes avec les contraintes de développement durable que le droit de l'environnement s'est fixées. Le manque de participation encore important des jeunes ainsi des peuples premiers est à ce titre éloquent. D'un autre côté, le droit français favorise un morcellement de la notion de citoyen participant ce qui révèle encore un manque de lisibilité de la démarche participative française. Enfin, les procédures participatives françaises sont encore très majoritairement descendantes et ne laissent que très peu de place à l'initiative populaire. Marquée par un ensemble d'élus encore très réticents à l'immixtion des citoyens dans la conduite des affaires publiques, la démocratie française est encore bien souvent soumise au monopole de l'action des représentants du peuple pour sa mise en œuvre. Sur ce point-là, la démocratie en France manque encore d'innovation et pourrait s'inspirer de pays comme la Finlande qui ont développé, dans une logique d'intelligence territoriale, des procédures favorisant la durabilité sociale.

**1969.** D'autre part la France a, par ses différentes réformes, amorcé l'installation progressive d'une gouvernance environnementale. Les évolutions du droit français tendent à intégrer une logique *bottom up*, du public vers les décideurs, faisant de la démocratie participative une modalité non concurrente mais complémentaire de la démocratie

représentative traditionnelle. La consécration de la notion de « gouvernance à cinq » par la loi Grenelle II ou encore l'inscription dans le code de l'environnement des objectifs de la participation par l'ordonnance d'août 2016 fournissent notamment les exemples de la volonté du pouvoir normatif d'une diversification des acteurs décisionnels et du crédit qu'il donne à l'apport que constitue l'expertise citoyenne. Le paradoxe tient également au fait que malgré le retard de la France dans l'adoption de modalités innovantes de participation, elle intègre progressivement dans son ordre juridique les préceptes néo-managériaux de manière à optimiser l'efficacité de la prise de décision. À ce titre, la numérisation croissante de la démocratie environnementale présente un cas concret, bien qu'encore modeste de progression du droit de la participation. Les différents dispositifs d'information, de consultation, de concertation et de participation permettent d'approfondir d'une manière générale l'essor de la notion de démocratie administrative<sup>3071</sup>. L'amélioration de la transparence des procédures décisionnelles fait écho aux objectifs légistiques fixées par le droit. La technicité et la scientificité du droit de l'environnement et de l'urbanisme ont rendu nécessaire l'amélioration des procédures de manière à favoriser l'accessibilité et l'intelligibilité de la norme environnementale. Enfin, l'installation de ces dispositifs participatifs dans le paysage des modalités d'action de l'administration française génère plus particulièrement un statut d'éco-citoyen. Selon cette notion, l'individu n'est plus simplement un membre du public mais il est plus précisément un citoyen actif qui doit, certes répondre à des devoirs mais qui disposent de « droits de citoyenneté »<sup>3072</sup> afin de concourir à la protection de l'environnement. Le droit à l'environnement sain implique une dualité : il suppose un droit pour tout individu mais également un devoir dans la préservation de l'environnement. C'est la raison pour laquelle le droit confère au citoyen le droit d'être informé sur toute activité ou sur la réalisation de tout plan, projet ou programme ayant un impact sur l'environnement et de concourir à son processus d'élaboration. Selon ce schéma, l'individu n'est plus simplement un membre du public représenté au Parlement, il n'est plus non plus cantonné au rôle d'électeur des représentants qui prendront des décisions en son nom mais il devient acteur des décisions environnementales ayant une incidence sur son cadre de vie ce qui fait véritablement de lui un éco-citoyen.

**1970 .** Le paradoxe éco-démocratique qui caractérise la participation française n'est bien sûr pas irrémédiable. L'intensification de la démocratie environnementale peut être réalisée par

---

<sup>3071</sup> J.-M. SAUVÉ, « Introduction – La démocratie environnementale aujourd'hui », p. 19-27, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale*, op. cit.

<sup>3072</sup> G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, op. cit., p. 213.

l'approfondissement des dispositifs juridiques participatifs de manière à ce que les citoyens contribuent précocement à l'élaboration des projets qui ont un impact sur leur cadre de vie. La mise en œuvre d'une démocratie environnementale effective se concrétise par le suivi du public tout au long de la réalisation d'un projet. Cela implique donc que le citoyen participe aux différentes étapes du processus et cela à plusieurs reprises. En outre, le législateur doit développer des moyens de diffusion de la culture de la participation tant chez le citoyen que chez le maître d'ouvrage de manière à rendre effectifs et constructifs les temps de la participation. Cependant, les conditions d'amélioration des relations entre citoyens et administration ne se cantonnent pas à l'évolution de l'encadrement juridique. Les réformes doivent s'accompagner d'attitudes positives de la part des institutions de manière à assurer durablement une transparence et une confiance mutuelles entre l'ensemble des acteurs de l'environnement<sup>3073</sup>. La responsabilité de chaque individu face aux impératifs environnementaux n'en sera que renforcée et l'éco-citoyen remplira pleinement son rôle de force vive de la démocratie environnementale.

*Être homme, c'est précisément être responsable.  
C'est sentir, en posant sa pierre, que l'on contribue à bâtir le monde.*

Antoine de Saint-Exupéry, *Terre des hommes*<sup>3074</sup>.

---

<sup>3073</sup> CNFPT, MOOC- *La participation du public dans le champ environnemental- Discours de Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire Générale au développement Durable « Le nouveau démocratique », [https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/s1\\_2\\_le\\_nouveau\\_democratique.pdf](https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/s1_2_le_nouveau_democratique.pdf), consulté le 22 octobre 2017.*

<sup>3074</sup> A. de SAINT-EXUPÉRY, *Terre des hommes*, Paris, Le Livre de Poche, , n° 68, 1939, p. 59.



# BIBLIOGRAPHIE

## I. Manuels et monographies

### A) Manuels et traités

- **AUBRY Charles** et **RAU Charles Frédéric**, *Droit civil français. Tome neuvième. Filiation, successions*, Librairies techniques, 1953.
- **BEAUDET Christian**, *Histoire des institutions jusqu'à la révolution de 1789 : Deug Droit, Deug Histoire*, Vélizy (France), Centre de publications universitaires, 1996.
- **BÉQUET Léon** (dir.), *Répertoire du droit administratif, tome XIV*, Paris, Dupont, 1897.
- **CABRILLAC Rémy**, *Introduction générale au droit*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015.
- **CARBONNIER Jean**, *Droit civil, Introduction, les personnes, la famille, l'enfant, le couple*, 27<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2004.
- **CASTALDO André**, *Introduction historique au droit*, Paris, Dalloz, 2006.
- **CHAIENAUD Christel**, *Histoire du droit et des institutions*, Paris, Bréal, 2012.
- **CHAMPEIL-DESPLATS Véronique**, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.
- **CHEVALLIER Jacques**, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.
- **CHEVALLIER Jacques**, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.
- **CHRÉTIEN Patrice**, **CHIFFLOT Nicolas**, et **TOURBE Maxime**, *Droit administratif*, Paris, Sirey, 2014.
- **DECAUX Emmanuel** et **FROUVILLE DE Olivier**, *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2012.
- **DELVOLVÉ Pierre**, **LONG Marceau**, **WEIL Prosper**, **BRAIBANT Guy**, et **GENEVOIS Bruno**, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.
- **DONIER Virginie**, *Droit des collectivités territoriales*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.
- **DUCROCQ Théophile**, *Cours de droit administratif. Tome second*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, E. Thorin, 1881.
- **DUGUIT Léon**, *Traité de droit constitutionnel. Tome 1. La règle de droit - Le problème de l'État*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Fontemoing, 1927.
- **DUGUIT Léon**, *Traité de droit constitutionnel. Tome 2. La Théorie générale de l'État*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Fontemoing, 1928.
- **DUGUIT Léon**, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, E. de Boccard, vol.III, 1930.
- **DUPUY Pierre-Marie** et **KERBRAT Yann**, *Les grands textes de droit international public*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.
- **DUTHEIL Philippe-Henri**, *Droit des associations et fondations*, Paris, Dalloz, 2016.
- **ELLUL Jacques**, *Histoire des institutions, Le Moyen âge*, [Paris], Presses universitaires de France, 2006.
- **FAUCHOUX Vincent** et **DEPREZ Pierre**, *Le droit de l'Internet: lois, contrats et usages*, Paris, Litec LexisNexis, 2009.
- **FAURE Bertrand**, *Droit des collectivités territoriales*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.
- **FAVOREU Louis**, **GAÏA Patrick**, **GHEVONTIAN Richard**, **MESTRE Jean-Louis**, **PFERSMANN Otto**, **ROUX André**, et **SCOFFONI Guy**, *Droit constitutionnel*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.
- **FAVOREU Louis**, **GAÏA Patrick**, **GHEVONTIAN Richard**, **MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand**, **PENA-GAÏA Annabelle**, **PFERSMANN Otto**, **PINI Joseph**, **ROUX André**, **SCOFFONI Guy**, et **TREMEAU Jérôme**, *Droit des libertés fondamentales*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015.
- **FERSTENBERT Jacques**, **PRIET François**, et **QUILICHINI Paule**, *Droit des collectivités territoriales*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.
- **FORMERY Simon-Louis**, *La Constitution commentée : article par article*, 19<sup>e</sup> éd., Vanves, Hachette supérieur, 2016.
- **GONOD Pascale**, **MELLERAY Fabrice**, et **YOLKA Philippe**, *Traité de droit administratif. Tome 1*, Paris, Dalloz, 2011.
- **HAURIOU Maurice**, *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, L. Larose, 1900.
- **HAURIOU Maurice**, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1933.
- **HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie**, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, France, Dalloz, 2017.
- **HOSTIOU René** et **HÉLIN Jean-Claude**, *Traité de droit des enquêtes publiques*, Paris, Le Moniteur, 2014.
- **HUMBERT Michel**, *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, Paris, Dalloz, 2011.
- **INSERGUET-BRISSET Véronique**, *Droit de l'environnement*, Presses universitaires de Rennes, 2005.
- **JACQUÉ Jean-Paul**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.
- **LACHAUME Jean-François**, *Droit des services publics*, Paris, LexisNexis, 2012.

- **LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, et SIRINELLI Jean**, *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.
- **MARTIN-BIDOU Pascale et BIDOU Dominique**, *Droit de l'environnement*, Paris, Vuibert, 2010.
- **MATHIEU Bertrand**, *La loi*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2010.
- **MIRIEU DE LABARRE Éric**, *Droit du patrimoine architectural*, Paris, Litec-Lexis Nexis, 2006.
- **MORAND-DEVILLER Jacqueline**, *Droit de l'urbanisme*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2014.
- **MORAND-DEVILLER Jacqueline**, *Droit administratif cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, Paris, Montchrestien-Lextenso éd., 2009.
- **PLANE Jean-Michel**, *Théorie et management des organisations - 3e ed.*, Paris, Dunod, 2012.
- **PRIEUR Michel, BÉTAILLE Julien, COHENDET Marie-Anne, DELZANGLES Hubert, MAKOWIAK Jessica, et STEICHEN Pascal**, *Droit de l'environnement*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.
- **ROMI Raphaël**, *Droit de l'environnement*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ - Lextenso, 2016.
- **SÈVE René**, *Philosophie et théorie du droit*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.
- **SOLER-COUTEAUX Pierre et CARPENTIER Élise**, *Droit de l'urbanisme*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015.
- **TERRÉ François**, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 2012.
- **TIMBAL Pierre-Clément, CASTALDO André, et MAUSEN Yves**, *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Paris, Dalloz, 2009.
- **VAN LANG Agathe**, *Droit de l'environnement*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.
- **VEDEL Georges**, *Traité de science administrative*, Paris, Mouton & Co, 1966.
- **WALINE Jean**, *Droit administratif*, 26<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2016.

## B) Monographies

- **AGUINDA Maria**, *Un brin d'herbe contre le goudron. Quand une Indienne fait triompher la défense de la forêt amazonienne face à un géant pétrolier.*, Neuilly-sur-Seine, M. Lafon, 2012.
- **AITAMURTO Tanja**, *Crowdsourcing for democracy: a new era in policy-making*, Helsinki, Parliament of Finland, 2012.
- **ARENDETT Hannah**, *Du mensonge à la violence : essais de politique contemporaine*, Paris, Presses Pocket, 2003.
- **ARENDETT Hannah**, *Essai sur la Révolution*, Paris, Gallimard (Éditions), 1967.
- **ARENDETT Hannah, BEINER Ronald, et REVAULT D'ALLONNES Myriam**, *Juger: sur la philosophie politique de Kant*, Paris, Seuil, 1991.
- **ARENDETT Hannah et LÉVY Patrick**, *La Crise de la culture: huit exercices de pensée politique*, Paris, Gallimard, 1989.
- **ARISTOTE**, *Les Politiques*, Paris, Flammarion, 1990.
- **ARISTOTE**, *Politique*, traduit par J. BARTHÉLEMY-SAINT-HILAIRE, Paris, Imprimerie Royale, 1837.
- **ARNAUD André-Jean**, *Entre modernité et mondialisation : leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'État*, 2e édition., Paris, LGDJ, 2004.
- **BABEAU Henry**, *Les assemblées générales des communautés d'habitants en France du XIIIe siècle à la révolution*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence A. Rousseau, 1893.
- **BACQUÉ Marie-Hélène et SINTOMER Yves**, *La démocratie participative, Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.
- **BAILLON-WIRTZ Nathalie et HONHON Yves**, *L'enfant, sujet de droits: filiation, patrimoine, protection*, Wolters Kluwer France, 2010.
- **BARTHÉLEMY Martine**, *Associations: un nouvel âge de la participation?*, Paris, Presses de sciences PO, 2000.
- **BASTIDE Jean**, *Les associations en France: du souffle pour une société en panne !*, Juris éditions, 2011.
- **BECHMANN Dan, FERRAND-COOPER Côme, et JURIS ASSOCIATIONS**, *Le bénévolat: au bénévole inconnu !*, Paris, Juris éditions, 2014.
- **BECK Ulrich**, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2008.
- **BECK Ulrich**, *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*, Cambridge, Polity Press, 1997.
- **BELLVER CAPELLA Vicente**, *Ecología: de las razones a los derechos*, Peligros, Comares, 1994.
- **BENYEKHLIF Karim**, *Une possible histoire de la norme: les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2008.
- **BERTALANFFY Ludwig von**, *Théorie générale des systèmes*, traduit par B. PAULRÉ, Paris, Dunod, 2002.
- **BIARD Michel et DUPUY Pascal**, *La Révolution française : dynamiques, influences, débats, 1787-1804*, Paris, A. Colin, 2004.
- **BIDAULT Stéphanie**, *Grenelle 2 : impacts sur les activités économiques*, Paris, Lamy, 2010.
- **BINET Jean-René**, *Droit et progrès scientifique: science du droit, valeurs et biomédecine*, 1. éd., Paris, Presses universitaires de France, 2002.

- **BIRNIE Patricia, BOYLE Alan, et REDGWELL Catherine**, *International Law and the Environment*, 3<sup>e</sup> éd., Oxford, New York, Oxford University Press, 2009.
- **BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc**, *L'invention de l'État: Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, Paris, Odile Jacob, 2015.
- **BLONDIAUX Loïc**, *Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative*, Paris, Éditions du Seuil, 2008.
- **BORGSTRÖM Suvi et KOIVUROVA Timo**, *Environmental law in Finland*, Helsinki, Tietosanoma, 2016.
- **BOURG Dominique et WHITESIDE Kerry H.**, *Vers une démocratie écologique: le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, 2010.
- **BOURGEOIS Léon**, *Essai d'une philosophie de la solidarité*, Paris, Editions Félix Alcan, 1902.
- **BOYER Régis**, *Les Vikings : 800-1050*, Paris, Hachette littératures, 2003.
- **BOYER Régis**, *Les Vikings*, Paris, le Cavalier bleu, 2002.
- **BRABHAM Daren C.**, *Crowdsourcing in the public sector*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2015.
- **BRABHAM Daren C.**, *Crowdsourcing (The MIT Press Essential Knowledge series)*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 2013.
- **BRISSON Jean-Paul, VERNANT Jean-Pierre, VIDAL-NAQUET Pierre, et BRISSON Elisabeth**, *Démocratie, citoyenneté et héritage gréco-romain*, Paris, Liris, 2000.
- **BURDEAU Georges**, *La démocratie*, Paris, Seuil, 1956.
- **BUREAU RÉGIONAL DE RIO TINTO AU CANADA**, *Rio Tinto au Canada 2011*, 2011.
- **BURSTIN Haim**, *L'Invention du sans-culotte, regard sur le Paris révolutionnaire*, Paris, Odile Jacob, 2005.
- **CALAME Pierre**, *La démocratie en miettes: pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Descartes & Cie, 2003.
- **CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick**, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Points, 2014.
- **CANS Chantal et MAKOWIAK Jessica**, *Code de l'environnement 2017, annoté et commenté*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.
- **CHARBONNEAU Simon**, *La gestion de l'impossible : la protection contre les risques techniques majeurs*, Paris, Economica, 1992.
- **CHEVALIER Gilles et IGALENS Jacques**, *Éléments de management public*, La Plaine Saint-Denis, AFNOR, 2009.
- **CHEVALLIER Jacques**, *Le service public*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 2015.
- **CHEVALLIER Jacques**, *L'État post-moderne*, Paris, L.G.D.J., 2008.
- **CLAESSEN Jeannette et WESEMAEL-SMIT Lillian van**, *Lire le mot et le monde: l'alphabétisation et l'éducation du point de vue de la différence entre les sexes*, Oegstgeest, Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking, 1992.
- **COLLINS Harry et EVANS Robert**, *Rethinking Expertise*, Chicago, University of Chicago Press, 2008.
- **COMMISSION EUROPÉENNE**, *Villes d'enfants, villes d'avenir*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
- **CONNOLLY William E.**, *Identity, Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, University of Minnesota Press, 2002.
- **COUTROT Thomas**, *Démocratie contre capitalisme*, Paris, La Dispute, 2005.
- **CROZIER Michel**, *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Éd. du Seuil, 1963.
- **CUSSET Yves**, *Habermas : L'Espoir de la discussion*, Paris, Editions Michalon, 2001.
- **DABIN Jean**, *La philosophie de l'ordre juridique positif spécialement dans les rapports de droit privé*, Paris, Sirey, 1929.
- **DEBBASCH Charles**, *Les associations*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 2006.
- **DÉJEANT-PONS Maguelonne et PALLEMAERTS Marc**, *Droits de l'homme et environnement: recueil d'instruments et autres textes internationaux concernant les droits individuels et collectifs en matière d'environnement dans le cadre international et européen*, Council of Europe, 2002.
- **DEKEUWER-DÉFOSSEZ Françoise**, *Les droits de l'enfant*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.
- **DELACAMPAGNE Christian**, *La philosophie politique aujourd'hui: idées, débats, enjeux*, Paris, Seuil, 2000.
- **DELEUZE Gilles et GUATTARI Félix**, *Mille plateaux*, Paris, Éditions de minuit, vol.tome 2, 1980.
- **DELMAS Corinne**, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011.
- **DELMAS-MARTY Mireille**, *Résister, responsabiliser, anticiper : ou comment humaniser la mondialisation*, Paris, Seuil, 2013.
- **DELMAS-MARTY Mireille**, *Le flou du droit: du code pénal aux droits de l'homme*, Paris, PUF, 2004.
- **DELMAS-MARTY Mireille**, *Les forces imaginantes du droit*, Paris, Éditions du Seuil, 2004.
- **DENISART Jean-Baptiste**, *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence actuelle*, Paris, Desaint, 1788.

- **DEROCHE Frédéric**, *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre: Un questionnement pour l'ordre mondial*, L'Harmattan, 2008.
- **DESCARTES René**, *Discours de la méthode*, [Paris], Gallimard, 2009.
- **DE-SHALIT Avner**, *Why Posterity Matters: Environmental Policies and Future Generations*, Londres, Psychology Press, 1995.
- **DIAMOND Jared**, *Effondrement: comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, traduit par J.-L. FIDEL et traduit par A. BOTZ, [Paris], Gallimard, 2009.
- **DOWNING John**, *Radical media: rebellious communication and social movements*, Thousand Oaks, Calif, Sage Publications, 2001.
- **DUFAU Valérie**, *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif: l'administration sous la contrainte*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **DUGUIT Léon**, *Les transformations du droit public*, Paris, A. Colin, 1913.
- **DUMOULIN Laurence**, *L'expert dans la justice: de la genèse d'une figure à ses usages*, Paris, Economica, 2007.
- **DURANTHON Arnaud**, *Subsidiarité et collectivités territoriales*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.
- **DUSEK Val**, *Philosophy of technology: an introduction*, Malden, MA ; Oxford, Blackwell Pub, 2006.
- **DWORKIN Ronald**, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, PUF, 1995.
- **DWORKIN R. M.**, *L'empire du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.
- **ECK Laurent**, *L'abus de droit en droit constitutionnel*, Editions L'Harmattan, 2010.
- **ECO Umberto**, *Kant et l'ornithorynque*, Grasset, 1999.
- **ELIAS Olawale T.**, *La nature du droit coutumier africain*, Paris, Présence africaine, 1998.
- **ETCHEGOYEN Alain**, *La vraie morale se moque de la morale : être responsable*, Paris, Ed. du Seuil, 1999.
- **ETCHEGOYEN Alain**, *Le temps des responsables*, Pocket., Paris, 1996.
- **EUROPEAN PARLIAMENTARY ASSEMBLY et BELLAMY Carol**, *Reconnaître l'enfant citoyen*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1996.
- **FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE LIMOGES, CENTRE DE RECHERCHES INTERDISCIPLINAIRES EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME et CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT**, *Déclaration de Limoges: réunion mondiale des Associations de droit de l'environnement, 13-15 novembre 1990*, Paris, PUF, 1992.
- **FAUCHEUX Sylvie, HUE Christelle, et NICOLAÏ Isabelle**, *T.I.C. et développement durable : les conditions du succès*, Bruxelles, De Boeck, 2010.
- **FEYERABEND Paul**, *Contre la méthode. Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, Paris, Seuil, 1988.
- **FILOCHE Geoffrey**, *Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- **FINNISH MINISTRY OF THE ENVIRONMENT**, *Guidelines for environmental impact assessment (EIA) in the Arctic: Arctic Environmental Protection Strategy*, Helsinki, Finnish Ministry of the Environment, 1997.
- **FLEURY Cynthia**, *Les pathologies de la démocratie*, Paris, Fayard, 2005.
- **FOUCAULT Michel**, *Dits et écrits (1954-1988), tome IV : 1980-1988*, Paris, Gallimard, 1994.
- **FRYDMAN Benoît**, *Les transformations du droit moderne*, Bruxelles, Kluwer, 1999.
- **GANSHOF François-Louis**, *Qu'est-ce que la féodalité ?*, Tallandier Editions, 1998.
- **GARANCHER Thomas**, *Études d'impact environnemental: principes, acteurs, champs d'application, procédure*, Paris, Le Moniteur, 2013.
- **GAUDIN Jean-Pierre**, *Gouverner par contrat*, Paris, Sciences Po, les presses, 2007.
- **GEMBICKI Dieter**, *Clio au XVIIIe siècle: Voltaire, Montesquieu et autres disciples*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- **GIORDAN André**, *12 questions sur l'environnement*, Paris, Z'éditions, 1996.
- **GLEESON Brendan et LOW Nicholas**, *Justice, Society and Nature: An Exploration of Political Ecology*, 1<sup>re</sup> éd., London ; New York, Routledge, 1998.
- **GLEICK James**, *La théorie du chaos: vers une nouvelle science*, Paris, Flammarion, 2008.
- **GRENIER Albert**, *Les Gaulois*, Paris, Payot, 1994.
- **GRIMAUD Renée**, *Nos ancêtres les Gaulois*, Rennes, Éd. "Ouest-France, 2001.
- **GROUPE INTERNATIONAL DE TRAVAIL POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES**, *Les impacts de l'exploitation du gaz et du pétrole sur les peuples autochtones de l'Arctique*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- **GUIGNIER Armelle**, *Le rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans le développement durable figurants ou acteurs?: le droit international de l'environnement, entre respect des droits de l'homme et nécessité du développement*, Limoges, Pulim, 2004.
- **GUIHÉNEUF Pierre-Yves**, *Garantir la concertation*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2016.
- **HABERMAS Jürgen**, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion, 2013.
- **HABERMAS Jürgen**, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, traduit par C. BOUCHINDHOMME, Paris, Gallimard, 1997.
- **HABERMAS Jürgen**, *De l'éthique de la discussion*, Les Éd. du Cerf, 1992.

- **HABERMAS Jürgen**, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1992.
- **HABERMAS Jürgen**, *La souveraineté populaire comme procédure*, Paris, Lignes n° 7, 1989.
- **HABERMAS Jürgen**, *La technologie et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1973.
- **HABERMAS Jürgen** et **RAWLS John**, *Débat sur la justice politique*, Paris, Ed. du Cerf, 1997.
- **HAMON Francis**, *Le référendum : étude comparative*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2012.
- **HANCOCK Jan**, *Environmental Human Rights: Power, Ethics and Law*, Burlington, Ashgate Pub Ltd, 2003.
- **HART R.A.**, *Children's participation : the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, London, UK, Earthscan, 1997.
- **HART Roger A.**, *Children's participation: from tokenism to citizenship*, Florence, Italy, UNICEF, 1992.
- **HAUPTMANN Éléonore** et **WATES Nick**, *Concertation citoyenne en urbanisme. La méthode du Community planning*, Gap; Paris, Y. Michel ; Adels, 2010.
- **HAURIOU Maurice**, *La science sociale traditionnelle*, Paris, Larose, 1896.
- **HEALEY Patsy**, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, UBC Press, 1997.
- **HEGEL Georg Wilhelm Friedrich**, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, PUF, 2013.
- **HILL Barry**, *Environmental Justice: Legal Theory And Practice*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, D.C, Environmental Law Institute, 2012.
- **HIPPOCRATE**, *De l'art médical*, traduit par É. LITTRÉ, Paris, Librairie générale française, 1994.
- **HONIG Bonnie**, *Political theory and the displacement of politics*, Cornell University Press, 1993.
- **IRWIN Alan** et **WYNNE Brian**, *Misunderstanding Science?: The Public Reconstruction of Science and Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- **JACOB Jean**, *Histoire de l'écologie politique*, Paris, A. Michel, 1999.
- **JELLINEK Georg**, *L'État moderne et son droit*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1911.
- **JONAS Hans**, *Le principe responsabilité: une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Flammarion, 2008.
- **JONAS Hans**, *Une éthique pour la nature*, Paris, Desclée de Brouwer, 2000.
- **KAHN Peter H.** et **KELLERT Stephen R.**, *Children and Nature: Psychological, Sociocultural, and Evolutionary Investigations*, MIT Press, 2002.
- **KARPE Philippe**, *Le droit des collectivités autochtones*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- **KELSEN Hans**, *Théorie pure du droit*, traduit par C. EISENMANN, Paris; Bruxelles, L.G.D.J. ; Bruylant, 1999.
- **KELSEN Hans**, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945.
- **KERNALEGENN Tudi**, *Histoire de l'écologie en Bretagne*, Rennes, Goater, 2014.
- **KOIVUROVA Timo**, **LESSER Pamela**, **BICKFORD Sonja**, **KANKAANPÄÄ Paula**, et **NENASHEVA Marina**, *Environmental Impact Assessment in the Arctic: A Guide to Best Practice*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2016.
- **KOLARI Tuula**, *The right to a decent environment with special reference to indigenous peoples: research report*, Rovaniemi [Finland, University of Lapland, Arctic Centre, Northern Institute for Environmental and Minority Law, 2004.
- **KORCZAK Janusz**, *Comment aimer un enfant*, Paris, R. Laffont, 2006.
- **KOUTOUPA-REGKAKOU Evangélie**, *Droit de l'environnement*, Thessalonique, A. Sakkoulas, 2005.
- **KUHN Thomas S.**, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 2008.
- **LABAND Paul**, *Le droit public de l'Empire allemand*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1900.
- **LAMBERT Édouard**, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis: l'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, Paris, Dalloz, 2005.
- **LASSERRE-KIESOW Valérie**, *Le nouvel ordre juridique: le droit de la gouvernance*, Paris, LexisNexis, 2015.
- **LATOUCHE Serge**, *Survivre au développement: De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Fayard/Mille et une nuits, 2004.
- **LE ROUX Thomas**, *Le laboratoire des pollutions industrielles: Paris, 1770-1830*, Paris, Albin Michel, 2011.
- **LEFETÉY Ben**, *Sivens: un barrage contre la démocratie*, Paris, Les petits matins, 2015.
- **LEMPEN Blaise**, *La démocratie à l'ère numérique. La « révolution » Facebook, Google, Twitter et Cie*, Chêne-bourg (Suisse), Georg, 2014.
- **LENOBLE Jacques**, *Droit et communication: la transformation du droit contemporain*, Paris, Editions du Cerf, 1994.
- **LEPAGE Corinne** et **GUÉRY François**, *La politique de précaution*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 2001.
- **LEVI Edward Hirsch**, *The crisis in the nature of law*, Association of the Bar of the City of New York, 1970.
- **LÉVY Pierre**, *L'intelligence collective: pour une anthropologie du cyberspace*, Paris, La Découverte, 1994.

- **LOCKE John**, *Traité du gouvernement civil*, Garnier-Flammarion, 1984.
- **LOIKKANEN Teppo**, **SIMOJOKI Timo**, et **WALLENIOUS Pauli**, *Participatory approach to natural resource management: a guide book*, Vantaa, Metsähallitus, Forest and Park Service, 1999.
- **LONG Martine**, *Associations et pouvoirs publics*, LGDJ-Lextenso éd., 2010.
- **LORACH Jean-Marc** et **QUATREBARBES Étienne de**, *Guide du territoire durable: l'agenda 21 territorial pour les collectivités locales et leurs partenaires*, Paris, Village mondial, 2003.
- **LORAUX Nicole**, *La cité divisée: l'oubli dans la mémoire d'Athènes*, Paris, Payot et Rivages, 1997.
- **LOVELOCK J. E.**, *La Terre est un être vivant: l'hypothèse Gaïa*, [Paris], Flammarion, 2010.
- **LUCHAIRE Achille**, *Les communes françaises à l'époque des Capétiens directs*, Paris, Librairie Hachette et Cie, 1890.
- **LUHMANN Niklas**, *La légitimation par la procédure*, Paris, Cerf, 2001.
- **MANIN Bernard**, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
- **MEDIMOREC Daniel**, **PARYCEK Peter** et **SCHOSSBÖCK Judith**, *Vitalizing Democracy through E-Participation and Open Government: An Austrian and Eastern European Perspective*, Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung, 2011.
- **MOCKLE Daniel**, *La gouvernance, le droit et l'État: la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- **MONTESQUIEU Charles-Louis de Secondat**, *De l'esprit des lois*, Paris, Gallimard, 1995.
- **MONTESQUIEU Charles-Louis de Secondat**, *De l'esprit des lois*, Paris, Flammarion, 1979.
- **MORAND Charles-Albert**, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, L.G.D.J., 1999.
- **MORIN Edgar**, *La Voie: Pour l'avenir de l'humanité*, Paris, Fayard, 2012.
- **MORIN Edgar**, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005.
- **MORIN Edgar**, *La méthode, tome 3, La connaissance de la connaissance*, Paris, Seuil, 1992.
- **MORIN Edgar**, *La méthode. IV, Les idées: leur habitat, leur vie, leurs mœurs, leur organisation*, Paris, Éditions du Seuil, 1991.
- **MORIN Edgar**, *Science avec conscience*, Paris, Fayard, 1982.
- **MOURITSEN Henrik**, *Plebs and Politics in the Late Roman Republic*, Cambridge University Press, 2001.
- **NATIONAL ROUND TABLE ON THE ENVIRONMENT AND THE ECONOMY (CANADA) et BOREAL FOREST PROGRAM TASK FORCE**, *Avenir boréal. La gouvernance, la conservation et le développement dans la région boréale du Canada.*, Ottawa, Ont., Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2005.
- **NATIONS UNIES. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS**, *Droits des minorités: normes internationales et indications pour leur mise en œuvre*, Nations Unies, 2010.
- **NOIVILLE Christine**, *Du bon gouvernement des risques: le droit et la question du « risque acceptable »*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.
- **OBERDORFF Henri**, *La démocratie à l'ère numérique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2010.
- **OFFERLÉ Michel**, *Un homme, une voix? : histoire du suffrage universel*, [Paris], Gallimard, 1993.
- **OLIVIER-MARTIN François**, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris, CNRS éditions, 2010.
- **OPPÉTIT Bruno**, *Droit et modernité*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, 1998.
- **OST François**, *La nature hors la loi: l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Éditions La Découverte, 2003.
- **OST François** et **VAN DE KERCHOVE Michel**, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.
- **OURLIAC Paul** et **GAZZANIGA Jean Louis**, *Histoire du droit privé français*, Albin Michel, 1985.
- **PAOLETTI Marion**, *La démocratie locale et le référendum: analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, France, L'Harmattan, 1997.
- **PAQUEROT Sylvie**, *Eau douce la nécessaire refondation du droit international*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005.
- **PIAGET Jean**, *Le jugement et le raisonnement chez l'enfant*, Paris, Delachaux et Niestlé, 1993.
- **PNUD**, *La Gouvernance en faveur du développement humain durable: document de politique générale du PNUD*, New York, PNUD, 1997.
- **POLLITT Christopher** et **BOUCKAERT Geert**, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3<sup>e</sup> éd., Oxford, OUP Oxford, 2011.
- **POPPER Karl Raimund**, *L'univers irrésolu: plaidoyer pour l'indéterminisme*, Paris, Hermann, éditeur des sciences et des arts, 1984.
- **POPPER Karl Raimund**, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 1973.
- **PRABHU R.**, **COLFER C. J. P.**, et **DUDLEY R. G.**, *Guidelines for developing, testing and selecting criteria and indicators for sustainable forest management: a C & I developer's reference*, Bogor, Indonesia, CIFOR, 1999.
- **PRAIRAT Eirick**, *Sanction et socialisation: Idées, résultats et problèmes*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002.
- **PRIEUR Michel**, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- **RAINAUD Jean-Marie**, *La crise du service public français*, Paris, PUF, 1999.

- **RASÉRA Michel**, *La démocratie locale*, Paris, L.G.D.J, 2002.
- **RAUTIAINEN Anne, TUUNANEN Pekka, et TARASTI Markus**, *Everyman's rights and the code of conduct on private land*, Helsinki, Ministry of the environment, 2015.
- **RAWLS John**, *Théorie de la justice*, Paris, Éd. du Seuil, 1997.
- **RAWLS John**, *Libéralisme politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.
- **RAWLS John**, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.
- **RÉAU Louis**, *Histoire du vandalisme: les monuments détruits de l'art français*, Paris, R. Laffont, 1994.
- **REEVES Hubert**, *Compagnons de voyage*, Paris, Seuil, 1992.
- **RENGAKOS Antonios et TSAKMAKIS Antonis**, *Brill's companion to Thucydides*, Leiden ; Boston, Brill, 2006.
- **RHEINGOLD Howard**, *Foules intelligentes: la nouvelle révolution sociale*, traduit par P.-E. BRUGERON, Paris, M21 Editions, 2005.
- **RICOEUR Paul**, *Le juste*, Paris, Esprit, 1995.
- **RIPERT Georges**, *Les forces créatrices du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994.
- **RIPERT Georges**, *Le Régime démocratique et le droit civil moderne*, Paris, L.G.D.J, 1936.
- **RODON Thierry**, *En partenariat avec l'état: les expériences de cogestion des autochtones du Canada*, Québec, Presses Université Laval, 2003.
- **ROMANO Santi**, *L'ordre juridique*, traduit par L. FRANÇOIS et traduit par P. GOTHOT, Paris, Dalloz, 2002.
- **ROQUES-BONNET Marie-Charlotte**, *Le droit peut-il ignorer la révolution numérique?*, Paris, Michalon Editions, 2010.
- **ROSANVALLON Pierre**, *La contre-démocratie*, Paris, Editions du Seuil, 2006.
- **ROSNEY Joel de**, *Le Macroscopie . Vers une vision globale*, Paris, Points, 2014.
- **ROULAND Norbert**, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Presses universitaires de France, 1996.
- **ROUQUAN Olivier**, *Culture territoriale: Les légitimités territoriales du politique-Les institutions territoriales-continuité et changements*, 2e éd., Issy-les-Moulineaux, Gualino-Lextenso, 2016.
- **ROUSSEAU Jean-Jacques**, *Émile ou de l'éducation*, Paris, Flammarion, 2009.
- **ROYAL Ségolène**, *Les droits des enfants*, Dalloz, 2007.
- **RUI Sandrine**, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004.
- **RUIZ VIEYTEZ Eduardo Javier**, *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Spain, Ararteko, 1993.
- **RUMPALA Yannick**, *Développement durable. Ou le gouvernement du changement total*, Lormont, Bord de l'eau, 2010.
- **RUMPALA Yannick**, *Régulation publique et environnement: questions écologiques, réponses économiques*, Paris, Harmattan, 2003.
- **RUZÉ Françoise**, *Délibération et pouvoir dans la cité grecque: de Nestor à Socrate*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1997.
- **SADELEER Nicolas de**, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- **SALLES Denis**, *Les défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Paris, Syllepse, 2006.
- **SAS Eva**, *Philosophie de l'écologie politique: de 68 à nos jours*, Paris, Les petits matins, 2010.
- **SCHEER Léo**, *La démocratie virtuelle*, Paris, Flammarion, 1994.
- **SCHNAPPER Dominique**, *La démocratie providentielle: essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, 2002.
- **SCHNAPPER Dominique**, *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris, Gallimard., 2000.
- **SCHNEIER-MADANES Graciela**, *L'eau mondialisée: la gouvernance en question*, Paris, Découverte, 2010.
- **SCLOVE Richard**, *Choix technologiques, choix de société*, Paris, Descartes & Cie, 2003.
- **SCOTT James C**, *La domination et les arts de la résistance: fragments du discours subalterne*, Paris, Ed. Amsterdam, 2009.
- **SÉRALINI Gilles-Eric**, *OGM, le vrai débat*, Paris, Flammarion, 2000.
- **SERRES Michel**, *Le contrat naturel*, Paris, Flammarion, 2009.
- **SERVERIN Evelyne et BERTHOUD Arnaud**, *La production des normes entre état et société civile: les figures de l'institution et de la norme entre états et sociétés civiles: actes du troisième colloque de l'Association pour le développement de la socio-économie, Villeneuve d'Ascq, décembre 1997*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **SINNASSAMY Christophe**, *Le management public organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Paris, Berger-Levrault, 2014.
- **SINTOMER Yves**, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique : tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, la Découverte, 2011.
- **SINTOMER Yves**, *La démocratie impossible. Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999.
- **STEWART Ian**, *Dieu joue-t-il aux dés?: les nouvelles mathématiques du chaos*, Paris, Flammarion, 2014.

- **THOMPSON Edward Palmer, THIBAUT Marie-Noëlle, et ABENSOUR Miguel**, *La formation de la classe ouvrière anglaise*, [Paris], le Seuil, 2012.
- **THOREAU Henry David**, *La désobéissance civile*, Paris, Mille et Une Nuits, 2003.
- **TOCQUEVILLE Alexis de**, *Oeuvres - Volume III*, Paris, Gallimard, 2004.
- **TOCQUEVILLE Alexis de**, *Oeuvres - De la démocratie en Amérique - Volume II*, Paris, Gallimard, 1992.
- **TOCQUEVILLE Alexis de**, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, vol.2, 1986.
- **TRUCHET Didier**, *Le droit public*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.
- **TUUNANEN Pekka**, *Les droits de tout un chacun en Finlande*, 16<sup>e</sup> éd., Helsinki, Ministry of the environment, 1999.
- **UNICEF**, *Droit de cité. La participation citoyenne des enfants et des jeunes*, Paris; Ivry-sur-Seine, Les Editions de l'Atelier, 2011.
- **VALLERIE Bernard**, *Interventions sociales et empowerment: (développement du pouvoir d'agir)*, Editions L'Harmattan, 2012.
- **VEDEL Georges**, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 1984.
- **VILJANEN Jukka, HEISKANEN Heta, RASKULLA Siina, KOIVUROVA Timo, et HEINÄMÄKI Leena**, *Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? (Comment le droit de l'environnement est-il appliqué?)*, Tempere, Ministère de l'Environnement, Université de Tempere, Institut du nord du droit de l'environnement et des minorités, 2014.
- **VILLALBA Bruno**, *Appropriations du développement durable: Émergences, diffusions, traductions*, Presses Univ. Septentrion, 2009.
- **VON BERTALANFFY Ludwig**, *Théorie générale des Systèmes*, Paris, Dunod, 1973.
- **VOVELLE Michel**, *La Révolution française : 1789-1799*, Paris, A. Colin, 2006.
- **WALZER Michael**, *Obligations; essays on disobedience, war, and citizenship.*, Cambridge, Harvard Univ. Press, 1970.
- **WEBER Max**, *La domination*, traduit par I. KALINOWSKI, Paris, la Découverte, 2013.
- **WEBER Max**, *Économie et société. 1, Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995.
- **WELLER Jean-Marc**, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.
- **WIENER Norbert**, *Cybernétique et société*, Paris, Deux rives, 1952.
- **YOUF Dominique**, *Penser les droits de l'enfant*, 1. éd., Paris, Presses universitaires de France, 2002.

## II. Thèses

- **BARNAUT-MEYER Sarah**, *Marx et la question de la démocratie*, Thèse en Philosophie, Université Paris IV - Sorbonne, 2008.
- **BELAÏDI Nadia**, *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement: vers un ordre public écologique?*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- **BENNER R. C.**, *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales: Le referendum communal, étude de législation comparée*, Faculté de droit de Toulouse, 1897.
- **BÉRARD Céline**, *Les processus de décision dans les systèmes complexes: une analyse d'une intervention systémique*, Université Paris Dauphine, Université du Québec, 2009.
- **BÉTAILLE Julien**, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Limoges, 2012.
- **BLANC Antonin**, *De quelques moyens de gouvernement direct en matière municipale et spécialement du referendum communal*, Paris, A. Rousseau, 1904.
- **BOUCOBZA Isabelle**, *La fonction juridictionnelle. Contribution à une analyse des débats doctrinaux en France et en Italie*, Paris, Dalloz, 2005.
- **BRAUD Xavier**, *De l'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement: potentialités et réalités*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997.
- **BRETT Raphaël**, *La participation du public à l'élaboration des normes environnementales*, Paris Saclay, 2015.
- **CALANDRI Laurence**, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., 2008.
- **CHOLLET Antoine**, *Les temps de la démocratie*, Paris, Dalloz, vol.16, 2011.
- **COLLET Martin**, *Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes*, Paris, LGDJ, 2003.
- **COUDERT Céline**, *Réflexions sur le concept de fondamentalité en droit public français*, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2011.
- **DAUPHIN Gilbert**, *L'administration consultative centrale*, Paris, Rivière, 1932.

- **DAVID Michaël**, *La décentralisation de l'environnement. Essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2000.
- **DE SADELEER Nicolas**, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- **DEBACQ Jacques**, *Le Referendum, étude de législation comparée*, Paris, A. Rousseau, 1896.
- **DELAUNAY Bénédicte**, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés : contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, L.G.D.J, 1993.
- **DELCROS Bertrand**, *L'unité de la personnalité juridique de l'État : étude sur les services non personnalisés de l'État*, Paris, LGDJ, 1976.
- **DESLANDRES Juliette**, *Le contentieux des zones d'aménagement concerté*, Panthéon-Assas, 1999.
- **DUMONT Gilles**, *La citoyenneté administrative*, Paris 2. Droit-Economie-Sciences sociales, 2002.
- **DUPRÉ DE BOULOIS Xavier**, *Le pouvoir de décision unilatérale: étude de droit comparé interne*, Paris, L.G.D.J, 2006.
- **GANNAGÉ Léna**, *La hiérarchie des normes et les méthodes du droit international privé: étude de droit international privé de la famille*, Paris, L.G.D.J, 2001.
- **GUIGNARD Didier**, *La notion d'uniformité en droit public français*, Paris, Dalloz, 2004.
- **GUTWIRTH Serge**, *Waarheidsaanspraken in recht en wetenschap*, Vrije Universiteit Brussel, 1992.
- **HABERMAS Jürgen**, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Réédition., Paris, Payot, 1993.
- **ISAAC Guy**, *La procédure administrative non contentieuse*, Paris, L.G.D.J, 1968.
- **JANICOT Laetitia**, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, Paris, L.G.D.J, 2004.
- **JEANNENEY Julien**, *Les lacunes constitutionnelles*, Paris, Dalloz, vol.154, 2016.
- **LAROQUE Pierre**, *Les usagers des services publics industriels. Transports, eau, gaz, électricité*, Paris, Sirey, 1933.
- **LECLERC Olivier**, *Le juge et l'expert: contribution à l'étude des rapports entre le droit et la science*, Paris, LGDJ, 2005.
- **LEFEBURE José**, *Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes*, Amiens, 1997.
- **LEININGER-FRÉZAL Caroline**, *Le développement durable et ses enjeux éducatifs. Acteurs, savoirs et stratégies territoriales*, phdthesis, Université Lumière - Lyon II, 2009.
- **MÄÄTTÄ Tapio**, *Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät (Nouvelles tendances et méthodes en recherche sur le droit de l'environnement)*, Thèse juridique, Université de Joensuu, 2004.
- **MALVARDI Aimé**, *Le referendum et le plébiscite en droit français et comparé*, Université de Nancy, 1935.
- **MOKALED Ghadi**, *L'efficacité de la décision administrative*, Université de Poitiers. UFR de droit et sciences sociales, 2004.
- **MONTEILLET Vanessa**, *La contractualisation du droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, vol.168, 2017.
- **NAIM-GESBERT Éric**, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement: contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- **ODERZO Jean-Claude**, *Les autorités administratives indépendantes et la constitution*, Aix-Marseille 3, 2000.
- **PAOLETTI Marion**, *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Université Montesquieu-Bordeaux IV/ Institut d'études politiques de Bordeaux, 1996.
- **PISIER Évelyne**, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, L.G.D.J, 1972.
- **POMADE Adélie**, *La société civile et le droit de l'environnement contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, Paris, LGDJ, 2010.
- **PREMAT Christophe**, *La pratique du référendum local en France et en Allemagne. Le moment référendaire dans la temporalité démocratique*, Université Montesquieu-Bordeaux IV/ Institut d'études politiques de Bordeaux, 2008.
- **RRAPI Patricia**, *L'accessibilité et l'intelligence de la loi en droit constitutionnel: étude du discours sur la « qualité de la loi »*, Paris, Dalloz, 2014.
- **RUI Sandrine**, *Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général : une expérience démocratique ?*, Université Victor Segalen - Bordeaux II, 2001.
- **SAILLANT Élodie**, *L'exorbitance en droit public*, Paris, Dalloz, vol.109, 2011.
- **SARRAUT Albert**, *Le Gouvernement direct en France*, Faculté de droit de Paris, 1899.
- **SAUNIER Sébastien**, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007.
- **SIGNOREL Jean**, *Étude de la législation comparée sur le referendum législatif*, Faculté de droit de Toulouse, 1893.
- **SINTEZ Cyril**, *La sanction préventive en droit de la responsabilité civile: contribution à la théorie de l'interprétation et de la mise en effet des normes*, Paris, Dalloz, 2011.
- **SIZERANNE Robert de la**, *Le referendum communal*, Paris, A. Colin et cie, 1893.

### III. Articles, chroniques et contributions dans des ouvrages collectifs et des mélanges

#### A) Articles et chroniques

- **ACKERMAN Bruce**, « Why dialogue ? », in *Journal of Philosophy*, (1989), n° 86, p. 5.
- **AGUILLA Yann**, « L'effet direct des conventions internationales : une nouvelle grille d'analyse », in *AJDA*, (2012), n° 14, p. 729 et s.
- **AGUILLA Yann**, « Les déclarations d'utilité publique soumises à la Charte de l'environnement », in *Les Echos*, (2010), n° 20754, p. 7.
- **ALLARD Julie** et **VAN WAEYENBERGE Arnaud**, « De la bouche à l'oreille ? Quelques réflexions autour du dialogue des juges et de la montée en puissance de la fonction de juger », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, (2008), n° 2, p. 109 et s.
- **AMSELEK Paul**, « Lois juridiques et lois scientifiques », in *Droits*, (1987), n° 6, p. 131.
- **AMSELEK Paul**, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », in *RDP*, (1982), n° spécial, p. 275 et s.
- **AMSELEK Paul**, « Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique », in *RDP*, (1978), n° 1, p. 13.
- **ANANDA Jayanath**, « Implementing Participatory Decision Making in Forest Planning », in *Environmental Management*, (2007), n° 4, p. 534 et s.
- **ARBOUSSET Hervé**, « Référendum communal et protection de l'environnement : une conciliation délicate », in *JCP G*, (2002), n° 2, p. 83 et s.
- **ARNSTEIN Sherry R.**, « A Ladder of Citizen Participation », in *Journal of the American Institute of Planners*, (1969), n° 35, p. 216 et s.
- **AUBY Jean-Bernard**, « Lois générales de procédure », in *Droit adm.*, (2012), n° 7, p. 2 et s.
- **AUBY Jean-Bernard**, « Remarques terminales », in *RFDA*, (2010), n° 5, p. 931.
- **AUBY Jean-Bernard**, « La loi constitutionnelle relative à la décentralisation. Présentation générale », in *Droit adm.*, (2003), n° 4, p. 6 et s.
- **AUBY Jean-Marie**, « Note d'arrêt. Conseil d'État, 16 novembre 1994, Commune d'Awala-Yalimapo », in *RDP*, (1995), n° 4, p. 1081 et s.
- **BACACHE Mireille**, « Risque grave pour la santé - Protection du lanceur d'alerte - Déontologie de l'expertise - Commission », in *RTD Civ.*, (2013), n° 3, p. 689.
- **BACQUÉ Marie-Hélène** et **GAUTHIER Mario**, « Participation, urbanisme et étude urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 36 et s.
- **BALLET Jérôme**, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », in *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, (2008), Dossier 10.
- **BARATTA Alessandro**, « Société du risque et contrôle social : Risque, sécurité et démocratie », in *Déviance et société*, vol. 18 (1994), n° 3, p. 331 et s.
- **BARDOUT Jean-Claude**, « La notion de « droit des usagers » a-t-elle un avenir en France ? », in *Empan*, (2006), n° 64, p. 23.
- **BATTERBURY Simon**, **FORSYTH Timothy**, et **THOMSON Koy**, « Environmental Transformations in Developing Countries: Hybrid Research and Democratic Policy », in *The Geographical Journal*, (1997), n° 2, p. 126 et s.
- **BECK Ulrich**, « D'une théorie critique de la société vers la théorie d'une auto-critique sociale », in *Déviance et société*, vol. 18 (1994), n° 3, p. 333 et s.
- **BECK Ulrich**, « De la société industrielle à la société du risque », in *Revue Suisse Sociologique*, (1993), n° 19, p. 311 et s.
- **BELLIVIER Cyril** et **RÉVIL Philippe**, « Les Chamoniards, seuls mais résolu contre le retour des camions », in *Le Monde*, (2001), p. 8.
- **BELRHALI-BERNARD Hafida**, « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », in *RFAP*, (2011), n° 137-138, p. 181 et s.
- **BENRAHHAL SERGHINI Zineb** et **MATUSZAK Céline**, « Lire ou relire Habermas : lectures croisées du modèle de l'espace public habermassien », in *Études de communication*, (2009), n° 32, p. 33.
- **BERNINGER Kati**, **KNEESHAW Daniel**, et **MESSIER Christian**, « The role of cultural models in local perceptions of SFM – Differences and similarities of interest groups from three boreal regions », in *Journal of Environmental Management*, (2009), n° 2, p. 740 et s.
- **BERNY Nathalie**, « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles », in *Revue française de science politique*, Vol. 58 (2008), n° 1, p. 97 et s.

- **BERTELLA-GEFFROY Marie-Odile**, « L'expertise dans le rapport Lepage : le point de vue du juge », in *Environnement*, (2008), n° 4, p. 23 et s.
- **BERTHY-CAILLEUX Ariane**, « Le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant - article 12 alinéa 1 de la CIDE - va-t-il devenir caduc ? », in *Journal du droit des jeunes*, N° 287 (2009), n° 7, p. 22 et s.
- **BESSARD Rudy**, « Les transformations du politique : leaderships et question environnementale en Polynésie française », in *Journal de la Société des Océanistes*, (2015), n° 140, p. 89 et s.
- **BÉTAILLE Julien**, « La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », in *RJE*, (2010), n° 2, p. 197 et s.
- **BÉTAILLE Julien**, « Le décloisonnement du principe de précaution, un effet de sa constitutionnalisation », in *Droit de l'env.*, (2010), n° 182, p. 278 et s.
- **BÉTAILLE Julien**, « Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus », in *AJDA*, (2010), n° 37, p. 2083 et s.
- **BEURET Jean-Eudes**, « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », in *Négociations*, (2012), n° 17, p. 81 et s.
- **BIGET Carine**, « Enquête publique sur un projet de remembrement : le registre de réclamation est communicable », in *AJDA*, (2011), n° 04, p. 194.
- **BIJOU Pierre**, « Le recours à la concertation en urbanisme », in *Droit et ville*, (2002), n° 54, p. 103-135.
- **BILLET Philippe**, « Protection communautaire des sols : horizons lointains », in *Environnement*, (2012), n° 5, p. 3.
- **BILLET Philippe**, « Droit d'accès aux ressources naturelles et nomadisme : identité, propriété et écologie », in *Environnement*, (2011), n° 6, p. 3 et s.
- **BILLET Philippe**, « Fauchage d'OGM: une relaxe sans nécessité », in *Revue de Droit Rural*, (2006), n° 339.
- **BLATRIX Cécile**, « La démocratie participative en représentation », in *Sociétés contemporaines*, (2009), n° 2, p. 97 et s.
- **BLATRIX Cécile**, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », in *Politix*, vol. 15 (2002), n° 57, p. 79-102.
- **BLEHAUT-DUBOIS Valérie**, « À "l'école des chartes" », in *AJDA*, (2004), n° 44, p. 2431.
- **BLESUS Jean-Christophe**, « Discours sur la culture du risque, entre approches négative et positive. Vers une éducation aux risques ? », in *Géographie et cultures*, (2013), n° 88, p. 249 et s.
- **BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves**, « L'impératif délibératif », in *Politix*, vol. 15 (2002), n° 57, p. 17-35.
- **BON Pierre**, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », in *RFDA*, (2016), n° 01, p. 27 et s.
- **BONDIL Frédéric**, « Le Parc amazonien de Guyane et l'exploitation des ressources naturelles. Réflexions juridiques à la lumière de la première charte du Parc », in *RJE*, (2014), n° 4, p. 615 et s.
- **BONNET Baptiste**, « Le Conseil d'Etat et la Convention internationale des droits de l'enfant à l'heure du bilan. De l'art du pragmatisme... », in *D.*, (2010), n° 17, p. 1031.
- **BORY José**, « La pratique des référendums officieux dans les communes françaises », in *Administration*, (1988), n° 141, p. 72 et s.
- **BOTHE Michael**, « Le droit à l'environnement dans la Constitution allemande », in *RJE*, (2005), n° spécial, p. 35 et s.
- **BOTTINI Fabien**, « L'impact du New public management sur la réforme territoriale », in *RFDA*, (2015), n° 04, p. 717 et s.
- **BOURCIER Danièle**, « Gouvernance participative et territoires », in *RJE*, (2007), n° spécial, p. 151 et s.
- **BOURDEAU Philippe**, « L'Agence européenne de l'environnement ou l'information comme instrument de politique environnementale », in *Revue des affaires européennes*, (1999), n° 3-4, p. 444.
- **BOURG Dominique**, « Démocratie, le défi écologique », in *Les grands dossiers des sciences humaines*, (2010), n° 19, p. 34 et s.
- **BOURG Dominique**, « Bioéthique: faut-il avoir peur? », in *Esprit*, (1991), n° 171, p. 22 et s.
- **BOUVERESSE Aude**, « Chronique Jurisprudence administrative française intéressant le droit de l'Union européenne - Quand le juge interne fait primer le droit conventionnel sans pour autant être exemplaire. », in *RTDE*, (2012), n° 04, p. 934 et s.
- **BOUYSSOU Fernand**, « La portée de l'avis du commissaire enquêteur », in *Droit et ville*, (1998), n° 45, p. 121 et s.
- **BOY Daniel**, « L'expert citoyen, le citoyen expert », in *Cahiers français, dossier « Les nouvelles dimensions de la citoyenneté »*, (2003), n° 316, p. 20-24.
- **BOY Daniel, DONNET KAMEL Dominique, et ROQUEPLO Philippe**, « Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », in *Revue française de science politique*, (2000), n° 4, p. 779 et s.
- **BOYEAU-JENECOURT Alexia**, « La désobéissance civile jugée par le droit », in *Problèmes politiques et sociaux - La désobéissance civile*, (2011), n° 989, p. 117.

- **BOZONNET Jean-Paul**, « Boycott ou “buycott” en Europe », in *Problèmes politiques et sociaux - Les enjeux de la consommation engagée*, (mars 2011), n° 982, p. 72-75.
- **BRANQUART Christelle**, « Prévention des risques naturels et responsabilisation des administrés », in *Droit adm.*, (2011), n° 12, p. 21 et s.
- **BRAUD Xavier**, « La réforme de l’agrément du 12 juillet 2011 : des objectifs louables, une occasion manquée ? », in *RJE*, (2012), n° 1, p. 63 et s.
- **BRETT Raphael**, « Un référendum local sur l’aéroport du Grand Ouest : une ambition politique à l’épreuve de la réalité juridique », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, (2016), n° 4, p. 59 et s.
- **BREVIGLIERI Marc**, « La vie publique de l’enfant », in *Participations*, (2014), n° 9, p. 97 et s.
- **BROUANT Jean-Philippe** et **JÉGOUZO Yves**, « Statut et portée des « projets de territoire » : l’exemple de la charte de parc naturel régional », in *AJDA*, (2004), n° 23, p. 1256.
- **BRUNAUX Jean-Louis**, « Une démocratie à la gauloise », in *Pour la science*, (2008), n° 061, p. 50-52.
- **BRUNESSEN Bertrand**, « Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l’Union européenne », in *RTDE*, (2012), n° 2, p. 329 et s.
- **BRUNET François**, « De la procédure au procès : le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes », in *RFDA*, (2013), n° 1, p. 113.
- **BUREAU Dominique**, « De l’application directe en France de la Convention de New York du 26 janvier 1990 sur les droits de l’enfant », in *Revue critique de droit international privé*, (2005), n° 04, p. 679.
- **BURELLI Thomas**, « Faut-il se réjouir de la conclusion du protocole de Nagoya ? », in *RJE*, (2012), n° 1, p. 45 et s.
- **BURRIEZ Delphine**, « Retour sur les critères de l’effet direct depuis l’arrêt GISTI du Conseil d’État du 11 avril 2012 », in *RFDA*, (2015), n° 05, p. 1031 et s.
- **BUSSON Benoist**, « L’avenir du débat public en matière d’environnement: Progrès de la démocratie ou consécration de la juricratie ? », in *Droit de l’env.*, (2002), n° 104, p. 305 et s.
- **CAILLOSSE Jacques**, « Droit et évaluation », in *Revue française des affaires sociales*, (2010), n° 1-2, p. 351-367.
- **CAILLOSSE Jacques**, « Quel droit la gouvernance publique fabrique-t-elle ? », in *Droit et société*, (2009), n° 72, p. 457-495.
- **CAILLOSSE Jacques**, « Enquête publique et protection de l’environnement », in *RJE*, vol. 11 (1986), n° 2, p. 151 et s.
- **CALLENS Stéphane**, « Ulrich Beck (1944-2015) et la société mondiale du risque », in *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 6 (2015), n° 1, p. En ligne : <https://developpementdurable.revues.org/10785>.
- **CALLON Michel**, **LASCOUMES Pierre**, et **BARTHE Yannick**, « La démocratie dialogique casse-t-elle des briques ? », in *Cosmopolitiques*, (2003), n° 3, p. 108-130.
- **CANEDO-PARIS Marguerite**, « Des nouvelles du principe de précaution », in *RFDA*, (2013), n° 05, p. 1061 et s.
- **CANS Chantal**, « Xynthia, ou l’incurie fautive d’un maire obstiné », in *AJDA*, (2015), n° 07, p. 379 et s.
- **CANS Chantal** et **DELAUNAY Bénédicte**, « Synthèse Information et participation (1re partie) Janvier 2009 - juillet 2010 », in *Droit de l’env.*, (2010), n° 182, p. 309 et s.
- **CAUBET Christian**, « Un tribunal de l’eau en Amérique Centrale », in *Ecologie & politique*, N°24 (2002), n° 1, p. 43-49.
- **CÉLÉRIER Thibaut**, « Institutions de quartiers. Loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité », in *CT- Intercommunalité*, (2002), n° 6, p. 7 et s.
- **CHAHID-NOURAÏ Noël**, « La portée de la Charte pour le juge ordinaire », in *AJDA*, (2005), n° 21, p. 1175.
- **CHAMPEIL-DESPLATS Véronique**, « La notion de droit « fondamental » et le droit constitutionnel français », in *D.*, (1995), n° 42, p. 323 et s.
- **CHARBONNEAU Simon**, « Information et participation du public. La crédibilité contentieuse du débat public en question », in *Droit de l’env.*, (2008), n° 158, p. 19 et s.
- **CHARBONNEAU Simon**, « L’État et le droit de l’environnement », in *Esprit*, (1976), n° 10, p. 399.
- **CHARVOLIN Florian**, « L’invention du domaine de l’environnement au tournant de l’année 1970 en France », in *Strates*, (1996), n° 9, p. 184 et s.
- **CHÉTRIT Jean-Daniel** et **PONS-SERRADEIL**, « Convention d’Aarhus et débat public en matière industrielle : l’exemple des déchets », in *BDEI*, (2008), n° 16, p. 15-18.
- **CHEVALLIER Jacques**, « Le débat public à l’épreuve », in *AJDA*, vol. 14 (2013), n° 14, p. 779 et s.
- **CHEVALLIER Jacques**, « Le droit administratif vu de la science administrative », in *AJDA*, (2013), n° 7, p. 401 et s.
- **CHEVALLIER Jacques**, « De l’administration démocratique à la démocratie administrative », in *RFAP*, (2011), n° 137-138, p. 217 et s.
- **CHEVALLIER Jacques**, « Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? », in *RFDA*, (2010), n° 5, p. 896.

- **CHEVALLIER Jacques**, « Management public et Droit », in *Politiques et management public*, 26/3 (2008), p. 93 et s.
- **CHEVALLIER Jacques**, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », in *RFAP*, vol. 105-106 (2003), n° 1, p. 203 et s.
- **CHEVALLIER Jacques**, « La régulation juridique en question », in *Droit et société*, (2001), n° 49, p. 827.
- **CHEVALLIER Jacques**, « Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique », in *RDP*, (1998), p. 677.
- **CHEVALLIER Jacques**, « Le droit administratif, droit de privilège? », in *Pouvoirs*, (1988), n° 46, p. 57 et s.
- **CHEVASSUS-AU-LOUIS Bernard**, « Quelle éducation du public à l'environnement et à la science ? », in *AFAS, La Charte de l'environnement : enjeux scientifiques et juridiques*, (2003), hors-série, p. 55.
- **CLAMOUR Guylain**, « Utilitarisme et volontarisme: deux façons de prendre en compte les intérêts individuels », in *Problèmes politiques et sociaux - L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme*, (2008), n° 946, p. 16-19.
- **CLAUX Martin**, « Réguler le stationnement en ville : les coûts sociaux et environnementaux de l'attractivité urbaine », in *Flux*, (2016), n° 103-104, p. 57 et s.
- **CLAYTON Susan**, « New Ways of Thinking about Environmentalism: Models of Justice in the Environmental Debate », in *Journal of Social Issues*, (2000), n° 3, p. 459 et s.
- **CLÉMENT Jean-Nicolas**, « L'agrément d'une association de défense de l'environnement lui confère-t-il un intérêt à agir devant le juge judiciaire ? », in *BDEI*, (1998), n° 2, p. 16 et s.
- **COSSART Paula** et **KEITH William**, « Former des citoyens par la délibération publique : une entreprise fragile (États-Unis et France, 1870-1940) », in *Participations*, (2012), n° 3, p. 161 et s.
- **COSSART Paula** et **TALPIN Julien**, « Les Maisons du Peuple comme espaces de politisation », in *Revue française de science politique*, Vol. 62 (2012), n° 4, p. 583 et s.
- **COSSART Paula**, **TALPIN Julien**, et **KEITH William**, « Introduction: Comparer les pratiques délibératives à travers les époques : une aberration historique ? », in *Participations*, (2012), n° 2, p. 5 et s.
- **COUTON Xavier**, « Régime des travaux dans les AVAP », in *Constr.-urb.*, (2012), n° 7, p. 19 et s.
- **COUVET D**, **JIGUET F**, **JULLIARD R**, **LEVREL H**, et **TEYSSÉDRE A**, « Enhancing citizen contribution to biodiversity science and public policy », in *Interdisciplinary Science Reviews*, (2008), n° 33, p. 95 et s.
- **DAHLBERG Lincoln**, « The Internet and Democratic Discourse: Exploring the Prospects of Online Deliberative Forums Extending the Public Sphere », in *Information, Communication & Society*, (2001), n° 4, p. 615 et s.
- **DANISH Kyle**, « International Environmental Law and the "Bottom-Up" Approach: A Review of the Desertification Convention », in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, (1995), n° 1, p. 133 et s.
- **DAUGERON Bruno**, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept », in *RFAP*, (2011), n° 137-138, p. 21.
- **DAVID Victor**, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », in *RJE*, (2017), n° 3, p. 409 et s.
- **DAVIES Stephen**, « In Name or Nature? Implementing International Environmental Procedural Rights in the Post-Aarhus Environment: A Finnish Example », in *Environmental Law Review*, (2007), n° 3, p. 190 et s.
- **DE LA VEGA Xavier**, « Le devenir du rhizome », in *Sciences Humaines*, (2005), Spécial N° 3, p. 88 et s.
- **DECOUT-PAOLINI Rémi**, « Présentation des travaux de recodification », in *RDI*, (2016), p. 180 et s.
- **DEFFIGIER Clotilde**, « Droit à l'information et à la protection en matière d'OGM : le rôle des collectivités territoriales », in *RJE*, (2010), n° 3, p. 393 et s.
- **DEFIX Sébastien**, « La procédure et les finalités du plan de prévention des risques technologiques », in *AJDA*, (2013), n° 11, p. 635 et s.
- **DEGUERGUE Maryse**, « L'information dans le Grenelle 2 de l'environnement », in *Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel*, n° spécial (2010), p. 72 et s.
- **DÉJEANT-PONS Maguelonne**, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme », in *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 3 (1991), n° 1, p. 461.
- **DELASALLE Cécile**, **ENEL Françoise**, et **OBSERVATOIRE DE LA JEUNESSE / INJEP**, « L'impact des conseils de jeunes sur les politiques municipales », in *Jeunesses : études et synthèses - Observatoire de la jeunesse / Injep*, (2010), n° 1.
- **DELAUNAY Bénédicte**, « Une procédure taillée sur mesure pour Notre-Dame-des-Landes ? », in *AJDA*, (2016), n° 27, p. 1516 et s.
- **DELAUNAY Bénédicte**, « Les principes en droit de l'urbanisme. Le principe de participation du public », in *Constr.-urb.*, (2015), n° 11, p. 9 et s.
- **DELAUNAY Bénédicte**, « De l'enquête publique au débat public. La consultation des personnes intéressées », in *JCP A*, (2011), n° 8, p. 32 et s.
- **DELAUNAY Bénédicte**, « Le débat public », in *AJDA*, (2006), n° 42, p. 2322 et s.

- **DELAUNAY Bénédicte**, « Liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques », in *AJDA*, (2006), n° 25, p. 1377.
- **DELAUNAY Bénédicte**, « La convention d'Aarhus n'implique pas obligatoirement l'organisation d'un débat public », in *AJDA*, (2005), n° 32, p. 1787 et s.
- **DELAUNAY Bénédicte**, « De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », in *AJDA*, (2003), n° 25, p. 1316.
- **DELAUNAY Bénédicte**, « La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », in *RDP*, (2000), n° 4, p. 1191 et s.
- **DELCAMP Alain**, « Principe de subsidiarité et décentralisation », in *RFDC*, (1995), n° 23, p. 609 et s.
- **DELEUIL Thomas**, « La protection de la « Terre nourricière » : un progrès pour la protection de l'environnement ? », in *RJE*, (2017), n° 2, p. 255 et s.
- **DELPECH Joseph**, « Du referendum en droit public français, et spécialement du referendum municipal à propos d'un récent arrêt du Conseil d'état », in *RDP*, vol. 22 (1905), p. 372 et s.
- **DEMOUVEAUX Jean-Pierre**, « La concertation un art de l'insuffisance », in *Études foncières*, (1997), n° 74, p. 30-34.
- **DEMPURÉ Frédéric**, « Bienvenue dans le monde des drones », in *JCP N*, (2015), n° 31-35.
- **DESCAMPS Olivier**, « La responsabilité dans le Code civil », in *Histoire de la justice*, (2009), n° 19, p. 291 et s.
- **DIDRY Claude**, « Léon Duguit, ou le service public en action », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, (2005), n° 52-3, p. 88.
- **DIEULEVEULT Arthur de**, « La limite de la consultation locale : la compétence communale », in *AJDA*, (2017), n° 03, p. 173 et s.
- **DOLLAT Patrick**, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'État unitaire à l'État uni ? », in *RFDA*, (2003), n° 4, p. 670.
- **DONIER Virginie**, « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », in *RFDA*, (2008), n° 01, p. 13.
- **DONZELOT Jacques** et **EPSTEIN Renaud**, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », in *Esprit*, (2012), n° 7, p. 5 et s.
- **DONZELOT Jacques** et **MÉVEL Catherine**, « La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain », in *Lien social et Politiques*, (2002), n° 48, p. 81.
- **DORSI Delphine**, « L'engagement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour la promotion et la protection des droits de l'enfant », in *Journal du droit des jeunes*, N° 270 (2007), n° 10, p. 31 et s.
- **DOUENCE Jean-Claude**, **MELLERAY Guy**, et **MODERNE Franck**, « 6. Jurisprudence administrative-Département d'Outre-Mer », in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 7 (1987), p. 212 et s.
- **DOUMBE-BILLE Stéphane**, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », in *RJE*, (2005), n° 1, p. 5 et s.
- **DROBENKO Bernard**, « La Convention d'Aarhus et le droit français », in *RJE*, (1999), n° spécial, p. 31 et s.
- **DUBREUIL Charles-André**, « Le champ d'application des dispositions du code », in *RFDA*, (2016), n° 01, p. 17 et s.
- **DUFRENE Bernadette**, « Monument ou mouvement ? », in *Les cahiers de médiologie*, (1999), n° 7, p. 183 et s.
- **DUONG Lê-My**, « Les sources du droit d'internet : du modèle pyramidal au modèle en réseau », in *D.*, (2010), n° 13, p. 783.
- **DYENS Samuel**, « Le lanceur d'alerte dans la loi « Déontologie », un traitement toujours insuffisant », in *AJCT*, (2016), n° 06, p. 301 et s.
- **ELBAKIDZE Marine**, **ANGELSTAM Per**, **SANDSTRÖM Camilla**, et **AXELSSON Robert**, « Multi-Stakeholder Collaboration in Russian and Swedish Model Forest Initiatives: Adaptive Governance Toward Sustainable Forest Management? », in *Ecology and Society*, (2010), n° 2.
- **ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael**, « La désobéissance civile : une source du droit ? », in *RTD Civ.*, (2005), n° 1, p. 73.
- **FABRE-LUCE Henri**, « Requiem pour la concertation », in *Études foncières*, (1993), n° 61, p. 21 et s.
- **FALCÓN Y TELLA María José**, « La désobéissance civile », in *RIEJ*, (1997), n° 39, p. 27.
- **FARO Alexandre**, « La portée du principe de participation du public consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement », in *Constitutions*, (2012), n° 1, p. 150 et s.
- **FAUCHEUX Sylvie**, « Technosphère vs écosphère. Choix technologiques et menaces environnementales : signaux faibles, controverses et décisions », in *Futuribles*, (mars 2000), n° 251.
- **FAURE Bertrand**, « Gouverner par des mots », in *AJDA*, (2016), n° 24, p. 1313 et s.
- **FAURE Bertrand**, « La glorieuse trentenaire », in *AJDA*, (2012), n° 14, p. 738 et s.
- **FELDMAN Jean-Philippe**, « Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement », in *D.*, (2004), n° 14, p. 970.
- **FENNICHE Raja**, « Les réseaux sociaux à l'épreuve du mouvement populaire tunisien : quel rôle dans la reconfiguration du champ social ? », in *Sciences de la société*, (2014), n° 91, p. 150-161.

- **FÉVRIER Jean-Marc**, « Remarques critiques sur la notion de développement durable », in *Environnement*, (2007), n° 2, p. 11 et s.
- **FILOCHE Geoffroy**, « La réforme des parcs nationaux français. Diversification des acteurs, redéfinition des compétences et des outils de gestion », in *RJE*, (2007), n° 3, p. 309 et s.
- **FINES Francette**, « L'association des parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité », in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, (2012), n° 556, p. 192 et s.
- **FLÜCKIGER Alexandre**, « La preuve juridique à l'épreuve du principe de précaution », in *Revue européenne des sciences sociales*, n° 128, p. 107-127.
- **FONBAUSTIER Laurent**, « La participation du public », in *AJDA*, (2015), n° 9, p. 517 et s.
- **FONBAUSTIER Laurent**, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », in *Environnement*, (2006), n° 12, p. 10 et s.
- **FONBAUSTIER Laurent**, « L'éducation et la formation : une contribution à l' "écocitoyenneté" », in *Environnement*, (2005), n° 4, p. 32 et s.
- **FONBAUSTIER Laurent**, « Environnement et pacte écologique, remarque sur la philosophie d'un nouveau "droit à" », in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, (2003), n° 15, p. 140.
- **FONBAUSTIER Laurent**, « Nouvelle migration d'oiseaux vers le Palais-Royal », in *AJDA*, (2002), n° 17, p. 1140.
- **FOUCHER Karine**, « L'apport en demi-teinte de la QPC à la protection du droit de participer en matière d'environnement », in *Constitutions*, (2013), n° 4, p. 657 et s.
- **FOUCHER Karine**, « L'apport en demi teinte de la QPC à la protection du droit de participer en matière d'environnement », in *Constitutions*, (2013), n° 4, p. 657.
- **FOUCHER Karine**, « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement », in *AJDA*, (2006), n° 42, p. 2316 et s.
- **FOURNAU Jean-Michel**, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », in *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, (1 février 2007), XLV-136, p. 149-179.
- **FRASER Evan D. G., DOUGILL Andrew J., MABEE Warren E., REED Mark et MCALPINE Patrick**, « Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management », in *Journal of Environmental Management*, (2006), n° 2, p. 114 et s.
- **FRÉMEAUX Philippe et NAHAPETIAN Naïri**, « Expertise : de l'indépendance au pluralisme », in *Alternatives Economiques*, (décembre 2001), n° 198, p. 42-45.
- **FRISON-ROCHE Marie-Anne et BARANÈS William**, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », in *D.*, (2000), n° 23, p. 361 et s.
- **FRITZ-LEGENDRE Myriam**, « Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation », in *RFDA*, (2000), n° 01, p. 154 et s.
- **FROMOND Louise, SIMILÄ Jukka et SUVANTOLA Leila**, « Innovations réglementaires pour la protection de la biodiversité dans les forêts privées - Vers la flexibilité », in *Journal of Environmental Law*, (2009), n° 1, p. 1 et s.
- **GALLOIS Alexandre**, « Quelle place pour le principe de précaution dans le droit de la responsabilité pénale ? », in *Revue de droit sanitaire et social*, (2013), n° 05, p. 801.
- **GARDE François**, « Les autochtones et la République », in *RFDA*, (1999), n° 1, p. 1.
- **GASPAR Cécile et BAMBRIDGE Tamatoa**, « Territorialités et aires marines protégées à Moorea (Polynésie française) », in *Le Journal de la Société des Océanistes*, (2008), n° 126-127, p. 231 et s.
- **GATMAYTAN D. B.**, « The illusion of intergenerational equity : Oposa v. Factoran as pyrrhic victory », in *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 15 (2003), p. 457-486.
- **GAUDEMET Yves**, « La codification de la procédure administrative non contentieuse en France », in *D.*, (1986), p. 107 et s.
- **GAXIE Daniel**, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », in *Mouvements*, vol. 18 (2001), n° 5, p. 21 et s.
- **GERVASONI Véronique**, « Les conventions de protection de la nature », in *RJE*, (2008), n° spécial, p. 135.
- **GILLIG David**, « Documents d'urbanisme - Procédure de concertation préalable. Note CAA Lyon, 11 octobre 2011, n° 10LY01217. », in *Constr.-urb.*, (2011), n° 12, p. 19 et s.
- **GILLIG David**, « La procédure de concertation préalable doit présenter un caractère suffisant », in *Environnement*, (2010), n° 6, p. 34 et s.
- **GINDRE Emmanuelle et LOYNES DE FUMICHON Bruno de**, « La réception du droit pénal français à Tahiti (1842-2000) », in *Archives de politique criminelle*, (2014), n° 36, p. 89 et s.
- **GONOD Pascale**, « Codification de la procédure administrative », in *AJDA*, (2014), n° 07, p. 395 et s.
- **GOSSELIN Marion, GOSSELIN Frédéric et JULLIARD Romain**, « L'essor des sciences participatives pour le suivi de la biodiversité : intérêts et limites », in *Sciences Eaux & Territoires*, (2010), n° 3, p. 76 et s.

- **GOUTTENOIRE Adeline, GRIS Christophe, MARTINEZ Mickaël, MAUMONT Bertrand et MURAT Pierre**, « La Convention internationale des droits de l'enfant vingt ans après. - Commentaire article par article - Article 17 : Médias », in *Droit de la famille*, (2009), n° 11.
- **GRABER Frédéric**, « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIIIe siècle », in *Participations*, (2012), n° 2, p. 93 et s.
- **GRAMMOND Sébastien**, « La gouvernance territoriale au Québec entre régionalisation et participation des peuples autochtones », in *Revue canadienne de science politique*, vol. 42 (2009), n° 4, p. 939.
- **GUBET LAFAYE Caroline**, « Faut-il éduquer à la délibération ? », in *Archives de philosophie du droit*, (2011), n° 54, p. 161.
- **GUTWIRTH Serge et NAIM-GESBERT Éric**, « Science et droit de l'environnement: réflexion pour le cadre conceptuel du pluralisme des vérités », in *RIEJ*, (1995), n° 34, p. 33 et s.
- **HALPÉRIN Jean-Louis**, « La suppression de l'expression "bon père de famille" », in *D.*, (2014), n° 8, p. 536.
- **HALPERN Catherine**, « Hans Jonas et le Principe Responsabilité », in *Les grands dossiers des sciences humaines*, (2010), n° 19, p. 32 et s.
- **HATZFELD Hélène**, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », in *Revue française de science politique*, vol. 36 (1986), n° 3, p. 374 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude**, « Environnement et développement durable - Le projet d'ordonnance relative au dialogue environnemental. Bien visé, mal tiré ? », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, (2016), n° 8-9, p. 3 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude**, « Sur l'encadrement juridique de la concertation. Encore un petit effort ? », in *AJDA*, (2012), n° 18, p. 969 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude**, « Une utile rénovation de l'enquête publique environnementale », in *AJDA*, (2012), n° 5, p. 255 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude**, « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques », in *RJE*, (2010), n° spécial, p. 201 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude**, « La concertation de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme », in *AJDA*, vol. 42 (2006), p. 2332 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude**, « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? », in *Annuaire des collectivités locales*, (2001), Tome 21, p. 95-108.
- **HÉLIN Jean-Claude**, « L'écriture des chartes des parcs naturels régionaux et le droit », in *RJE*, (1997), n° spécial, p. 489.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques (1re partie) », in *RJE*, (2015), n° 1, p. 153 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques (1re partie) », in *RJE*, (2014), n° 1, p. 145 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques (2e partie) », in *RJE*, (2014), n° 2, p. 357 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (2013), n° 1, p. 137 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (2012), n° 1, p. 143 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (2010), n° 1, p. 133 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquête publique », in *RJE*, (2009), n° 1, p. 111 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquête publique », in *RJE*, (2007), n° 2, p. 245 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (2002), n° 1, p. 100 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « La loi SRU et la participation du public », in *Droit de l'env.*, (2002), n° 95, p. 39 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (1999), n° 1, p. 111 et s.
- **HÉLIN Jean-Claude et HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (1995), n° 1, p. 153 et s.
- **HENRIOT Jacques**, « Note sur la date et le sens de l'apparition du mot responsabilité », in *Archives de philosophie du droit*, (1977), n° 22, p. 59 et s.
- **HERMITTE Marie-Angèle**, « Relire l'ordre juridique à la lumière du principe de précaution », in *D.*, (2007), n° 22, p. 1518 et s.
- **HERMON Carole**, « Le commissaire enquêteur selon la loi Bouchardeau et les lois ultérieures », in *Droit et ville*, (1998), n° 45, p. 31-48.
- **HIEBEL Dominique**, « Délibération et participation sous la République romaine : une oligarchie parée d'atours démocratiques », in *Participations*, (2012), n° 2, p. 71 et s.
- **HOCREITERE Patrick**, « Le principe d'équilibre ou l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme face au juge administratif », in *LPA*, (1988), n° 141, p. 13 et s.
- **HOLLO Erkki J.**, « Le droit de l'environnement en Finlande », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, vol. 13 (2009), n° 4, p. 389-400.
- **HOLLO Erkki J.**, « Le développement du droit de l'environnement en Finlande de 1999 à 2001 », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, (2002), n° 1, p. 49 et s.
- **HOSTIOU René**, « Enquête publique », in *RJE*, (2006), n° 1, p. 71 et s.

- **HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques », in *RJE*, (2003), n° 1, p. 121 et s.
- **HOULLIER François**, « La place de l'environnement dans la Stratégie nationale de recherche », in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, (2016), n° 83, p. 55 et s.
- **HOWE Jeff**, « The rise of crowdsourcing », in *Wired magazine*, (2006), n° 14, p. 1 et s.
- **HUET Jérôme**, « Adieu bon père de famille », in *D.*, (2014), n° 8, p. 505 et s.
- **HUGLO Christian**, « Les délits liés au manque de précaution : risque et environnement », in *LPA*, (1995), n° 20, p. 22 et s.
- **HUGLO Christian** et **CASSIN Isabelle**, « La concertation en matière d'aménagement », in *LPA*, (1994), n° 33, p. 9.
- **HUGON Stéphane**, « Jeunes à la croisée des mutations sociétales et technologiques », in *Les Cahiers*, (2012), n° 164, p. 94 et s.
- **IDOUX Pascale**, « Les eaux troubles de la participation du public », in *Environnement*, (2005), n° 7, p. 83 et s.
- **IGLESIAS KUNTZ Lucía**, « Valence: l'eau de la sagesse », in *Le courrier de l'UNESCO*, (mars 2006), p. 10-11.
- **INSERGUET-BRISSET Véronique**, « Le débat public devant le Conseil d'État », in *LPA*, (2003), n° 142, p. 13 et s.
- **JACKSON Sue**, « Compartmentalising Culture: the articulation and consideration of Indigenous values in water resource management », in *Australian Geographer*, vol. 37 (2006), n° 1, p. 19-31.
- **JACQ François** et **FAUCONNEAU Benoît**, « Numérique et recherche environnementale : quelles évolutions ? », in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, (2017), n° 87, p. 76 et s.
- **JÉGOUZO Yves**, « La démocratie participative en question », in *AJDA*, (2014), n° 42, p. 2385 et s.
- **JÉGOUZO Yves**, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », in *AJDA*, (2010), n° 32, p. 1812 et s.
- **JÉGOUZO Yves**, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », in *Pouvoirs, Droit et environnement* (2008), n° 127, p. 23.
- **JÉGOUZO Yves**, « La simplification fait rage », in *AJDA*, (2007), n° 37, p. 2001 et s.
- **JÉGOUZO Yves**, « De la « participation du public » à la « démocratie participative » ? », in *AJDA*, (2006), n° 42, p. 2314.
- **JÉGOUZO Yves**, « La Charte de l'environnement », in *AJDA*, (2005), n° 21, p. 1156.
- **JÉGOUZO Yves**, « La loi Démocratie de proximité réorganise la procédure du débat public », in *Revue de droit immobilier*, (2002), n° 3, p. 191 et s.
- **JÉGOUZO Yves**, « Régime juridique de la consultation de la population au plan communal », in *AJDA*, (1995), n° 11, p. 838 et s.
- **JÉGOUZO Yves** et **JAMAY Florence**, « Concertation en matière d'environnement », in *RDI*, (1996), n° 04, p. 539.
- **JÉGOUZO Yves** et **LOLOUM François**, « La portée juridique de la Charte de l'environnement », in *Droit adm.*, (2004), n° 3, p. 6.
- **JOBERT Arthur**, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », in *Politix*, (1998), n° 42, p. 67 et s.
- **JONAS Hans**, « De la Gnose au Principe responsabilité (entretien) », in *Esprit*, (1991), n° 171, p. 5 et s.
- **JOYE Jean-François**, « Démocratie participative et urbanisme : les fluctuations du contrôle par le juge administratif de la procédure de concertation préalable », in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, (2014), n° 102, p. 94 et s.
- **KARJALA Melanie K.** et **DEWHURST Stephen M.**, « Including aboriginal issues in forest planning: a case study in central interior British Columbia, Canada », in *Landscape and Urban Planning*, (2003), n° 1, p. 1 et s.
- **KELSEN Hans**, « Qu'est-ce que la théorie pure du droit ? », in *Droit et société*, traduit par P. COPPENS, vol. 22 (1992), n° 1, p. 551.
- **KHADKA Chiranjewee** et **VACIK Harald**, « Comparing a top-down and bottom-up approach in the identification of criteria and indicators for sustainable community forest management in Nepal », in *Forestry: An International Journal of Forest Research*, (2012), n° 1, p. 145 et s.
- **KISS Alexandre Charles**, « Les origines du droit à l'environnement: le droit international », in *RJE*, (2003), n° spécial, p. 13 et s.
- **KISS Alexandre Charles**, « The Common Concern of Mankind », in *Environmental Policy and Law*, (1997), 27/4, p. 244-247.
- **KOIVUROVA Timo** et **PETRÉTEI Anna**, « Enacting a New Mining Act in Finland - How Were Sami Rights and Interests Taken into Account? », in *Nordic Journal of Environmental Law*, (2014), n° 1, p. 119 et s.
- **KOKKO Kai**, « Methods of Environmental Law in Finland », in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 59 (2014), p. 285 et s.
- **KOUBI Geneviève**, « Réflexion à propos du droit de résistance », in *LPA*, (1989), n° 1-2, p. 10.

- **KPODAR Adama**, « Référendum local : en attendant l'adoption de la loi organique », in *JCP A*, (2003), n° 26, p. 849 et s.
- **LAHORGUE Marie-Béatrice**, « La mise en œuvre de la réforme de l'étude d'impact », in *AJDA*, (2012), n° 05, p. 250 et s.
- **LAHORGUE Marie-Béatrice**, « L'insuffisance qualitative du dossier d'étude d'impact », in *AJDA*, (2012), n° 05, p. 275 et s.
- **LAMOUREUX Sophie**, « La codification ou la démocratisation du droit », in *RFDC*, (2001), n° 48, p. 801 et s.
- **LANDEMORE Hélène**, « Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment », in *Journal of Political Philosophy*, (2015), n° 3, p. 166 et s.
- **LASCOUMES Pierre**, « Des acteurs aux prises avec le "Grenelle Environnement" », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 277.
- **LASCOUMES Pierre**, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », in *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, (2004), n° 13-14.
- **LASCOUMES Pierre** et **MARTIN Gilles J.**, « Des droits éparés au code de l'environnement », in *Droit et société*, (1995), n° 1, p. 323 et s.
- **LASTOVKA M.**, « Crowdsourcing as new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging. », in *European View*, (2015), n° 14, p. 93 et s.
- **LAUDE Anne**, « Science et démocratie : garantir un juste équilibre . - À propos de la loi du 16 avril 2013 », in *JCP G*, (2013), n° 24, p. 1181 et s.
- **LAULIER Romain**, « La patrimonialisation du quota de captures : bilan et perspectives », in *Revue de droit rural*, (2010), n° 385, p. 33 et s.
- **LAVAL Nathalie**, « Jurisprudence pénale de la gestion locale », in *Annuaire des collectivités locales*, vol. 22 (2002), n° 1, p. 549 et s.
- **LAVELLE Sylvain**, « Nature, culture et gouvernance : patrimoine écologique et droit démocratique », in *RJE*, (2007), n° spécial, p. 159 et s.
- **LE FLOCH Guillaume**, « La convention d'Aarhus devant le juge administratif », in *LPA*, (2008), n° 157, p. 4 et s.
- **LE LOUARN Patrick**, « Démocratie de proximité et protection de l'environnement : la participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », in *RJE*, (2002), n° 4, p. 589 et s.
- **LE ROUX Mylène**, « Le volet "patrimoine" de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine », in *Droit adm.*, (2017), n° 3, p. 27 et s.
- **LEDIEU Marc-Antoine**, « Survol cartographique et photographique de la France », in *Communication Commerce électronique*, (septembre 2006), n° 9.
- **LEININGER-FRÉZAL Caroline**, « L'éducation à l'environnement et/ou au développement durable: un enjeu de la vie politique locale », in *Éducation relative à l'environnement : Regards – Recherches – Réflexions*, vol. 9, La dimension politique de l'éducation relative à l'environnement (2011 2010), p. 77-94.
- **LEMASURIER J.**, « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », in *RDP*, (1980), n° 5, p. 1239 et s.
- **LEPAGE Agathe**, « Pédo-pornographie et contenus nocifs pour les mineurs sur internet : même combat ? », in *AJ pénal*, (2015), n° 09, p. 399.
- **LEPAGE Corinne**, « La participation du public aux prises de décision : une mutation incontournable », in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, (2016), n° 81, p. 61 et s.
- **LEQUESNE Christian**, **COSTA Olivier**, **JABKO Nicolas**, et **MAGNETTE Paul**, « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? », in *Revue française de science politique*, vol. 51 (2001), n° 6, p. 859 et s.
- **LÖHRER Dimitri**, « La responsabilité pour faute relative à la vigilance et aux alertes météorologiques : un premier bulletin », in *RFDA*, (2014), n° 02, p. 305 et s.
- **LÓPEZ RAMÓN Fernando**, « L'environnement dans la Constitution espagnole », in *RJE*, (2005), n° spécial, p. 53 et s.
- **LORAUX Nicole**, « Aux origines de la démocratie. Sur la "transparence" démocratique », in *Raison Présente*, (1979), n° 49, p. 3-13.
- **LORENZ Edward Norton**, « Un battement d'aile de papillon au Brésil peut-il déclencher une tornade au Texas ? », in *Alliage*, (1995), n° 22, p. 42-45.
- **LORENZ Edward Norton**, « Deterministic nonperiodic flow », in *Journal of the atmospheric sciences*, (1963), n° 2, p. 130 et s.
- **LUCAS Javier**, « El principio de solidaridad como fundamento del derecho al medio ambiente », in *Revista de Derecho Ambiental*, (1994), n° 12, p. 51-70.
- **LULEK Michel**, « Démocratie : les associations sont-elles toujours exemplaires ? », in *Associations mode d'emploi*, (2012), n° 135, p. 10-11.

- **MÄÄTTÄ Tapio**, « Ympäristöoikeudelliset väitöskirjat Suomessa 1908–2010 (Dissertations juridiques de l’environnement en Finlande 1908-2010) », in *Ympäristöjuridiikka*, (2010), n° 2, p. 37 et s.
- **MAKOWIAK Jessica**, « La participation de la société civile au développement durable », in *RJE*, (2012), n° 4, p. 617 et s.
- **MALET-VIGNEAUX Julie**, « De la loi de 1976 à la loi de 2016. Le préjudice écologique : après les hésitations, la consécration », in *RJE*, (2016), n° 4, p. 617 et s.
- **MALLÉ Marie-Pascale**, « Les maisons des Noirs marrons de Guyane », in *In Situ. Revue des patrimoines*, (1 décembre 2004), n° 5.
- **MANCEBO François**, « Quels référentiels pour un aménagement “durable” ? », in *L’information géographique*, vol. 3 (2007), n° 3, p. 29-47.
- **MANDAOUÉ Georges**, « Coutume et environnement : de l’appréhension à la participation », in *RJE*, (2007), n° spécial, p. 45 et s.
- **MANIN Bernard**, « Pour une histoire des pratiques délibératives », in *Participations*, (2012), n° 3, p. 189 et s.
- **MARCHAND Jennifer**, « L’open data, la réutilisation des données publiques entre exigence démocratique et potentiel économique », in *JCP A*, (2014), n° 7, p. 25 et s.
- **MARCOU Gérard**, « La loi sur le Grand Paris : le retour de l’État aménageur ? », in *AJDA*, (2010), n° 33, p. 1868 et s.
- **MATHIEU Bertrand**, « Un an de jurisprudence constitutionnelle : bilan, perspectives et questions », in *D.*, (2005), n° 14, p. 920 et s.
- **MATHIEU Bertrand**, « Observations sur la portée normative de la Charte de l’environnement », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, (2003), n° 15, p. 145 et s.
- **MATHIEU Bertrand**, « Pour une reconnaissance de « principes matriciels » en matière de protection constitutionnelle des droits de l’homme », in *D.*, (1995), n° 27, p. 211 et s.
- **MAURO Francesco** et **HARDISON Preston D.**, « Traditional Knowledge of indigenous and local communities: international debate and policy », in *Ecological Applications*, vol. 10 (2000), n° 5, p. 1263–1269.
- **MAYAUD Yves**, « La responsabilité pénale du maire de La Faute-sur-Mer est confirmée par la cour d’appel de Poitiers », in *AJ Collectivités Territoriales*, (2016), n° 06, p. 325 et s.
- **MAYER H.**, « Les tentatives d’introduction du référendum en France sous la IIIe République », in *RFSP*, (1934), p. 25.
- **MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand**, « Les adaptations du principe d’égalité à la diversité des territoires », in *RFDA*, (1997), n° 6, p. 906.
- **MELKEVIK Bjarne**, « Autochtones et droit : le nouveau droit norvégien des Samés (Lapons) », in *Les Cahiers de droit*, vol. 32 (1991), n° 1, p. 33 et s.
- **MELVIN Émilie**, « Stratégie européenne des droits de l’enfant : état des lieux », in *Journal du droit des jeunes*, N° 290 (2009), n° 10, p. 26 et s.
- **MERMET Laurent**, « La “concertation” : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », in *Négociations*, (2006), n° 5, p. 75 et s.
- **MICHELOT Agnès**, « La justice climatique et l’Accord de Paris sur le climat », in *RJE*, (2016), n° 1, p. 71 et s.
- **MICHELOT Agnès**, « Égalité des sexes, autonomisation des femmes », in *RJE*, (2012), n° 4, p. 631 et s.
- **MOCKLE Daniel**, « La gouvernance publique et le droit », in *Les Cahiers de droit*, vol. 47 (2006), n° 1, p. 89 et s.
- **MOCKLE Daniel**, « La rationalité juridique et politique de l’État providence », in *Politique*, (1987), n° 11, p. 138 et s.
- **MODERNE Franck**, « La responsabilité de l’État et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs », in *Droit et ville*, (1986), n° 21, p. 191 et s.
- **MOLFESSIS Nicolas**, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », in *RTD Civ.*, (2000), n° 01, p. 186 et s.
- **MOLINER-DUBOST Marianne**, « La citoyenneté environnementale », in *AJDA*, (2016), n° 12, p. 646.
- **MONÉDIAIRE Gérard**, « La participation du public à l’élaboration des actes réglementaires de l’Etat et de ses établissements publics en matière d’environnement : la nécessité d’une loi Grenelle 3 ? », in *RJE*, (2010), n° spécial, p. 223 et s.
- **MONÉDIAIRE Gérard**, « Urbanisme : schémas et plans », in *RJE*, (2000), n° 2, p. 286 et s.
- **MONÉDIAIRE Gérard**, « Le droit à l’information et à la participation du public auprès de l’Union Européenne », in *REDE*, (1999), n° 2, p. 129 et s.
- **MONÉDIAIRE Gérard**, « Le droit à l’information et à la participation du public auprès de l’Union Européenne », in *REDE*, (1999), n° 3, p. 252 et s.
- **MONÉDIAIRE Gérard**, **PRIEUR Michel** et **DROBENKO Bernard**, « Urbanisme - Plans d’occupation des sols », in *RJE*, (1996), n° 3, p. 345 et s.

- **MONNIER Raymonde**, « Le Culte de Bara en l’an II », in *Annales historiques de la Révolution française*, (1980), p. 321-344.
- **MONNOT Caroline**, « “Pas question que je m’agenouille devant M. Chirac” - Entretien avec José Bové », in *Le Monde*, (juin 2003).
- **MONNOYER-SMITH Laurence**, « La participation en ligne, révélateur d’une évolution des pratiques politiques ? », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 156 et s.
- **MONTECLER Marie-Christine de**, « Xynthia : sursis accordé à l’ancien maire », in *AJDA*, (2016), n° 12, p. 631 et s.
- **MONTECLER Marie-Christine de**, « Trop de concertation ne nuit pas à la légalité d’un PLU », in *AJDA*, (2015), n° 41, p. 2299.
- **MORAND-DEVILLER Jacqueline**, « La procédure de création de ZAC », in *Droit et ville*, (1993), n° 36, p. 28 et s.
- **MORAND-DEVILLER Jacqueline**, « Le droit français de l’environnement: progrès, carences », in *RFAP*, (1990), n° 53, p. 23 et s.
- **MORANGE Georges**, « Le secret en droit public français », in *D.*, (1978), p. 1 et s.
- **MORIN Edgar**, « La pensée écologisée », in *Le Monde diplomatique*, (1990), n° 8.
- **MORIN Soujata**, « L’Union européenne et les droits de l’enfant », in *Journal du droit des jeunes*, N° 322 (2013), n° 2, p. 44 et s.
- **MORISOT Michel**, « La résolution (77) 31 du Conseil de l’Europe sur la protection de l’individu au regard des actes de l’administration », in *EDCE*, (1979 1978), n° 30, p. 43 et s.
- **MORREAL John**, « Comment légitimer formellement la violence », in *Problèmes politiques et sociaux - La désobéissance civile*, (2011), n° 989, p. 60.
- **MOUFFE Chantal**, « Le politique et la dynamique des passions », in *Rue Descartes*, (2004), n° 45-46, p. 179 et s.
- **NAIM-GESBERT Éric**, « Maturité du droit de l’environnement », in *RJE*, (2010), n° 2, p. 231 et s.
- **NAM Taewoo**, « Les opinions des citoyens à propos de la gouvernance ouverte et du gouvernement 2.0 », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, (2012), n° 2, p. 367 et s.
- **NEIRINCK Claire et MARTIN Pierre-Marie**, « Un traité bien maltraité. - A propos de l’arrêt Le Jeune (Cass. civ. 1, 10 mars 1993) », in *JCP G*, (1993), n° 20, p. 223.
- **NEVEU Catherine**, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 186 et s.
- **NIKOLOPOULOS T et HAÏDARLIS M**, « La Constitution, la jurisprudence et la protection de l’environnement en Grèce », in *RJE*, (2005), n° spécial, p. 63 et s.
- **NOLON John R.**, « Shifting Paradigms Transform Environmental and Land Use Law: The Emergence of the Law of Sustainable Development », in *Fordham Environmental Law Journal*, vol. 24 (2013), p. 242 et s.
- **NOUZHA Christophe**, « Le référé-liberté, instrument de protection du droit fondamental à l’environnement », in *Environnement*, (2005), n° 8-9, p. 22 et s.
- **OBBERDORFF Henri**, « L’émergence d’un droit de comprendre l’administration et le droit », in *EDCE*, (1992), n° 43.
- **OGIEN Albert**, « La désobéissance civile peut-elle être un droit? », in *Droit et société*, (2015), n° 91, p. 579 et s.
- **OST François**, « La responsabilité, fil d’Ariane du droit de l’environnement », in *Droit et société*, (1995), n° 1, p. 281 et s.
- **OST François et VAN DE KERCHOVE Michel**, « De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit? », in *RIEJ*, (2000), n° 44, p. 1-82.
- **PADIOLEAU Jean-Gustave**, « La société du risque, une chance pour la démocratie », in *Le Débat*, (2011), n° 109, p. 39 et s.
- **PAGDEN Anthony**, « La genèse de la gouvernance et l’ordre mondial cosmopolite selon les lumières », in *Revue internationale des sciences sociales*, (1998), n° 155, p. 9.
- **PALLEMAERTS Marc**, « La Conférence de Rio : grandeur ou décadence du droit international de l’environnement ? », in *RBDI*, vol. 28 (1995), n° 1, p. 175-223.
- **PAOLETTI Marion**, « L’invention d’un nouveau référendum pour « résoudre la crise » à Notre-Dame-des-Landes », in *Revue française de droit constitutionnel*, (2017), n° 109, p. 173-196.
- **PAPPALARDO Michèle**, « L’édito - Des indicateurs de développement durable au service des acteurs économiques, des citoyens et des élus », in *La Revue du CGDD*, (2010), n° 2, p. 3-5.
- **PAPPILA Minna et PÖLÖNEN Ismo**, « Reconsidering the role of public participation in the Finnish forest planning system », in *Scandinavian Journal of Forest Research*, (2012), n° 27, p. 177 et s.
- **PARRA Constanza et MOULAERT Frank**, « La nature de la durabilité sociale : vers une lecture socioculturelle du développement territorial durable », in *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, (4 mai 2011), Vol. 2, n° 2.
- **PASTOR Jean-Marc**, « Consultations locales sur les projets d’aménagement », in *AJDA*, (2016), n° 15, p. 812.

- **PEYEN Loïc**, « De la non-exhaustivité de la notice explicative en matière d'enquête publique », in *RJE*, (2015), n° 3, p. 531 et s.
- **PIROVANO Antoine**, « La fonction sociale des droits : Réflexions sur le destin des théories de Josserand », in *D.*, (1972), chronique n°67.
- **PISSALOUX Jean-Luc**, « La démocratie participative dans le domaine environnemental », in *RFAP*, (2011), n° 137-138, p. 123 et s.
- **PISSALOUX Jean-Luc**, « La constitutionnalisation non sans risque du droit de l'environnement », in *Gaz. Pal.*, (2005), n° 13, p. 3.
- **PLANCHET Pascal**, « De la ZPPAUP à l'AVAP », in *AJDA*, (2011), n° 27, p. 1538 et s.
- **POKHAREL Ridish K.** et **SUVEDI Murari**, « Indicators for measuring the success of Nepal's community forestry program: A local perspective », in *Human Ecology Review*, (2007), n° 1, p. 68 et s.
- **PONTIER Jean-Marie**, « “ Choc de simplification ” : fausses pistes », in *AJDA*, (2013), n° 30, p. 1713 et s.
- **PONTIER Jean-Marie**, « La simplification, illusion dangereuse », in *AJDA*, (2005), n° 07, p. 345 et s.
- **POUPEAU François-Mathieu**, « Faire du patrimoine bâti un objet de concertation. L'expérience des Protections Ville de Paris », in *Revue française de sociologie*, vol. 50 (2009), n° 1, p. 123 et s.
- **PÖYSTI T.**, « Scandinavian Idea of Informational Fairness in Law Encounters of Scandinavian and European Freedom of Information and Copyright Law », in *Scandinavian studies in law*, (2007), n° 50, p. 221 et s.
- **PRENSKY Marc**, « Digital Natives, Digital Immigrants », in *On the Horizon*, vol. 9 (2001), n° 5, p. 1-6.
- **PRÉVEL Philippe**, « La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'État : applicabilité ou invocabilité de la Charte ? », in *RFDA*, (2014), n° 4, p. 773 et s.
- **PRIET François**, « Les principes régissant l'attribution des compétences en matière d'urbanisme », in *Constr.-urb.*, (2015), n° 9, p. 9 et s.
- **PRIEUR Michel**, « Projet de Pacte international du CIDCE », in *RJE*, (2017), n° 2, p. 380 et s.
- **PRIEUR Michel**, « Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, (2014), n° 43, p. 5 et s.
- **PRIEUR Michel**, « Un nouvel instrument de démocratie participative », in *AJDA*, (2013), n° 4, p. 193 et s.
- **PRIEUR Michel**, « Les nouveaux droits », in *AJDA*, (2005), n° 21, p. 1157 et s.
- **PRIEUR Michel**, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, (2004), n° 15, p. 136.
- **PRIEUR Michel**, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », in *RJE*, (1999), n° spécial, p. 9 et s.
- **PRIEUR Michel**, « Administration de l'environnement », in *RJE*, (1983), n° 2, p. 105 et s.
- **PRIEUR Michel**, « L'agrément des associations de protection de la nature et de l'environnement », in *D.*, (1978), n° 23, p. 143.
- **PRIMMER E.** et **KYLLÖNEN S.**, « Goals for public participation implied by sustainable development, and the preparatory process of the Finnish National Forest Programme », in *Forest Policy & Economics*, (2006), n° 8, p. 838 et s.
- **RAISON R. J.**, **FLINN D. W.** et **BROWN A. G.**, « Application of criteria and indicators to support sustainable forest management: some key issues », in *CABI Publishing*, vol. 7 (2001), p. 5 et s.
- **RAMALHO Albert**, « Étude historique sur le référendum », in *Revue générale d'administration*, tome III (1892), p. 129.
- **REED M.S.**, **FRASER E.D.G.** et **DOUGIL A.J.**, « An adapting learning process for developing and applying sustainability indicators with local communities », in *Ecol. Econ.*, vol. 59 (2006), p. 406 et s.
- **REVERT Michaël**, « Recodification du livre Ier : une simple réécriture des règles et principes généraux ? », in *RDI*, (2016), n° 04, p. 185 et s.
- **RÉVIL Philippe**, « Les Savoyards se divisent sur la réouverture du tunnel du Mont-Blanc », in *Le Monde*, (2001), p. 15.
- **RICCI Jean-Claude**, « Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine : simples variations sémantiques ou révolution pratique ? », in *BJDU*, (2011), n° 1, p. 3-11.
- **RICOEUR Paul**, « Le concept de responsabilité, Essai d'analyse sémantique », in *Esprit*, (1994), n° 206, p. 28 et s.
- **RIHAL Hervé**, « Le référendum communal, bilan et perspectives. À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 16 décembre 1994, Commune d'Avrillé et de l'article 85 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 », in *RFDA*, (1996), n° 03, p. 452 et s.
- **RIVERO Jean**, « L'administré face au droit administratif », in *AJDA*, (1995), n° spécial, p. 147 et s.
- **RIVERO Jean**, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », in *RDP*, (1953), spécial, p. 279 et s.
- **ROBIN Léa**, « 2008 : une nouvelle impulsion pour le Conseil des enfants avec Raphaël Nisand », in *Le journal du Conseil municipal des enfants de la Ville de Schiltigheim*, (2009), spécial, p. 6.
- **ROBINEAU-ISRAËL Aurélie** et **LASSERRE Bruno**, « Administration électronique et accès à l'information administrative », in *AJDA*, (2003), n° 25, p. 1325.

- **ROBLOT-TROIZIER Agnès**, « Les clairs-obscur de l’invocabilité de la charte de l’environnement », in *AJDA*, (2015), n° 9, p. 493 et s.
- **ROBLOT-TROIZIER Agnès et RAMBAUD Thierry**, « Chronique de jurisprudence », in *RFDA*, (2008), n° 06, p. 1233 et s.
- **ROMI Raphaël**, « La loi Macron en son article 28 : à mauvaise cause, mauvais moyens... », in *AJDA*, (2015), n° 29, p. 1609 et s.
- **ROMI Raphaël**, « Note, TA Strasbourg, 4 mars 1999, Assoc. pour la protection de l’environnement de Malencourt », in *Droit de l’env.*, (1999), n° 68, p. 7.
- **ROMI Raphaël**, « Le référendum local réduit à sa plus simple expression », in *Droit de l’env.*, (1993), n° 22, p. 120 et s.
- **ROMI Raphaël**, « La responsabilité pour carence des autorités de police administrative », in *Les cahiers du droit et de jurisprudence*, (1986), n° 3, p. 59 et s.
- **RONGÉ Jean-Luc**, « La Convention internationale relative aux droits de l’enfant: on avance ou on recule? », in *Journal du droit des jeunes*, (2004), n° 240, p. 9 et s.
- **ROQUE Julien**, « La prémajorité », in *Droit de la famille*, (2009), n° 4.
- **ROSET Sebastien**, « Accès au juge et droit de recours environnemental », in *Europe*, comm. 520 (2015), n° 12.
- **ROUSSELLE Serge**, « Le droit des peuples autochtones et la protection de l’environnement au Canada », in *RJE*, (2007), n° spécial, p. 215 et s.
- **RUI Sandrine**, « Une justification de l’action publique de moins en moins péremptoire », in *Problèmes politiques et sociaux - L’intérêt général à l’épreuve du pluralisme*, (2008), n° 946, p. 48-50.
- **SABLIÈRE Pierre**, « Une nouvelle source du droit ? Les “documents référents” », in *AJDA*, (2007), n° 2, p. 66.
- **SABOURIN Paul**, « Les autorités administratives indépendantes. Une catégorie nouvelle ? », in *AJDA*, (1983), p. 275.
- **SALLES Denis**, « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », in *Vertigo*, (2009), hors-série 6.
- **SANTONI Laetitia**, « L’urbanisme opérationnel “post-ALUR” », in *Constr.-urb.*, (2014), n° 5, p. 25 et s.
- **SAUVÉ Lucie, BERRYMAN Thomas et BRUNELLE Renée**, « Environnement et développement : la culture de la filière ONU », in *Éducation relative à l’environnement : Regards - Recherches - Réflexions*, vol. 4 (2003), p. 33-55.
- **SCHNEIDER Raphaël**, « Installations classées », in *RJE*, (2015), n° 1, p. 166 et s.
- **SCHOETTL Jean-Éric**, « Mise en œuvre de l’accord de Nouméa », in *AJDA*, (1999), n° 4, p. 324.
- **SCHRAGE Wiecher**, « 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 », in *RJE*, (1999), n° spécial, p. 5 et s.
- **SCHUDSON Michael et GIRARD Charles**, « La conversation n’est pas l’âme de la démocratie », in *Participations*, (2012), n° 3, p. 219.
- **SEGUIN Laura**, « Entre conflit et participation : double apprentissage dans un mini-public et un mouvement de contestation », in *Participations*, (7 janvier 2016), n° 13, p. 63-88.
- **SEILLER Bertrand**, « La simplification est en marche... arrière », in *AJDA*, (2014), n° 30, p. 1681 et s.
- **SERRANO MORENO José Luis**, « El derecho subjetivo al ambiente », in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, (1988), n° 16, p. 71 et s.
- **SHANNON C.E. et WEAVER W.**, « The mathematical theory of information », in *The Bell System Technical Journal*, vol. 27 (1948), p. 379 et s.
- **SHARIF A. M. et IRANI Z.**, « Applying a Fuzzy-Morphological approach to complexity within management decision-making », in *Management Decision*, (2006), n° 7, p. 930 et s.
- **SHERRY Erin, HALSETH Regine, FONDAHL Gail, KARJALA Melanie et LEON Beverly**, « Local-level criteria and indicators: an Aboriginal perspective on sustainable forest management », in *Forestry: An International Journal of Forest Research*, (2005), n° 5, p. 513 et s.
- **SICAULT Jean Didier et KISS Alexandre Charles**, « La Conférence des Nations Unies sur l’environnement (Stockholm, 5/16 juin 1972) », in *Annuaire français de droit international*, vol. 18 (1972), n° 1, p. 603-628.
- **SILICANI Jean-Ludovic**, « Le numérique est au centre d’une quadruple révolution technique, sociétale, économique mais aussi juridique », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, (2015), n° 6.
- **SINTOMER Yves**, « Délibération et participation: affinité élective ou concepts en tension? », in *Participations*, (2011), n° 1, p. 239 et s.
- **SMOUTS Marie-Claude**, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », in *Revue internationale des sciences sociales*, (1998), n° 155, p. 85.
- **SOMMIER Isabelle**, « De la démocratie représentative à la démocratie participative », in *Problèmes politiques et sociaux - La désobéissance civile*, (octobre 2011), n° 989, p. 82.
- **STRÖMHOLM Stig**, « La philosophie du droit Scandinave », in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 32 (1980), n° 1, p. 5-16.
- **STRULLOU Jean-François et HUTEN Nicolas**, « Chronique. Démocratie environnementale », in *RJE*, (2017), n° 1, p. 111 et s.

- **SUBRA Philippe**, « Quel bilan tirer de huit années de débats publics ? », in *Pouvoirs locaux*, (2006), n° 69, p. 3 et s.
- **TAL Alon et A COHEN Jessica**, « Bringing “top-down” to “bottom-up”: A new role for environmental legislation in combating desertification », in *Harvard Environmental Law Review*, vol. 31 (2007), p. 163 et s.
- **TERNEYRE Philippe**, « Les actifs immatériels des personnes publiques », in *Revue juridique de l'économie publique*, (2013), n° 714.
- **THERY Jean-François**, « Le droit public et internet », in *LPA*, (1999), n° 224, p. 43.
- **THOMAS Yan**, « Res, chose et patrimoine. Note sur le rapport sujet-objet en droit romain », in *Archives de Philosophie du droit*, (1980), n° 25, p. 413 et s.
- **TILBURY Daniella**, « The international development of environmental education: a basis for teacher education model? », in *International journal of environmental education and information*, (1994), n° 13, p. 1-20.
- **TIMSIT Gérard**, « Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation », in *RFAP*, (1996), n° 78, p. 375.
- **TRAORÉ Seydou**, « Feu vert pour les référendums locaux d'initiative populaire en matière d'aménagement », in *LPA*, (1997), n° 17, p. 8.
- **TRÉBULLE François Guy**, « Alertes et expertise en matière de santé et d'environnement, les enjeux de la loi du 16 avril 2013 », in *Environnement*, (2013), n° 8, p. 17 et s.
- **TRÉBULLE François Guy**, « Loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés », in *JCP G*, (2008), n° 36, p. 3 et s.
- **TRENTMANN Frank**, « Des rapports anciens entre consommation et citoyenneté », in *Problèmes politiques et sociaux - Les enjeux de la consommation engagée*, (mars 2011), n° 982, p. 14-17.
- **TROUILLY Pascal**, « Plans de prévention des risques naturels prévisibles - Inapplicabilité à ces plans de la procédure d'évaluation environnementale prévue par la directive du 27 juin 2001 », in *Environnement*, (2014), n° 4, p. 32 et s.
- **TROUILLY Pascal**, « Démocratie de proximité et compétence des communes », in *AJDA*, (2008), n° 01, p. 34 et s.
- **TROUILLY Pascal**, « La demande de suspension de la décision de réintroduction des ours dans les Pyrénées rejetée », in *Environnement*, (2006), n° 6.
- **TROUILLY Pascal**, « Réouverture du tunnel sous le Mont-Blanc. Consultation transfrontalière », in *Environnement*, (2002), n° 1.
- **TRUCHET Didier**, « Unité et diversité des « grands principes » du service public », in *AJDA*, (1997), n° spécial, p. 38.
- **TUNC André**, « Coutume et “Common Law” », in *Droits*, (1986), n° 3, p. 51 s.
- **VACIK Harald**, WOLFSLEHNER B, SEIDL Rupert, et LEXER Manfred, « Integrating the DPSIR - Approach and the analytic network process for the assessment of forest management strategies », in *Unasylva*, (2007), n° 51, p. 3 et s.
- **VALOIS Paule**, « La Révolution invente la démocratie participative », in *Historia*, (2007), p. 18.
- **VAN LANG Agathe**, « Le principe de participation : un succès inattendu », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, (2014), n° 43, p. 25 et s.
- **VAN LANG Agathe**, « Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes à l'épreuve de la compensation écologique – et inversement », in *Droit adm.*, (2013), n° 11, p. 8 et s.
- **VERGNIUOX Alain**, « Liberté », in *Le Télémaque*, (2011), n° 39, p. 17-30.
- **VERPEAUX Michel**, « Un nouveau cadre juridique pour la consultation des électeurs à Notre-Dame-des-Landes », in *JCP A*, (2016), n° 23, p. 19 et s.
- **VERPEAUX Michel**, « 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ? », in *AJDA*, (2012), n° 14, p. 743 et s.
- **VIEIRA Julien**, « L'arbre et le rhizome: TIC et participation du public en droit de l'environnement », in *Revue Management des Technologies Organisationnelles (MTO)*, Presses des Mines, (2017), 7 « Numérique et organisation », p. 41-54.
- **VIEIRA Julien**, « Droit de l'Union Européenne et démocratie numérique: clés pour l'éco-citoyenneté », in *Les Cahiers du numérique*, vol. 10 (2014), n° 02, p. 41 et s.
- **VIEIRA Lise**, « Apologie du désordre et complexité numérique », in *Revue Management des Technologies Organisationnelles (MTO)*, Presses des Mines, (2016), n° 06, p. 14 et s.
- **VIEIRA Lise**, « Les réseaux et l'humain. Exploration de la genèse d'une nouvelle expertise », in *Sciences de la société*, (2014), n° 91, p. 12 et s.
- **VIGUIER Jacques**, « De la mauvaise utilisation du terme “référendum” au plan local (La différence logique entre référendum national et consultation locale) », in *LPA*, (1998), n° 24, p. 12 et s.
- **VIGUIER Jacques**, « Premières expériences de “référendum” communal », in *RFDA*, (1996), n° 3, p. 441-451.

- **VILLACÈQUE Noémie**, « Chahut et délibération. De la souveraineté populaire dans l'Athènes classique. », in *Participations*, (2012), n° 3, p. 49 et s.
- **VILLENEUVE Pierre**, « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe », in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, alerte 144 (2015), n° 7.
- **VILLIERS Bertus de**, « Des terres pour ceux qui en ont été dépouillés – l'expérience vécue par deux fédérations », in *Fédérations*, vol. 4 (2004), n° 2, p. 15-18.
- **VOVELLE Michel**, « Agricola Viala, le héros malheureux », in *Annales historiques de la Révolution française*, (1980), p. 354-364.
- **WACHSMANN P.** et **BENOÎT-ROHMER F.**, « La résistance à l'oppression dans la Déclaration », in *Droits*, (1988), n° 8, p. 90 et s.
- **WALLENIUS Pauli**, « Osallistava strateginen suunnittelu julkisten luonnonvarojen hoidossa », in *Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja*, (2001), n° 41, p. 346 et s.
- **WARIN Philippe**, « Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative », in *Droit et société*, (2002), n° 51-52, p. 437-455.
- **WATES Jérémy**, « The Public Participation Convention, Progress Report on the Negotiation », in *Environmental Law network international*, (1997), n° 1, p. 29 et s.
- **WOLFSLEHNER Bernhard** et **VACIK Harald**, « Mapping indicator models: From intuitive problem structuring to quantified decision-making in sustainable forest management », in *Ecological Indicators*, (2011), n° 2, p. 274 et s.
- **WOLFSLEHNER Bernhard**, **VACIK Harald** et **LEXER Manfred J.**, « Application of the analytic network process in multi-criteria analysis of sustainable forest management », in *Forest Ecology and Management*, (2005), n° 1, p. 157 et s.
- **WWF**, « Notre-Dame-des-Landes, une offense à la biodiversité nationale », in *Biocontact*, , n° 235.
- **YOLKA Philippe**, « Le bail rural administratif », in *JCP A*, (2008), n° 47, p. 34 et s.
- **YOUNG Iris Marion**, « La démocratie délibérative à l'épreuve du militantisme », in *Raisons politiques*, n°42 (2011), n° 2, p. 131-158.
- **ZARCA Jean-Claude**, « La réforme du dialogue environnemental », in *JCP A*, (2016), n° 41, p. 27-30.
- **ZAVOLI Phillipe**, « La démocratie administrative existe-t-elle ? Plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum local », in *RDP*, (2000), n° 05, p. 1495 et s.
- « Insuffisance de la concertation sur un plan de prévention des risques technologiques », in *AJDA*, (2014), n° 32, p. 1803.
- « Un tribunal de l'eau au Portugal », in *Écologie Politique*, (1995), n° 14.
- « Autorisation d'exploitation d'une décharge contrôlée d'ordures ménagères et de résidus d'incinération de déchets ménagers. Annulation de l'autorisation. Tribunal administratif de Strasbourg, 19 juin 1990 Association Lindenkuppel c/ Préfet du Haut-Rhin », in *RJE*, (1991), n° 2, p. 221 et s.

## B) Contributions dans des ouvrages collectifs

- **AITAMURTO T.**, « *Collective Intelligence in Law Reforms: When the Logic of the Crowds and the Logic of Policymaking Collide* », p. 2780-2789, in HICSS (dir.), *Proceedings of the 49th Annual Hawaii International Conference on System Sciences 5-8 January 2016, Kauai, Hawaii*, Piscataway, NJ, IEEE, 2016.
- **ALCARAZ H.**, « Droit de l'environnement et Constitution au Portugal », p. 97-111, in LECUCQ Olivier et Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- **ANDERSON M.R.**, « Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview », p. 1-24, in BOYLE Alan E. et Michael R. ANDERSON (dir.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1998.
- **AZAM G.**, « Développement durable-Principe de précaution ? Un nécessaire changement de paradigme », p. 191-207 in BERR Eric et Jean-Marie HARRIBEY (dir.), *Le développement en question(s)*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2006.
- **BEDAU H.A.**, « Civil Disobedience and Personal Responsibility for Injustice », p.51, in BEDAU Hugo Adam (dir.), *Civil Disobedience in Focus*, Londres, Hugo Adam Bedau edition, 1991.
- **BELAÏDI N.**, « Le modèle des conceptions cosmiques : apport de la vision du monde des peuples autochtones à la question environnementale sous l'angle juridique », p 401-423, in FRITZ Jean-Claude (dir.), *La nouvelle question indigène: peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- **BENETTI J.**, « Les nouvelles formes de démocratie locale », p. 73-80, in MATHIEU Bertrand et Michel VERPEAUX (dir.), *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales: huitième Printemps du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014.

- **BILLET P.**, « À propos de certaines conventions de gestion des espaces naturels », p.251-268, in HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde (dir.), *Le contrat et l'environnement: étude de droit interne, international et européen*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014.
- **BLANQUER J.-M.**, « Léon Duguit et le lien social », p.77-92, in DECRETON Séverine (dir.), *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **BLATRIX C.**, « L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes », p. 72-87, in CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES (AMIENS) (dir.), *La politique ailleurs*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.
- **BOUTELET M. et OLIVIER J.**, « La contribution des acteurs locaux: la participation à l'épreuve du terrain », p. 127-138, in BOUTELET Marguerite et Juliette OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.
- **BOUTELET M.**, « L'accès à la justice, garantie ou succédané de la participation du public aux politiques et aux décisions environnementales », p.65-91, in BOUTELET Marguerite et Juliette OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.
- **BRAMBOULLÉ G.**, « L'appropriation des biens environnementaux », p.51-62, in CHÉROT Jean-Yves (dir.), *Droit et environnement: propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, vol.7, 1995.
- **BRAMBRIDGE T.**, « Le réseau comme principe d'ordonnement de l'ordre juridique non-étatique. L'exemple de Moorea (Polynésie française) dans le champ de l'environnement », p. 117-136, in MEYER Nadège et Carine DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale: éléments d'ici et d'ailleurs...*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- **BREWARD L.**, « Vers l'émergence de nouvelles formes de participation de l'espace communal périurbain », p. 87-98, in LE DUFF Robert et Jean-Jacques RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.
- **BROSSET E.**, « Le droit à l'information sur l'environnement », p. 61-82, in LECUCQ Olivier et Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- **BRUNET P.**, « Doctrines "juridictionnelles" et doctrines "méta-conceptuelles" du service public », p. 21-39, in ASSOCIATION FRANCAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (dir.), *Le service public. Actes du colloque organisé les 6 et 7 juin 2013 à l'Université de Strasbourg.*, Paris, Dalloz, 2014.
- **BUCICA C. et PATSIAS C.**, « Les expériences des conseils de quartier et des comités de citoyens, l'exemple québécois: quel bilan pour la démocratie ? », p. 99-113, in LE DUFF Robert et Jean-Jacques RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.
- **CAILLOSSE J.**, « Enquête publique et protection de l'environnement », p.11 et s., HOSTIOU René, Yves JÉGOUZO, et Jean-Claude HÉLIN (dir.), *Les nouvelles procédures d'enquête publique*, Paris, Economica, 1986.
- **CAILLOSSE J.**, « Question sur l'identité juridique de la "gouvernance" », p. 35-64, in PASQUIER Romain, Vincent SIMOULIN, et Julien WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale: pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.
- **CANEDO-PARIS M.**, « L'action en responsabilité dans l'intérêt des générations futures devant le juge administratif », p. 193-210, in MARKUS Jean-Paul (dir.), *Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?*, Dalloz, 2012.
- **CANOVAS J. et BARBOSA J.**, « Enjeux et défis de la consécration constitutionnelle des cosmovisions autochtones dans la protection de l'environnement : regards croisés entre Bolivie et Équateur », p 533- 551, in COURNIL Christel et Catherine COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- **CAPITANI A.**, « Le Conseil Constitutionnel français et le droit à l'environnement », p. 141-151, in LECUCQ Olivier et Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- **CASTEIGTS M.**, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », p. 143-157, in LE DUFF Robert et Jean-Jacques RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.
- **CAUDAL S.**, « Les principes juridiques qui participent à la définition du territoire pertinent », p.17-31, in FOUCHER Karine et Raphaël ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement: territoires et gouvernance*, Aix-en-Provence, PUAM, 2006.
- **CHEVALLIER J.**, « La place du service public dans l'univers juridique contemporain », p. 21-36, in ROUBAN Luc (dir.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **CHEVALLIER J.**, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », p. 3-57, in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Presses Universitaires de France, vol.2, 1979.

- **CHICOT P.-Y.**, « La place de la coutume des communautés traditionnelles en droit français : conflits ou maillage ? L'exemple de la Guyane française », p. 59-84, in MEYER Nadège et Carine DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale: éléments d'ici et d'ailleurs...*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- **DE SADELEER N.**, « Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne? », p. 45-52, in HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.
- **DELAUNAY B.**, « Les fondements d'une responsabilité (I) – Le fait générateur de la responsabilité envers les générations futures », p. 213-225, in MARKUS Jean-Paul (dir.), *Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?*, Dalloz, 2012.
- **DELBLOND A.**, « Les technologies de l'information et de la communication électronique dans l'aménagement du territoire insulaire », p. 317-334, in AGLAÉ Marie-Joseph (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable : les collectivités françaises de l'espace Amazonie-Caraïbe en quête d'un projet territorial : [actes du colloque organisé les 18, 19 et 20 octobre 2007 par le CRPLC à la faculté de droit et d'économie de la Martinique]*, Paris, Cujas, 2009.
- **DELMAS-MARTY M.**, Introduction au thème « Les nouveaux lieux et les nouvelles formes de régulation des conflits », p. 209-220, in CLAM Jean et Gilles MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, L.G.D.J., 1998.
- **DELNOY M.**, « Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public », p. 7-28, in JADOT Benoît (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme: actes du colloque le 27 mai 2004*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- **DEROCHE F.**, « Émergence d'un système de protection du rapport à la terre et aux ressources naturelles des peuples autochtones », p. 511-531, in COUNIL Christel et Catherine COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- **DI CASTRI F.**, « L'écologie en temps réel », p.78-86, in J. THEYS et B. KALAORA (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels!*, Paris, Autrement, coll. « Mutations », 1992.
- **DRAETTA L.**, « Le décalage entre attitudes et comportements en matière de protection de l'environnement », p. 79-108, in VAILLANCOURT Jean-Guy et Corinne GENDRON (dir.), *Développement durable et participation publique: de la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- **DROBENKO B.**, « La Convention d'Aarhus et le principe de participation », p. 19-36, in HOSTIOU René et Jean-François STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement: Journées d'études, Nantes, 6 octobre 2006*, Paris, GRIDAUH, 2007.
- **DUMONT G.**, « La participation des citoyens au service des élus », p. 322-332, in PAULIAT Héléne (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe: une source potentielle de conflits ?*, Limoges, Pulim, 2004.
- **DUMONT G.**, « Théorie de la procédure », p. 3-11, in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (dir.), *Les procédures administratives. Actes du colloque organisé les 5 et 6 juin 2014.*, Paris, Dalloz, 2015.
- **DUMONT G.**, Intervention sur la thématique « La démocratie environnementale aujourd'hui », p. 36-45, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale: un cycle de conférences du Conseil d'État*, Paris, La documentation française, 2013.
- **DUPRAT J.-P.**, « Genèse et développement de la légistique », p.9-46, in DRAGO Roland (dir.), *La confection de la loi: rapport du groupe de travail de l'académie des sciences morales et politiques*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, 2005.
- **ENCINAS DE MUNAGORRI R. et LECLERC O.**, « Théorie du droit et expertise: conclusion prospective sur les apports de l'analyse juridique », p. 199-229, in ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael (dir.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LGDJ, 2009.
- **FALQUES M.**, « Réglementation et environnement », p. 91-100, in CHÉROT Jean-Yves (dir.), *Droit et environnement: propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, vol.7, 1995.
- **FONBAUSTIER L.**, « (L'efficacité de) la police administrative en matière environnementale », p. 109-125, in BOSKOVIC Olivera (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement: mise en oeuvre et sanctions*, Paris, Dalloz, 2010.
- **FONBAUSTIER L.**, « L'État et la responsabilité environnementale », p. 127-147, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (dir.), *Le droit et l'environnement: journées nationales, tome XI, Caen 2006*, Paris, Dalloz, 2010.
- **FONBAUSTIER L.**, « Les droits procéduraux », p. 135-152, in CERDA-GUZMAN Carolina et Florian SAVONITTO (dir.), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement: 2005-2015*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2016.

- **FRISON-ROCHE M.-A.**, « Les bouleversements du droit par Internet », p. 37 et s., in CHEVALIER Jean-Marie, *Internet et nos fondamentaux*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.
- **FRITZ G.**, « Repenser le sens de la participation : une nouvelle approche de la connaissance du monde », p. 179-202, in BOUTELET Marguerite et Juliette OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.
- **FRITZ J.-C.**, « Participation et justice environnementale », p. 203-230, in BOUTELET Marguerite et Juliette OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.
- **GAMBARDELLA S.**, « La gestion participative comme méthode d'intégration de la coutume locale dans l'élaboration de la norme environnementale ? » p. 216-234, in MEYER Nadège et Carine DAVID (dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale: éléments d'ici et d'ailleurs...*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- **GARVER N.**, « What violence is », p.271-273, in MAPPES T. A. et J. S. ZEMBATY (dir.), *Social Ethics: Morality and Social Policy*, New York, McGraw-Hill, 1977.
- **GAUTHIER C.**, « Les mineurs dans le droit du Conseil de l'Europe », p. 27-37, in GAUTHIER Catherine, GAUTIER Marie, et GOUTTENOIRE Adeline (dir.), *Mineurs et droits européens*, Paris, Pedone, 2012.
- **GAUTIER M.**, « Les mineurs dans le droit primaire de l'Union européenne », p. 18-26, in GAUTHIER Catherine, GAUTIER Marie, et GOUTTENOIRE Adeline (dir.), *Mineurs et droits européens*, Paris, Pedone, 2012.
- **GHESTIN J.**, « Rapport de Synthèse », p.6, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (dir.), *Le Rôle de la pratique dans la formation du droit - Journées suisses 1983*, Paris, Economica, 1999.
- **GIRAUDEL C.**, « Un phénomène nouveau: le développement des conventions et du partenariat privé », p. 13-71, in GIRAUDEL Catherine (dir.), *La protection conventionnelle des espaces naturels: étude de droit comparé de l'environnement*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2000.
- **GOUGUET J.-J.**, « Le principe de précaution face à l'économie », p. 17-27, in INSTITUT FÉDÉRATIF « ENVIRONNEMENT ET EAU » (dir.), *Incertitude juridique, incertitude scientifique: actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau » Limoges, 5 avril 2000*, Limoges, Pulim, 2001.
- **GOUTTENOIRE A.**, « Les mineurs et la Convention européenne des droits de l'Homme », p. 9-15, in GAUTHIER Catherine, GAUTIER Marie, et GOUTTENOIRE Adeline (dir.), *Mineurs et droits européens*, Paris, Pedone, 2012.
- **GRELLOIS C.**, « Citoyenneté, démocratie participative et développement durable », p.41-67, in NGUYEN Ngoc Dien (dir.), *Écriture du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1, 2014.
- **GROSBON S.**, « La justiciabilité problématique du droit de résistance à l'oppression : antilogie juridique et oxymore politique », p. 139-163, in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique et Danièle LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2008.
- **GUÉRARD S.**, « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale en France », p. 263-284, in LE DUFF Robert et Jean-Jacques RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.
- **GUERET-TALON L.**, « De la qualité au développement durable: un défi du management public », p. 335-359, in HURON David et Jacques SPINDLER (dir.), *Le management public en mutation*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- **HÉLIN J.-C.**, « La concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », p. 207-224, in HOSTIOU René et Jean-François STRUILLLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement: Journées d'études, Nantes, 6 octobre 2006*, Paris, GRIDAUH, 2007.
- **HÉLIN J.-C.**, « Le citoyen et la décision d'aménagement », p. 91-104, in CLAM Jean et Gilles MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, L.G.D.J, 1998.
- **HIEZ D.**, « Les conceptions du droit et de la loi dans la pensée désobéissante », p. 67-86, in HIEZ David et Bruno VILLALBA (dir.), *La désobéissance civile: approches politique et juridique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2008.
- **HOSTIOU R. et STRUILLLOU J.-F.**, « Introduction », p. 9-16, in HOSTIOU René et Jean-François STRUILLLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement: Journées d'études, Nantes, 6 octobre 2006*, Paris, GRIDAUH, 2007.
- **HURON D. et SPINDLER J.**, « Démocratie locale et pouvoir fiscal: deux préalables à l'autonomie locale en France », p. 307- 324, in LE DUFF Robert et Jean-Jacques RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.
- **JACOT H.**, Introduction, « Nouveau management public, nouvelle intervention citoyenne : un double défi pour l'évaluation des actions et politiques publiques », p.15-27, in JACOT Henri et Annie FOUQUET (dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert: pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques: septièmes journées françaises de l'évaluation*, Paris, L'Harmattan, 2007.

- **JACQUOT H.**, « Avant-propos », p. 5-7, in HOSTIOU René et Jean-François STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement: Journées d'études, Nantes, 6 octobre 2006*, Paris, GRIDAUH, 2007.
- **JADOT B.**, « les sources de la démocratie environnementale- le principe de participation du public : de la Convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement », p. 73- 83, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale: un cycle de conférences du Conseil d'État*, Paris, La documentation française, 2013.
- **KANGAS J.**, « Participatory approaches to forest management planning in Finland. In: Application of participatory approaches to sustainable rural resources management and environmental conservation in Asian-Pacific countries », p. 35-40, in AGRICULTURAL AND FORESTRY RESEARCH CENTRE (dir.), *Application of participatory approaches to sustainable rural resources management and environmental conservation in Asian-Pacific countries. Proceedings of Tsukuba Asian Seminar on Agricultural Education*, Japon, University of Tsukuba, 2002.
- **LABROT V.**, « Droit et complexité- Regard sur le droit de l'environnement », p.17-37, in DOAT Mathieu, Jacques LE GOFF, et Philippe PÉDROT (dir.), *Droit et complexité: pour une nouvelle intelligence du droit vivant: actes du colloque de Brest du 24 mars 2006*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007.
- **LAGACÉ M. et PRÉVOST P.**, « Démocratie participative, e-démocratie et gouvernance locale: Réflexion sur les nouvelles avenues et enjeux actuels de développement collectif », p. 393-404, in LE DUFF Robert et Jean-Jacques RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.
- **LAMY B. DE**, « À propos de la nature des droits qu'elle proclame », p.15-23, in BRUGGEMAN Maryline et Claire NEIRINCK (dir.), *La Convention internationale des droits de l'enfant, une convention particulière*, Paris, Dalloz, 2014.
- **LARSSSEN C.**, « L'accès aux informations sur l'environnement en droit international: la Convention d'Aarhus », p. 25-48, in LARSSSEN Christine (dir.), *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne: bilan et perspectives*, Bruylant, 2003.
- **LASSWELL H. D.**, « The structure and function of communication in society. The communication of ideas », p. 215-228, in BRYSON Lyman (dir.), *The Communication of Ideas*, New York, Cooper Square, vol.37, 1948.
- **LE BARS T.**, « Les associations, sujets du droit de l'environnement », p. 117-126, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (dir.), *Le droit et l'environnement: journées nationales, tome XI, Caen 2006*, Paris, Dalloz, 2010.
- **LECLERC O.**, « Les règles de production des énoncés au sein du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat », p. 59-92, in ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael (dir.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LGDJ, 2009.
- **LOUBERT-DAVAINE X.**, « L'incertitude attenante à la définition d'une espèce animale », p. 179-183, in INSTITUT FÉDÉRATIF « ENVIRONNEMENT ET EAU » (dir.), *Incertitude juridique, incertitude scientifique: actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau » Limoges, 5 avril 2000*, Limoges, Pulim, 2001.
- **MACKAAY E.**, « Les nouveaux environnements informatiques et leur droits », p. 16, in FRÉMONT Jacques et Jean-Paul DUCASSE (dir.), *Les Autoroutes de l'information: enjeux et défis: entretiens*, Montréal, Ed. de l'Université de Montréal, 1996.
- **MALJEAN-DUBOIS S.**, « L'environnement saisi par le droit », p. 421-431, in GOUYON Pierre-Henri et Hélène LERICHE (dir.), *Aux origines de l'environnement*, Paris, Fayard, 2010.
- **MANSILLON Y.**, « Le débat public vu par le praticien », p. 231-239, in HOSTIOU René et Jean-François STRUILLOU (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement: Journées d'études, Nantes, 6 octobre 2006*, Paris, GRIDAUH, 2007.
- **MARINOS A.**, « La ZPPAUP. Un instrument de gestion concertée du patrimoine culturel et du patrimoine naturel ? », p. 156-160 in ÉCOLE NATIONALE DU PATRIMOINE (FRANCE) (dir.), *Patrimoine culturel, patrimoine naturel: colloque 12 et 13 décembre 1994*, Paris, La Documentation française : Ecole nationale du patrimoine, 1995.
- **MARTINEZ-ALIER J.**, « Mining Conflicts, Environmental Justice and Valuation », p. 201-228, in AGYEMAN Julian, Robert D. BULLARD et Bob EVANS (dir.), *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*, 1<sup>re</sup> éd., Cambridge, Mass, The MIT Press, 2003.
- **MENTZ U.**, « Le rôle de l'autonomie locale dans la stabilité de la démocratie », p. 421-439, in LE DUFF Robert et Jean-Jacques RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.
- **MESCHERIAKOFF A.-S.**, « L'immixtion du juge pénal dans l'administration ou la remise en cause de la séparation des pouvoirs: nouvelle insécurité juridique des administrateurs », p. 263-274, in INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION (dir.), *La gestion locale face à l'insécurité juridique. Diagnostic - Analyse - Propositions*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- **MICHEL H.**, « Les groupes d'intérêts et la consultation sur le livre blanc: objectivation et institutionnalisation de la "Société civile" ? », p. 235-253, in GEORGAKAKIS Didier et Marine de LASSALLE

- (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne: genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.
- **MICHELOT A.**, « La construction du principe de participation: réflexions autour de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale », p.11-30, in BOUTELET Marguerite et Juliette OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.
  - **MONTALIVET P. DE**, « La " juridicisation " de la légistique. À propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », p. 99-192, in DRAGO Roland (dir.), *La confection de la loi: rapport du groupe de travail de l'académie des sciences morales et politiques*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, 2005.
  - **MORAND C.-A.**, « Vers un droit de l'environnement souple et flexible : le rôle et le fonctionnement des principes », p. 261-307, in GUTWIRTH Serge et François OST (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996.
  - **NONJON M.**, « Les usages de la proximité dans le champ participatif », p. 169-181, in LE BART Christian et Rémi LEFEBVRE (dir.), *La proximité en politique: Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
  - **OLIVIER J.**, « Démocratie participative: de la légitimité à la légitimation », p. 141-152, in BOUTELET Marguerite et Juliette OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.
  - **ORANGE G. et VATEVILLE E.**, « Gouvernance territoriale et développement durable », p. 441-456, in LE DUFF Robert et Jean-Jacques RIGAL (dir.), *Démocratie et management local: Ires Rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004.
  - **OST F.**, «Le rôle du droit: de la vérité révélée à la réalité négociée », p. 73- 84, in TIMSIT Gérard, Alain CLAISSE, et Nicole BELLOUBET-FRIER (dir.), *Les administrations qui changent: innovations techniques ou nouvelles logiques?*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, 1996.
  - **PAOLETTI M.**, « La pratique politique du référendum local : une exception banalisée », p. 219-233, in CURAPP/CRAPS (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation, espace public*, Paris, PUF, 1999.
  - **POIRMEUR Y.**, « Une perspective politiste - La responsabilité envers les générations futures au prisme de la science politique », p. 51-64, in MARKUS Jean-Paul (dir.), *Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?*, Dalloz, 2012.
  - **PORTEILLA R.**, « Redonner du sens à la participation : une prise de conscience des limites actuelles », p. 153-178, in BOUTELET Marguerite et Juliette OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.
  - **PREMAT C.**, « Les enjeux du référendum local », p.77-107 in BERTHET Thierry, Olivier COSTA, Rodolphe GOUIN, Xabier ITCAINA, et Andy SMITH (dir.), *Les nouveaux espaces de la régulation politique : stratégies de recherche en science politique*, Paris, L'Harmattan, 2008.
  - **PRIEUR M.**, « Environnement et droit de l'homme: la Charte de l'environnement de 2004 », p 49-60, in PETIT Yves (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La Documentation française, 2009.
  - **PRIEUR M.**, « Incertitude juridique, incertitude scientifique et protection de l'environnement », p 9-15, in INSTITUT FÉDÉRATIF « ENVIRONNEMENT ET EAU » (dir.), *Incertain juridique, incertain scientifique: actes du séminaire de l'Institut fédératif « Environnement et eau » Limoges, 5 avril 2000*, Limoges, Pulim, 2001.
  - **PRIEUR M.**, « Les sources de la démocratie environnementale- le principe de participation : de la Convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement », p. 64-71, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale: un cycle de conférences du Conseil d'État*, Paris, La documentation française, 2013.
  - **RIEUBERNET C.**, « La liberté d'association du mineur », p. 121-132, in BRUGGEMAN Maryline et Claire NEIRINCK (dir.), *La Convention internationale des droits de l'enfant, une convention particulière*, Paris, Dalloz, 2014.
  - **ROETHLISBERGER F.J. et DICKSON W.J.**, « L'organisation industrielle comme système social », p. 131-148, in SÉGUIN Françoise et Jean-François CHANLAT (dir.), *L'Analyse des organisations: une anthologie sociologique. Tome I, Les Théories de l'organisation*, Boucherville, Canada, G. Morin, 1992.
  - **ROMI R.**, « Introduction générale sur quelques questions existentielles des " environnementalistes " aujourd'hui », p. 9-10, in FOUCHER Karine et Raphaël ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement: territoires et gouvernance*, Aix-en-Provence, PUAM, 2006.
  - **ROQUEPLO P.**, « L'expertise scientifique, consensus ou conflit ? », p. 157-169, in J. THEYS et B. KALAORA (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels!*, Paris, Autrement, coll. « Mutations », 1992.
  - **SAUVÉ J.-M.**, « Introduction – La démocratie environnementale aujourd'hui », p.19-27, in CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *La démocratie environnementale: un cycle de conférences du Conseil d'État*, Paris, La documentation française, 2013.

- **SCHEER J.**, « Les associations d'éducation populaire et la loi sur la formation professionnelle. Entre illusion lyrique et enjeux stratégiques. », p. 147-164, in POUJOL Geneviève (dir.), *Éducation populaire: le tournant des années soixante-dix*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **SCHEININ M.**, « Constitutional Law and Human Rights », p. 31-57, in PÖYHÖNEN Juha (dir.), *An introduction to finnish law*, Helsinki, Kauppakaari, 2002.
- **SCHLAICH K.**, « Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux -Tribunal constitutionnel fédéral allemand » p. 105-164, in FAVOREU Louis (dir.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, Paris, Economica, 1982.
- **SCHMITTER P.**, «Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance», p. 50-59, in GOBIN Corinne et Benoît RIHOUX (dir.), *La démocratie dans tous ses états: systèmes politiques entre crise et renouveau*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2000.
- **SHELTON D.**, « Environmental Rights », p. 185–258, in ALSTON essor Philip (dir.), *People's Rights*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2001.
- **SHELTON D.**, « Using Law and Equity for the Poor and the Environment », p. 11-52, in LE BOUTHILLIER Yves (dir.), *Poverty Alleviation and Environmental Law*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Pub, 2012.
- **SIMON H.A.**, « The architecture of complexity », p.192-229, in SIMON H.A. (dir.), *The sciences of the artificial*, Cambridge, MIT Press, 1969.
- **SINTOMER Y.**, « Weber, Habermas et la sociologie du droit », p. 61-88, in HEURTIN Jean-Philippe et Nicolas MOLFESSIS (dir.), *La sociologie du droit de Max Weber*, Paris, Dalloz, 2006.
- **SMITH F.L.**, « La protection de l'environnement par la privatisation écologique : un paradigme pour la réforme environnementale », p. 49-55, in BARBIER Jean Marie et MASSENET Michel, *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1997.
- **SOLOW R.**, « Sustainability: An economist's perspective », p. 86–93, in SHYAM Nath, John L. ROBERTS, et Yeti Nisha MADHOO (dir.), *Saving small island developing states: environmental and natural resource challenges*, London, Commonwealth Secretariat, 2010.
- **SOULAS A.**, « Genèse et évolution du droit à l'information », p. 31-46, in BOUTELET Marguerite et Juliette OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale: participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, EUD. Éditions universitaires de Dijon, 2009.
- **STAIRS K. et TAYLOR P.**, « Non-governmental organisations and legal protection of the oceans : a case study », p.110-141, in HURRELL Andrew et Benedict KINGSBURY (dir.), *The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- **SWEPSTON L.**, « The ILO indogenous and tribal peoples convention (n° 169): eight years after adoption », p. 24, in COHEN Cynthia Price (dir.), *The Human Rights of Indigenous Peoples*, New York, Transnational Publishers, 1998.
- **THEYS J.**, « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », p. 125-167, in WATCHER Serge (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques*, Paris, Éditions de l'Aube, 2002.
- **THOMAS Y.**, « A Rome, pères citoyens et cités des pères (Ilesiècle av. J.-C.-II e siècle apr. J.-C.) », p. 195-229, in BURGUIÈRE André et Christiane KLAPISCH-ZUBER (dir.), *Histoire de la famille. 1. Mondes lointains, mondes anciens*, A. Colin, 1986.
- **TIMSIT G.**, « Droit administratif et science administrative », p. 709-732, in MELLERAY Fabrice, Philippe YOLKA, et Pascale GONOD (dir.), *Traité de droit administratif. Tome 1*, Paris, Dalloz, 2011.
- **TRESCHER B.**, « Mutations et métamorphoses de la responsabilité administrative sous l'influence du développement durable », p. 219-238, in MARTIN-CHENUT Kathia et René de QUENAUDON (dir.), *Développement durable: mutations ou métamorphoses de la responsabilité?*, Paris, Éditions A. Pedone, 2016.
- **TRUDEL P.**, « Existe-t-il un droit public de la gouvernance en ligne ? », p. 311-322, in CHATILLON Georges, UNIVERSITÉ DE PARIS I: PANTHÉON-SORBONNE, et MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (dir.), *Droit de l'administration électronique: des nouveaux droits pour les usagers, des nouveaux règles pour les agents [1er colloque international du droit de l'administration électronique, Paris, 6, 7 décembre 2006]*, Bruylant, 2011.
- **TUORI K.**, « L'État de droit », p. 643-670, in TROPER Michel et Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel - Tome 1*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012.
- **VAN LANG A.**, « La protection constitutionnelle du droit à l'environnement », p. 123-137, in CHAMBOREDON Anthony (dir.), *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement: à la recherche d'un juste milieu - Colloque franco-chinois en droit de l'environnement*, Paris, Harmattan, 2007.
- **VIEIRA J.**, « Révolution numérique et droit de l'homme à un environnement sain », p. 177-204, in MILON Pauline et David SAMSON (dir.), *Révolution juridique, révolution scientifique: vers une fondamentalisation du droit de l'environnement ?*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014.
- **VILLABA B.**, « Contribution de la désobéissance civique à l'établissement d'une démocratie technique. Le cas des OGM et du Collectif des Faucheurs volontaires », p.129-156, in HIEZ David et Bruno VILLALBA

- (dir.), *La désobéissance civile: approches politique et juridique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2008.
- **VILLEMAGNE C.**, « Regard historique sur le développement de l'éducation relative à l'environnement », p. 17-28, in LA BRANCHE Stéphane et Nicolas MILOT (dir.), *Enseigner les sciences sociales de l'environnement: Un manuel multidisciplinaire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Univ. Septentrion, 2010.
  - CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES SUR L'ACTION PUBLIQUE ET LE POLITIQUE (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 1996.
  - CHASSAGNARD-PINET Sandrine et David HIEZ (dir.), *La contractualisation de la production normative: [actes du colloque tenu les 11, 12 et 13 octobre 2007 à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille avec le soutien de la Mission recherche droit et justice et du Centre René Demogue]*, Paris, Dalloz, 2008.
  - DELCOURT Barbara, Olivier PAYE, et Pierre VERCAUTEREN (dir.), *La gouvernance européenne: un nouvel art de gouverner ?*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2007.
  - FLEURY Cynthia et Anne-Caroline PRÉVOT (dir.), *Le souci de la nature: apprendre, inventer, gouverner*, Paris, CNRS éditions, 2017.
  - FLEURY Cynthia et Anne-Caroline PRÉVOT-JULLIARD (dir.), *L'exigence de la réconciliation: biodiversité et société*, Paris, Fayard, 2012.
  - GRIDAUH (dir.), *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2001. Actes du colloque « La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains »*, Paris, Dalloz, 2001.
  - LASLETT Peter et James FISHKIN (dir.), *Justice Between Age Groups and Generations*, New Haven ; London, Yale University Press, 1992.
  - LATHROP Daniel et Laurel RUMA (dir.), *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*, Beijing ; Cambridge [Mass.], O'Reilly Media, 2010.
  - PRIEUR Michel (dir.), *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne: étude de droit comparé de l'environnement*, Limoges, PULIM, 1997.
  - RABIER Christelle (dir.), *Fields of expertise: A comparative history of expert procedures in Paris and London, 1600 to present*, Newcastle, Cambridge scholars publishing, 2007.
  - TIMSIT Gérard et Claude-Albert COLLIARD (dir.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Presses universitaires de France, 1988.

### C) Contributions dans des mélanges

- **AMSELEK P.**, « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », p. 983-1014, in BON Pierre et INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CONSTITUTIONAL LAW (dir.), *Renouveau du droit constitutionnel: Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007.
- **CAUDAL S.**, « À la recherche du service public en droit de l'environnement », p. 891-911, in MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand (dir.), *Espaces du service public: mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson. Tome II*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013.
- **CHEVALLIER J.**, « La démocratie délibérative : mythe et réalité », p. 75-87, in GRAS Alain et Pierre MUSSO (dir.), *Politique, communication et technologies : Mélanges en hommage à Lucien Sfez*, Paris, PUF, 2006.
- **CHEVALLIER J.**, « La gouvernance et le droit », p. 189-207, in COHEN-JONATHAN Gérard, Yves GAUDEMET, et Robert HERTZOG (dir.), *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- **CHEVALLIER J.**, « Le débat public en question », p. 489-508, in AMIRANTE Domenico, Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence BOY, et Marcel BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement: mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007.
- **CORNU G.**, « L'âge civil », p. 9-36, in *Mélanges en l'honneur de Paul Roubier. Tome II, Droit privé - Propriété industrielle, littéraire et artistique*, Dalloz-Sirey, 1961.
- **DECAUX E.**, « Que manque-t-il aux quasi-juridictions internationales pour dire le droit ? », p. 217-232, in *Le dialogue des juges : mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2009.
- **DELAUNAY B.**, « L'information et la participation du public en matière d'environnement : évolutions et perspectives », p. 589-606, in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009.
- **DUGUIT L.**, « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », p. 253-284, in *Mélanges en l'honneur de Maurice Hauriou*, Paris, Sirey, 1930.
- **FÉVRIER J.-M.**, « Plaidoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », p. 1081-1093, in AMIRANTE Domenico, Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence BOY, et Marcel BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement: mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007.
- **HÉLIN J.-C.**, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la "Charte de la concertation" », p. 153-165, in *Études en l'honneur de Georges Dupuis: droit public*, Paris, L.G.D.J, 1997.
- **HÉLIN J.-C.**, « Les directives " plans-programmes " et la participation du public. Les procédures du droit interne sont-elles conformes aux exigences du droit communautaire ? », p. 509-528, in AMIRANTE

- Domenico, Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence BOY, et Marcel BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement: mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007.
- **JÉGOUZO Y.**, « L'enquête publique en débat », p. 285-297, in COLLECTIF LITEC, *Études offertes au professeur René Hostiou*, Paris, Litec, 2008.
  - **LOCHAK D.**, « Désobéir à la loi », p. 191-208, in *Pouvoir et liberté: études offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
  - **MORAND-DEVILLER J.**, « Patrimoine naturel et patrimoine architectural: le concept de protection », p 421-434, in COLLECTIF LITEC, *Études offertes au professeur René Hostiou*, Paris, Litec, 2008.
  - **PESCATORE P.**, « La protection des droits ordinaires du " citoyen européen " » p 455-471, in GUILLENCHMIDT Jacqueline de (dir.), *Le droit à la mesure de l'homme : mélanges en l'honneur de Philippe Léger*, Ed. A. Pédone, 2006.
  - **RIVERO J.**, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », p. 821-833, in UNIVERSITÉ DE POITIERS UFR DE DROIT ET SCIENCES SOCIALES, *Mélanges offerts à René Savatier*, Paris, Dalloz, 1965.
  - **TALLA TAKOUKAM P.**, « Les individus et le droit de l'environnement », p. 671-701, in AMIRANTE Domenico, Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence BOY, et Marcel BAYLE (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement: mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007.
  - **UNTERMAIER J.**, « Nous n'avons pas assez de droit! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », p. 499-511, in PRIEUR Michel et Claude LAMBRECHTS (dir.), *Les hommes et l'environnement: quels droits pour le vingt-et-unième siècle = Mankind and the environment: What rights for the twenty-first century: études en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998.

#### IV. Ouvrages encyclopédiques

- **BILLET Philippe**, « Déchets ménagers et assimilés », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2014, vol.812.
- **BORÉ Louis**, « Contentieux associatif », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2011.
- **BOSSE-PLATIÈRE Hubert**, « Bail rural – Bail rural environnemental », in *JurisClasseur Baux ruraux*, Lexisnexis JurisClasseur, 2013, vol.400.
- **CANS Chantal**, « Associations agréées de protection de l'environnement », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.2700.
- **CANS Chantal et JOLIVET Simon**, « Typologie des procédures de protection des espaces naturels », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.4530.
- **CANTILLON Guillaume**, « Marchés publics et développement durable », in *JurisClasseur Contrats et Marchés Publics*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.57.
- **CASILLO Ilaria**, *Espace public*, <http://www.participation-et-democratie.fr/it/dico/espace-public>, consulté le 19 juillet 2016.
- **DUTHEIL DE LA ROCHÈRE Jacqueline**, « Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne », in *JurisClasseur Libertés*, Lexisnexis JurisClasseur, 2010, vol.140.
- **HOSTIOU René**, « Enquêtes publiques », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.2550.
- **HOSTIOU René**, « Expropriation pour cause d'utilité publique-Conditions générales de mise en oeuvre », in *JurisClasseur Propriétés publiques*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.24.
- **JAMAY Florence**, « Principe de participation: droit à la participation », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.2440.
- **JOYE Jean-François**, « Montagne », in *JurisClasseur Construction - Urbanisme*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.9-30.
- **KERREST Armel**, « Espace extra-atmosphérique - Cadre juridique de droit public », in *JurisClasseur Droit international*, Lexisnexis JurisClasseur, 2010.
- **MALJEAN-DUBOIS Sandrine**, « Sources du droit international de l'environnement », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2011, vol.2000.
- **MULLER-QUOY Isabelle**, « Démocratie locale », in *JurisClasseur Administratif*, Lexisnexis JurisClasseur, 2013, vol.117-10.
- **RAVILLON Laurence**, « Espace extra-atmosphérique - Exploitation commerciale de l'espace extra-atmosphérique », in *JurisClasseur Droit international*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015.
- **SEGURA-CARISSIMI Jordane**, « Protection de l'animal », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2012.
- **STRUILLOU Jean-François**, « Participation du public aux procédures d'urbanisme », in *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.1022.

- **TENAILLEAU François**, « Contrats de partenariat », in *JurisClasseur Géomètre expert - Foncier*, Lexisnexis JurisClasseur, 2015, vol.10.
- **THIEFFRY Patrick**, « Politique européenne de l'environnement. -Bases juridique, Processus normatifs, Principes. », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Lexisnexis JurisClasseur, 2013, vol.2100.
- **VERPEAUX Michel**, « Référendum local et consultation locale des électeurs », in *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.520.
- **VIDAL-NAQUET Ariane**, « Sources constitutionnelles des libertés », in *JurisClasseur Libertés*, 2007.
- **VINCENT Jean-Yves**, « Accès aux documents administratifs - Régime général- Loi du 17 juillet 1978 », in *JurisClasseur Administratif*, Lexisnexis JurisClasseur, 2016, vol.109-10.

## V. Dictionnaires et lexiques

- **CORNU Gérard** et **ASSOCIATION HENRI CAPITANT**, *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 2016.
- **DEBBASCH Charles** et **DAUDET Yves**, *Lexique de politique: états, vie politique, relations internationales*, Paris, Dalloz, 1992.
- **FÉDOU René**, **BRONDY Réjane**, **GONTHIER Nicole** et **JOURDAN Jean**, *Lexique historique du Moyen âge*, Paris, A. Colin, 2008.
- **GUINCHARD Serge** et **DEBARD Thierry**, *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, 25<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.
- **JACQUEMOT Pierre**, *Le dictionnaire du développement durable*, Auxerre, Sciences humaines éditions, 2015.
- **JÉGOUZO Yves** (dir.), *Droit de l'urbanisme : dictionnaire pratique*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Le Moniteur, 2013.
- **NAY Olivier**, *Lexique de science politique*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.
- **SURATTEAU Jean-René**, **GENDRON Francis**, **BERTAUD Jean Paul** et **SOBOUL Albert**, *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.
- **VAN LANG Agathe**, **GONDOUIN Geneviève** et **INSERGUET-BRISSET Véronique**, *Dictionnaire de droit administratif*, Dalloz, 2015.
- **VILLIERS Michel de** et **LE DIVELLEC Armel**, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.

## VI. Entretiens

- **CURVALE Laure**, ancienne adjointe au maire de Pessac et responsable de la concertation à Bordeaux Métropole, Pessac, le 20 février 2014.
- **LEPAGE Corinne**, ancienne ministre de l'environnement et députée européenne, Bordeaux, le 4 avril 2013.
- **LOIKKANEN Teppo**, Surintendant de Metsähallitus, Savonlinna, Finlande, le 17 août 2011.
- **MOUCHAGUE Damien**, Directeur du Conseil de développement de Bordeaux Métropole, Bordeaux, le 15 mai 2013.
- **PIEDERRIÈRE Morgane**, Chargée des relations institutionnelles, France Nature Environnement, Juridique, Bordeaux, le 5 juin 2015.
- **PLAEN Gaëtan de**, directeur du Parc naturel des Vallées de la Burdinale et de Méhaigne en Belgique, Fort de France, le 3 novembre 2015.
- **RUI Sandrine**, Maître de Conférences en Sociologie, Bordeaux, le 12 décembre 2014.

## VII. Rapports et documents officiels

- **AFD**, « Villes durables - Cadre d'intervention sectoriel 2014-2017 ».
- **AITAMURTO Tanja**, **LANDEMORE Hélène**, **LEE David** et **GOEL Ashish**, *Crowdsourced off-road traffic law experiment in Finland. Report about idea crowdsourcing and evaluation*, Helsinki, Committee for the Future, the Parliament of Finland, 2014.
- **ANSES**, *Rapport d'activité 2015*.
- **BADRE Michel**, **FLEURIEU Agnès** et **JUFFE Michel**, *La gouvernance concertée*, Paris, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2010.
- **BLANC Etienne**, *Rapport sur la proposition de loi de simplification et de clarification du droit*, Assemblée nationale, 2009.

- **BOUGRAIN DUBOURG Allain** et **DULIN Antoine**, *L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique*, Conseil économique, social et environnemental, 2013.
- **BRIA F.**, **HALPIN H.**, **PEKKANEN J.**, **TORET MEDINA J.**, **ARANA CATANIA M.** et **MANCINI P.**, *D 5.1 Pilot implementation of open social web for participatory democracy. D-CENT Project no 610349*, 2014.
- **CADA**, *L'accès aux documents administratifs, rapport d'activité 1986-1987*.
- **CADA**, *Rapport d'activité 2008*.
- **CADA**, *Rapport d'activité 2012*.
- **CADA**, *Rapport d'activité 2014*.
- **CALVET François** et **MANABLE Christian**, *Rapport d'information n° 536 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales. Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, Paris, Sénat, 2015.
- **CENSI Marc**, **JARLIER Pierre** et **PERCHERON Daniel**, *Chantier 28, « Collectivités exemplaires », Rapport d'étape 1*, Paris, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 2008.
- **CNDP**, *Rapport annuel 2003 de la Commission nationale du débat public*, 2004.
- **CNDP**, *Rapport d'activité 2009-2010 de la Commission nationale du débat public*, 2010.
- **COFRADE**, *Rapport du COFRADE sur l'application de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant en France*, 2012.
- **COLLECTIF JO'BURG 2002**, *Rapport des ONG françaises sur la contribution de la politique énergétique au développement durable de la France*, 2002.
- **COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES**, *Rapport Ville viables et vivables, sur la recherche urbaine et régionale*, Leeds, 2002.
- **COMMISSION EUROPÉENNE**, *Cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement, "Towards sustainability"*, 1993.
- **COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**, *Notre avenir à tous*, Oxford University Press, USA, 1987.
- **COMMISSION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LA DÉMOCRATISATION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL PRÉSIDÉE PAR ALAIN RICHARD**, *Rapport Démocratie environnementale: débattre et décider*, Paris, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2015.
- **CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA CUB**, « Programme de travail 2009. Environnement et modes de vie. Propositions d'actions à l'Agenda 21 de la CUB ».
- **CONSEIL D'ÉTAT**, *Étude annuelle 2013 : le droit souple*, la Documentation française, 2013.
- **CONSEIL D'ÉTAT**, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, Paris, la Documentation française, 2011.
- **CONSEIL D'ÉTAT**, *Rapport public 2005: Responsabilité et socialisation du risque*, Paris, La Documentation française, 2005.
- **CONSEIL D'ÉTAT**, *L'utilité publique aujourd'hui : étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 25 novembre 1999*, Paris, La Documentation française, 1999.
- **CONSEIL D'ÉTAT**, *Rapport public du Conseil d'État 1991: De la sécurité juridique*.
- **CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT**, *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*, 2005.
- **COPPENS Yves**, *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, Ministère de l'écologie et du développement durable, 2005.
- **DEFLESSELLES Bernard**, *La Charte de l'environnement: une valeur commune européenne - Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la Charte de l'environnement et le droit européen*, Paris, Assemblée nationale, 2004.
- **ESPAGNE**, « Formulaire de candidature pour l'inscription sur la Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité en 2009 - Les Tribunaux d'irrigants du bassin méditerranéen espagnol : le Conseil des bons hommes de la plaine de Murcie et le Tribunal des eaux de la plaine de Valence. »
- **FOYER Jean** et **BIGNON Charles**, *Rapport au nom de la commission spéciale sur les libertés*, Paris, Assemblée nationale, 1977.
- **GÉLARD Patrice**, *Rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) sur les autorités administratives indépendantes*, Paris, 2006.
- **HARLEM BRUNDTLAND Gro**, *Rapport Brundtland, « Notre avenir à tous »*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, 1987.
- **HOULLIER François** et **MERILHOU-GOUDARD Jean-Baptiste**, *Les Sciences participatives en France. États des lieux, bonnes pratiques et recommandations*, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2016.
- **JÉDOR Béatrice**, **RIBÉRON Jacques**, **MANDIN Corinne**, **DERBEZ Mickaël** et **KIRCHNER Séverine**, *Rapport final de l'OQAI: Lieux de vie fréquentés par des enfants : typologie et qualité de l'air intérieur*, 2006.

- **JÉGOUZO Yves**, *Étude d'impact d'une réforme de l'enquête publique*, Paris, Ministère de l'Écologie, de l'Aménagement et du Développement Durables, 2007.
- **KIRCHNER Séverine, RAMALHO Olivier, RIBERON Jacques, SEGALA Claire, O'KELLY Patrick et PILCH Eric**, *Rapport final de l'OQAI: Impact énergétique et sanitaire du renouvellement d'air dans deux écoles primaires*, 2004.
- **KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie**, *Rapport présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement*, 2004.
- **KOURILSKY Philippe et VINEY Geneviève**, *Le principe de précaution : rapport au Premier ministre*, Paris, Ed. O. Jacob/ La documentation française, 2000.
- **LE DÉFENSEUR DES DROITS**, *Rapport 2012 consacré aux droits de l'enfant. Enfants et écrans : grandir dans le monde numérique*, 2012.
- **LEPAGE Corinne**, *Rapport sur la gouvernance écologique*, Paris, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, 2008.
- **MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER**, *Stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes*, Paris, 2017.
- **MINISTÈRE FINLANDAIS DE L'ENVIRONNEMENT**, *Rapport sur l'application de la Convention d'Aarhus du 24 janvier 2005*, Helsinki, 2005.
- **NOTAT Nicole et PRIEUR Michel**, *Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance - Rapport du Groupe V*, www.legrenelle-environnement.fr., 2007.
- **OCDE**, *Examens environnementaux de l'OCDE : Finlande 2009*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009.
- **ONU**, *Rapport du Directeur général sur la Décennie des Nations Unies pour l'éducation au service du développement durable: plan international de mise en oeuvre et contribution de l'Unesco à la mise en oeuvre de la Décennie*, Paris, 2005.
- **ONU**, *Convention d'Aarhus: guide d'application*, New York -Genève, 2000.
- **PANCHER Bertrand**, *Rapport remis au Président de la République Française -La concertation au service de la démocratie environnementale*, Paris, 2011.
- **PARLEMENT EUROPÉEN et CONSEIL**, *Décision établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, vol.1600/2002/CE, 2002.
- **PERBEN Dominique**, *Compte rendu intégral, 2e séance du mardi 25 mai 2004, Session ordinaire de 2003-2004, 229e séance*, Assemblée nationale.
- **PIERRET Christian**, *Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la république*, Assemblée nationale, 1990.
- **PRABHU R., COLFER C. J. P., VENKATESWARLU P., TAN L. C., SOEKMADI R. et WOLLENBERG E.**, *Testing criteria and indicators for the sustainable management of forests: phase 1. Final Report*, Bogor, Indonesia, CIFOR, 1996.
- **RNOB**, *Rapport annuel 1990*, Bruxelles, 1991.
- **STORA ENSO**, *Sustainability -Stora Enso's Annual Report 2003-2004*, Helsinki.
- **UN DEPARTMENT FOR POLICY COORDINATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT**, *Indicators of Sustainable Development. Framework and methodologies.*, New York, Nations Unies, 1996.
- **UNESCO**, *Rapport final. Conférence intergouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement. Tbilissi (URSS), 14-26 octobre 1977.*, Paris, 1978.
- **UNICEF**, *La Situation des Enfants dans le Monde 2014: Chaque enfant compte.*, New York, UNICEF, 2014.
- **UNICEF**, *La Situation des Enfants dans le Monde 2011: L'adolescence l'âge de tous les possibles*, New York, UNICEF, 2011.
- **VILJANEN P. et RAUTIAINEN Anne**, *Jokamiehenoikeuksien toimivuus (Fonctionnalité des droits de tout un chacun)*, Helsinki, The Ministry of the Environment, 2007.
- **VON WEIZSÄCHER Ernst U., LOVINS Amory B., et LOVINS L. Hunter**, *Facteur 4 Deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*, Terre Vivante, 2005.
- **WAHL Thierry**, *Trajectoire de la France à la suite du Grenelle Environnement : indicateurs de résultats*, 2012.
- **WARSMAN Jean-Luc**, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Paris, 2009.
- *Digital Futures - A journey into 2050 visions and policy challenges*, Commission européenne, 2016.
- *Rapport n° 156 (2001-2002) de M. Daniel Hoeffel, fait au nom de la commission des lois*, Paris, Sénat, 2001.
- *Suomen kestävän metsätalouden kriteerit ja indikaattorit: projektin väliraportti (Critères et indicateurs de la foresterie durable en Finlande)*, Helsinki, Ministère de l'Agriculture et des Forêts, 1995.
- *Rapport de la Commission Coppins de préparatio de la Vharte de l'environnement.*

## VIII. Colloques, séminaires et conférences

- **AITAMURTO Tanja** et **LANDEMORE Hélène**, « Democratic participation and deliberation in crowdsourced legislative processes: The case of the law on off-road traffic in Finland », The 6th conference on communities and technologies (C&T). workshop: large-scale idea management and deliberation systems, Munich, 2013.
- **CARDON Dominique**, « La trajectoire des innovations ascendantes : inventivité, coproduction et collectifs sur Internet », ATILF - CNRS, 2006.
- **CHRISTENSEN H.**, **KARKALAINEN M.** et **NURMINEN L.**, « What does crowdsourcing legislation entail for the participants? The Finnish case of Avoim Ministeriö », The Internet, Policy and Politics Conferences 2014: Crowdsourcing for Politics and Policy, Oxford, September 2014.
- **FLEURY Cynthia**, « Les pathologie de la démocratie: éthique, dysfonctionnements et outils de la régulation démocratique de Tocqueville à Honneth », Chaire « Gille Deleuze - métropole, nature, démocratie », Bordeaux, 22 février 2013, 2013.
- **HYTÖNEN Marjatta**, « Social sustainability in forest management in Finland », 5th Conference of European State Forest Organisations, Aulanko, 2004.
- **LEFEBVRE Rémi**, « La participation : entre idéal et illusion pour le citoyen », Journée d'études organisée par l'Association du Master Collectivités territoriales de Bordeaux IV (AMCT); « 20 ans après : la loi ATR à l'épreuve du temps », 2012.
- **NURMINEN L.**, **KARKALAINEN M.**, et **CHRISTENSEN H.**, « Combining citizens' initiatives and deliberation— The case of Open Ministry », ECPR General Conference, Bordeaux, 5-7 septembre 2013.
- **PRIEUR Michel**, « Droit de l'homme à l'environnement et développement durable », Ouagadougou, 2004.
- **SADRAN Pierre**, « 1992 : la loi ATR, aggiornamento de la démocratie locale? », Journée d'études organisée par l'Association du Master Collectivités territoriales de Bordeaux IV (AMCT); « 20 ans après : la loi ATR à l'épreuve du temps », 2012.
- **SAUVÉ Jean-Marc**, « Justice administrative et État de droit », Intervention à l'Institut d'études judiciaires de l'Université Panthéon-Assas, Paris, le 10 février 2014.
- **VAN CUYCK Alain**, « L'open data comme nouvelle forme de gouvernance numérique: enjeux, marchés, modèles, idéologies », 2013.

## IX. Webographie

- **AGUILLA Yann**, *Le principe de participation du public - Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement*, <http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2012/01/09/le-principe-de-participation-du-public-2/>, consulté le 24 septembre 2017.
- **AITAMURTO Tanja**, **LANDEMORE Hélène**, **LEE David**, et **GOEL Ashish**, *Seven lessons from the crowdsourced law reform in Finland*, <http://thegovlab.org/seven-lessons-from-the-crowdsourced-law-reform-in-finland/>, consulté le 29 août 2017.
- **BERNE Xavier**, *Loi Numérique : Open Data « par défaut » uniquement pour les administrations de 50 agents et plus*, <https://www.nextinpact.com/news/102678-loi-numerique-open-data-par-defaut-uniquement-pour-administrations-50-agents-et-plus.htm>, consulté le 24 octobre 2017.
- **BERNE Xavier**, *Open Data : les régions bientôt chefs de file sur les données géographiques*, <http://www.nextinpact.com/news/95617-open-data-regions-bientot-chefs-file-sur-donnees-geographiques.htm>, consulté le 6 décembre 2015.
- **BOUGHRIET Rachida**, *COP 21 : l'éducation au développement durable prend place dans le futur accord*, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/vallaud-belkacem-segolene-royal-unesco-eedd-cop-21-accord-25808.php4>, consulté le 18 avril 2016.
- **CALLIGARO Maxime**, *L'environnement, une branche de l'ADN constitutionnel européen*, <http://www.taurillon.org/3439>, consulté le 30 août 2013.
- **CATANESE Julien** et **LEXISNEXIS**, *Le crowdsourcing peut-il gagner le monde du droit et de l'entreprise ?*, <http://www.tendancedroit.fr/le-crowdsourcing-peut-il-gagner-le-monde-du-droit-et-de-lentreprise/>, consulté le 29 août 2017.
- **CNDP**, « Garants : notice de présentation. Notice de présentation jointe à l'appel à candidature ».
- **CNFPT**, *MOOC- La participation du public dans le champ environnemental- Discours de Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire Générale au développement Durable « Le nouveau démocratique »*, [https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/s1\\_2\\_le\\_renouveau\\_democratique.pdf](https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/s1_2_le_renouveau_democratique.pdf), consulté le 22 octobre 2017.
- **CNFPT**, *MOOC - La participation du public dans le champ environnemental-Fiche introductive relative à la procédure de débat public*, <https://www.fun-mooc.fr/asset->

- [v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/S2\\_14\\_fiche\\_introductive\\_relative\\_a\\_la\\_procedure\\_de\\_debat\\_public.pdf](#), consulté le 14 septembre 2017.
- **CNFPT, MOOC- La participation du public dans le champ environnemental- Le processus de conciliation**, [https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/S2\\_20\\_fiche\\_relative\\_a\\_la\\_procedure\\_de\\_conciliation.pdf](https://www.fun-mooc.fr/asset-v1:CNFPT+87006+session01+type@asset+block/S2_20_fiche_relative_a_la_procedure_de_conciliation.pdf), consulté le 12 septembre 2017.
  - **CNFPT, MOOC- La participation du public dans le champ environnemental- Les procédures de concertation**, <https://www.fun-mooc.fr/courses/course-v1:CNFPT+87006+session01/courseware/b79a6c5efc5945f49ca6e4ebd07d4ad6/d366554b0ce14712aa28a681ca495454/>, consulté le 18 juillet 2017.
  - **COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC, Projet de transfert de l'aéroport Nantes Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes | CNDP - document d'information au public pour la consultation du 26 juin 2016**, <http://cpdp.debatpublic.fr/debatpublic-nddl/>, consulté le 10 juin 2017.
  - **COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS, Publicité / Participation du public / Période d'enquête**, <http://www.cnce.fr/faq/publicite-participation-public-periode-enquete/3>, consulté le 1 septembre 2017.
  - **CORDONNIER Camille, L'éolien en Europe : la fin du « NIMBY » ?**, <http://www.ecoblogique.fr/blog/2011/01/l%E2%80%99eolien-en-europe-la-fin-du-nimby/>, consulté le 17 novembre 2013.
  - **COUDERCY Laurent, Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur l'accès à l'information environnementale**, [https://www.toutsurlenvironnement.fr/sites/default/files/files/Tout%20ce%20que%20vous%20avez%20toujours%20voulu%20savoir\\_2.pdf](https://www.toutsurlenvironnement.fr/sites/default/files/files/Tout%20ce%20que%20vous%20avez%20toujours%20voulu%20savoir_2.pdf), consulté le 8 septembre 2017.
  - **COUVREUR Olivier, Consultation NDDL : jusqu'à quelle heure les bureaux de vote sont-ils ouverts ?**, <http://france3-regions.francetvinfo.fr/pays-de-la-loire/loire-atlantique/consultation-nddl-jusqu-quelle-heure-les-bureaux-de-vote-sont-ils-ouverts-1034535.html>, consulté le 11 juin 2017.
  - **CREO, Etudes d'impact, Evaluations environnementales et Etudes de dangers sur les projets urbains soumis à autorisation, classés ICPE ou non / actualisation début 2013**, <http://www.blog-creo-urbanisme.com/article-evaluations-environnementales-etudes-de-dangers-et-enquetes-publiques-sur-les-projets-soumis-a-autor-115257055.html>, consulté le 9 septembre 2017.
  - **CRIIGEN, Etude unique, la plus longue et la plus détaillée sur la toxicité d'un OGM et du principal pesticide**, [http://www.criigen.org/SiteFr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=402&Itemid=128](http://www.criigen.org/SiteFr/index.php?option=com_content&task=view&id=402&Itemid=128), consulté le 30 janvier 2014.
  - **CRICUI Patrick, NIMBY frappe la France... - Telos**, <http://www.telos-eu.com/fr/environnement/energie/nimby-frappe-la-france.html>, consulté le 17 novembre 2013.
  - **DAY Jessica, Crowdsourcing: A Lesson From Finland – Innovation Excellence**, <http://innovationexcellence.com/blog/2014/07/10/crowdsourcing-a-lesson-from-finland/>, consulté le 29 août 2017.
  - **DELBLOND Antoine, Manuel de Droit Administratif - Le Défenseur des droits: une autorité constitutionnelle indépendante**, [http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module\\_id=00000000002&rec\\_id=00000005315](http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module_id=00000000002&rec_id=00000005315), consulté le 31 août 2017.
  - **DENIER-PASQUIER Florence, Du développement durable au principe de participation, Tome 2: La mise en oeuvre du principe de participation**, [http://www.paysdelaloire.cnfpt.fr/documents/tome2\\_entier.pdf](http://www.paysdelaloire.cnfpt.fr/documents/tome2_entier.pdf).
  - **DIGARD Jean-Pierre, DOMESTICATION**, <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/domestication/>, consulté le 20 décembre 2013.
  - **DONDERO Bruno, Le crowdsourcing de la loi: nouvelle source du droit?**, <https://brunodondero.com/2015/08/28/le-crowdsourcing-de-la-loi-nouvelle-source-du-droit/>, consulté le 30 août 2017.
  - **FÉDÉRATION DES CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS DE FRANCE, Qui sont les Conservatoires d'espaces naturels ? | Réseau cen**, <http://www.reseau-cen.org/fr/decouvrir-le-reseau/qui-sont-les-conservatoires-d-espaces-naturels>, consulté le 7 novembre 2013.
  - **FERRIEUX Catherine, Enquête Nanotechnologies : Les raisons d'un échec - Science et Société : Renouer le dialogue**, <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8939.html>, consulté le 7 septembre 2017.
  - **FOURNIER Clément, Quels Pays sont les plus Efficaces en matière de Protection de l'Environnement ?**, <https://e-rse.net/classement-pays-protection-environnement-2016-18897/>, consulté le 7 septembre 2017.
  - **GABORIAUX Chloé, Démocratie directe | DicoPart**, <http://www.participation-et-democratie.fr/en/dico/democratie-directe>, consulté le 13 octobre 2017.
  - **GÉO.FR, Polémique sur la privatisation des espaces naturels**, <http://www.geo.fr/environnement/actualite-durable/privatisation-des-espaces-naturels-polemique-53634>, consulté le 5 novembre 2013.

- **GERBIER Laurent**, *Parler au peuple : la pratique de la contio de l'Antiquité à la Renaissance*, [http://idt.uab.cat/erytheis/gerbier\\_fr.htm](http://idt.uab.cat/erytheis/gerbier_fr.htm), consulté le 1 août 2013.
- **GICQUEL Jean**, *La Constitution en 20 questions : Comment la Constitution de 1958 met-elle en rapport Parlement et Gouvernement ?*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/comment-la-constitution-de-1958-met-elle-en-rapport-parlement-et-gouvernement.25836.html>, consulté le 27 septembre 2017.
- **GIS « PARTICIPATION DU PUBLIC, DÉCISION, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE »**, *Page d'accueil du dictionnaire / DicoPart*, <http://www.dicopart.fr/>, consulté le 13 octobre 2017.
- **GIS « PARTICIPATION DU PUBLIC, DÉCISION, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE »**, *Présentation DICO / DicoPart*, <http://www.dicopart.fr/fr/dico/presentation-dico>, consulté le 13 octobre 2017.
- **HAYAT Samuel**, *Démocratie agonistique | Démocratie & Participation*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1306>, consulté le 21 octobre 2013.
- **HOWE Jeff**, *The Rise of Crowdsourcing*, <https://www.wired.com/2006/06/crowds/>, consulté le 21 octobre 2017.
- **HUET Sylvestre**, *Etudes contradictoires sur le climat futur*, <http://sciences.blogs.liberation.fr/home/2011/11/etudes-contradictaires-sur-le-climat-futur.html>, consulté le 11 décembre 2013.
- **IFOP**, *Les Français et l'adhésion à la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes -détail du sondage NDDL.pdf*, [http://www.agirpourenvironnement.org/sites/default/files/communiqués\\_presses/160406%20d%C3%A9tail%20du%20sondage%20NDDL.pdf](http://www.agirpourenvironnement.org/sites/default/files/communiqués_presses/160406%20d%C3%A9tail%20du%20sondage%20NDDL.pdf), consulté le 12 juin 2017.
- **IFOP**, *Les habitants de Loire-Atlantique et l'éventualité d'un référendum sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes - 3313-1-study\_file.pdf*, [http://www.ifop.com/media/poll/3313-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/3313-1-study_file.pdf), consulté le 12 juin 2017.
- **INSTITUT DE RECHERCHE ET DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE**, *Le Livre blanc sur la gouvernance européenne*, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-58.html>, consulté le 9 mai 2016.
- **LE CAIN Blandine et BERDAH Arthur**, *EN DIRECT - Notre-Dame-des-Landes : large victoire du «oui» pour l'aéroport*, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/06/26/01016-20160626LIVWWW00096-en-direct-notre-dames-des-landes-la-loire-atlantique-aux-urnes.php>, consulté le 11 juin 2017.
- **LE HIR Pierre**, *Nanotechnologies : les raisons d'un fiasco*, [http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/02/24/nanotechnologies-les-raisons-d-un-fiasco-par-pierre-le-hir\\_1310627\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/02/24/nanotechnologies-les-raisons-d-un-fiasco-par-pierre-le-hir_1310627_3232.html), consulté le 7 septembre 2017.
- **LE MONDE.FR**, *Nouvelle manifestation contre la ferme industrielle des mille vaches*, [http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/09/29/nouvelle-manifestation-contre-la-ferme-industrielle-des-mille-vaches\\_3486693\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/09/29/nouvelle-manifestation-contre-la-ferme-industrielle-des-mille-vaches_3486693_3244.html), consulté le 20 novembre 2013.
- **LE PARISIEN**, *Déchets : les mauvais trieurs désormais mis à l'amende*, <http://www.leparisien.fr/espace-premium/val-de-marne-94/dechets-les-mauvais-trieurs-desormais-mis-a-l-amende-26-09-2012-2181350.php>, consulté le 9 novembre 2013.
- **LECLERC Olivier**, *Expert | Démocratie & Participation*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1324>, consulté le 26 janvier 2014.
- **LPO**, *Loi biodiversité l'autorisation de la chasse à la glu maintenue - Actualités*, <https://www.lpo.fr/actualites/loi-biodiversite-l-autorisation-de-la-chasse-a-la-glu-maintenue>, consulté le 27 septembre 2017.
- **MCFADDEN Jewel**, *Sommet de la jeunesse 2015 : à la recherche de solutions pour le climat*, <http://blogs.worldbank.org/voices/fr/sommet-de-la-jeunesse-2015-la-recherche-de-solutions-pour-le-climat>, consulté le 17 septembre 2015.
- **MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**, *Les consultations publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire*, <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr>, consulté le 25 septembre 2017.
- **MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**, *L'évaluation environnementale*, <http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/evaluation-environnementale>.
- **MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER**, *Glossaire, Culture du risque | Géorisques*, <http://www.georisques.gouv.fr/glossaire/culture-du-risque-1>, consulté le 3 février 2017.
- **MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**, *Indicateurs du développement durable en France*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Indicateurs-du-developpement,14064.html>, consulté le 26 décembre 2013.
- **MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**, *Dangers et Risques - Ethers de glycol - Travailler Mieux*, <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/Ethers-de-glycol.html>, consulté le 29 janvier 2014.

- **MIRABEL-LNE**, *Intervention formation rôle APNE Enquetes Publiques*, <http://mirabel-lne.asso.fr/f/oldlinks/09-Intervention-formation-r-le-APNE-Enqu-Publiques-11-08.pdf>, consulté le 9 juillet 2017.
- **MONIER Françoise**, *Entretien avec Hubert Reeves*, [http://www.lexpress.fr/culture/livre/entretien-avec-hubert-reeves\\_814428.html](http://www.lexpress.fr/culture/livre/entretien-avec-hubert-reeves_814428.html), consulté le 19 janvier 2017.
- **MOUILLARD Sylvain**, *Le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes en 21 dates*, [http://www.liberation.fr/societe/2012/12/26/le-projet-d-aeroport-a-notre-dame-des-landes-en-21-dates\\_870076](http://www.liberation.fr/societe/2012/12/26/le-projet-d-aeroport-a-notre-dame-des-landes-en-21-dates_870076), consulté le 25 novembre 2013.
- **MUNROE Susan**, *Age of Majority in Canada - Definition, List by Province*, <http://canadaonline.about.com/od/canadianlaw/g/ageofmajority.htm>, consulté le 20 septembre 2014.
- **NOUVELLE-AQUITAINE**, DREAL, *Sensibilisation des salariés du BTP*, <http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/sensibilisation-des-salaries-du-btp-a9699.html>, consulté le 12 septembre 2017.
- **OPINION WAY**, *Présentation PowerPoint - Les Français et l'aéroport de Notre Dame des Landes*, <https://www.opinion-way.com/fr/sondage-d-opinion/sondages-publies.html?task=document.viewdoc&id=1409>, consulté le 13 juin 2017.
- **PEKKANEN Joonas**, *Open Ministry has facilitated the crowdsourcing process to change the Copyright Law in Finland*, <http://openministry.info/post/41286228053/open-ministry-has-facilitated-the-crowdsourcing>, consulté le 30 août 2017.
- **PFLIMLIN Edouard**, *Drones civils, le décollage*, <http://www.monde-diplomatique.fr/2013/12/PFLIMLIN/49974>, consulté le 5 décembre 2015.
- **PORTAIL SANTÉ ENVIRONNEMENT TRAVAIL**, *Évaluation et gestion des risques : références et pratiques*, [http://www.sante-environnement-travail.fr/minisite.php?id\\_rubrique=889&id\\_article=2749](http://www.sante-environnement-travail.fr/minisite.php?id_rubrique=889&id_article=2749), consulté le 19 février 2017.
- **RÉSEAU ECOLE ET NATURE**, *L'EEDD au coeur du «Paradoxe 21»*, <http://reseauecoleetnature.org/system/files/texte-politique-ren.pdf>, consulté le 1 avril 2016.
- **RUI Sandrine**, *Démocratie participative | Démocratie & Participation*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1305>, consulté le 10 décembre 2013.
- **SFEN, SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'ÉNERGIE NUCLÉAIRE**, *Débat public sur la gestion des déchets radioactifs à vie longue (2005-2006)*, <http://www.sfen.org/-Debat-public-sur-la-gestion-des->, consulté le 25 décembre 2013.
- **SYMONIDES Michal**, *Perspectives Internationales – Les peuples autochtones, un acteur sous-estimé : l'exemple sami*, <http://perspectivesinternationales.com/?p=600>, consulté le 15 avril 2014.
- **TNS SOFRES**, *Les Français et l'écologie*, <http://www.tns-sofres.com/etudes-et-points-de-vue/les-francais-et-lecologie>, consulté le 2 novembre 2013.
- **VAN 'T ROOD Rogier**, *IES Empowerment Triangle*, <http://www.vantrood.nl/nieuw4.htm>, consulté le 4 novembre 2013.
- **VERZAUX Anaëlle**, *En Andalousie, des paysans occupent des terres pour « survivre » | Rue89*, <http://www.rue89.com/rue89-eco/2012/04/12/en-andalousie-des-paysans-occupent-des-terres-contre-la-speculation-231117>, consulté le 20 novembre 2013.
- **WEAVER Fran**, *Une totale liberté d'accès à la nature*, <https://finland.fi/fr/vie-amp-societe/une-totale-liberte-dacces-a-la-nature/>, consulté le 28 août 2017.
- **WILLERS Rabea**, *Crowdsourcing in Policy and Lawmaking in Finland*, <http://participedia.net/en/cases/crowdsourcing-policy-and-lawmaking-finland>, consulté le 28 août 2017.
- **Wiki**, <https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Wiki&oldid=137741700>, consulté le 29 août 2017.
- *Les profils environnementaux régionaux*, [https://www.toutsurlenvironnement.fr/environnement\\_profil/les-profils-environnementaux-regionaux](https://www.toutsurlenvironnement.fr/environnement_profil/les-profils-environnementaux-regionaux), consulté le 8 septembre 2017.
- *L'ordonnance qui confirme la déchéance de la trame verte et bleue !*, <http://www.fne.asso.fr/actualites/1%E2%80%99ordonnance-qui-confirme-la-d%C3%A9ch%C3%A9ance-de-la-trame-verte-et-bleue>, consulté le 5 août 2016.
- *Les grandes dates de la décentralisation*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/grandes-dates-decentralisation.html>, consulté le 26 juillet 2016.
- *Mission - DEDD*, <https://fr.unesco.org/themes/%C3%A9ducation-au-d%C3%A9veloppement-durable/comprendre-edd/d%C3%A9cennie-des-Nations-Unies/mission>, consulté le 27 mars 2016.
- *Les lacs finlandais ont de la ressource*, <https://finland.fi/fr/vie-amp-societe/les-lacs-finlandais-ont-de-la-ressource/>, consulté le 21 octobre 2017.
- *Ségolène Royal lance le chantier de la démocratie participative en matière d'environnement - Environnement*,

- <http://www.lemoniteur.fr/article/segolene-royal-lance-le-chantier-de-la-democratie-participative-en-matiere-d-environnement-27047279>, consulté le 2 juin 2017.
- *Le droit de vote est-il un devoir ? - Quels sont les devoirs des citoyens ? Découverte des institutions*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/citoyennete/definition/devoirs/droit-vote-est-il-devoir.html>, consulté le 22 avril 2017.
  - *Éducation au développement durable*, <http://www.unesco.org>, consulté le 27 mars 2016.
  - *2014, année des mini-drones ?*, <http://www.leparisien.fr/high-tech/2014-annee-des-mini-drones-29-12-2013-3447469.php>, consulté le 4 décembre 2015.
  - *Des exemples de référendums locaux - Approfondissements Découverte des institutions - Repères - vie-publique.fr*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/tableau-referendum-local.html>, consulté le 11 septembre 2017.
  - *Jean-Claude Gayssot : « Au Mont-Blanc, rien ne se passera comme avant la catastrophe. »*, <http://www.humanite.fr/node/251448>, consulté le 24 mai 2017.
  - *Yves Cochet clôt la polémique*, <http://www.leparisien.fr/economie/yves-cochet-clot-la-polemique-29-08-2001-2002398634.php>, consulté le 24 mai 2017.
  - *Yves Cochet contre la réouverture du tunnel du Mont-Blanc*, [http://www.lemonde.fr/archives/article/2001/08/21/yves-cochet-contre-la-reouverture-du-tunnel-du-mont-blanc\\_215508\\_1819218.html](http://www.lemonde.fr/archives/article/2001/08/21/yves-cochet-contre-la-reouverture-du-tunnel-du-mont-blanc_215508_1819218.html), consulté le 24 mai 2017.
  - *1000 vaches, Association NOVISSSEN*, <http://www.novissen.com/Pages/default.aspx>, consulté le 20 novembre 2013.
  - *Accueil | Réseau Ecole et Nature*, <http://reseaucoleetnature.org/>, consulté le 1 avril 2016.
  - *Accueil - Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole*, <http://c2d.bordeaux-metropole.fr/>, consulté le 15 octobre 2017.
  - *Accueil - Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole*, <http://c2d.bordeaux-metropole.fr/>, consulté le 22 octobre 2017.
  - *Accueil - Défenseur des droits*, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/accueil>, consulté le 7 octobre 2017.
  - *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail*, <https://www.anses.fr/fr>, consulté le 4 juillet 2016.
  - *Année européenne pour le développement*, <https://europa.eu/eyd2015/fr>, consulté le 15 septembre 2015.
  - *A quoi peut bien servir la « démocratie électronique » ? « InternetActu.net*, <http://www.internetactu.net/2008/12/22/a-quoi-peut-bien-servir-la-democratie-electronique/>, consulté le 28 février 2013.
  - *Arcticpeoples*, <http://www.arcticpeoples.org/home>, consulté le 15 avril 2014.
  - *ASN*, <http://www.asn.fr/>, consulté le 5 juillet 2016.
  - *Assemblée nationale ~ Compte rendu de réunion de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire*, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-dvp/12-13/c1213017.asp>, consulté le 11 juin 2013.
  - *Assemblée nationale - Grands moments d'éloquence parlementaire - Condorcet (1792)*, <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/7ed.asp>, consulté le 20 avril 2016.
  - *Associations de protection de l'environnement*, <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F638>, consulté le 1 octobre 2017.
  - *Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroporutaires : pollutions sonores et aériennes*, <http://www.acnusa.fr/fr/>, consulté le 5 juillet 2016.
  - *Avoin ministeriö*, <http://avoinministerio.fi/>, consulté le 30 août 2017.
  - *BAPE-l'organisme*, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/bape/organisme/index.htm>, consulté le 23 août 2017.
  - *Bienvenidos al Parque Pumalín*, <http://www.parquepumalin.cl/>, consulté le 5 novembre 2013.
  - *CADA*, <http://www.cada.fr/>, consulté le 29 juin 2016.
  - *Charte des droits d'internet | Association pour le progrès des communications*, <https://www.apc.org/fr/node/6721/>, consulté le 28 février 2013.
  - *CNDP - Commission nationale du débat public | Vous donner la parole et la faire entendre.*, <https://www.debatpublic.fr/>, consulté le 29 juin 2016.
  - *CNIL*, <https://www.cnil.fr/>, consulté le 7 octobre 2017.
  - *Communications from the public*, <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>, consulté le 20 septembre 2017.
  - *Compte Rendu Intégral : SÉANCE DU 27 MAI 1999*, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cr/html/19990256.asp>, consulté le 7 octobre 2017.
  - *Conseil d'État: Rapports & Études, Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999*, <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>, consulté le 4 juin 2014.
  - *Conseils de quartier : fonctionnement*,

- <https://www.lille.fr/Participer/La-democratie-participative/Conseils-de-quartier/Conseils-de-quartier-fonctionnement>, consulté le 28 septembre 2017.
- *Consultation NDDL. Le « Oui » l'emporte à 55,17 %*, <http://www.ouest-france.fr/environnement/amenagement-du-territoire/notre-dame-des-landes/nddl-consultation/direct-nddl-transfert-de-laeroport-de-nantes-la-loire-atlantique-vote-4327718/>, consulté le 11 juin 2017.
  - *Consultation publique du plan France numérique 2020 : les rapports | Ministère de l'Economie et des Finances*, <http://www.economie.gouv.fr/consultation-publique-plan-france-numerique-2020-rapports>, consulté le 13 mars 2013.
  - *Consultation publique sur le projet d'ordonnance relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre on izwe*, <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/consultation-publique-sur-le-projet-d-ordonnance-relative-au-systeme-d-echange-de-quotas-d-emission-de-gaz-a-effet-de-serre>, consulté le 7 février 2013.
  - *Contentieux*, <http://www.fne.asso.fr/fr/nos-missions/contentieux.html>, consulté le 21 mai 2014.
  - *Copernicus, the European EO Programme*, <http://www.copernicus.eu/>, consulté le 15 janvier 2014.
  - *COP in MyCity*, <http://copinmycity.weebly.com/>, consulté le 16 septembre 2015.
  - *CPDP - Débat public - Eolien en mer- Projet de parc éolien en mer des Deux-Côtes*, [http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-eolien-en-mer/INDEX\\_2.HTM](http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-eolien-en-mer/INDEX_2.HTM), consulté le 10 août 2017.
  - *Création de l'Agence française pour la biodiversité - Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Creation-de-l-Agence-francaise.html>, consulté le 5 juillet 2016.
  - *Déchets nucléaires : l'entreposage à faible profondeur préféré par les participants aux débats publics - Réseau Sortir du nucléaire*, <http://groupes.sortirdunucleaire.org/Dechets-nucleaires-l-entreposage-a>, consulté le 20 décembre 2013.
  - *Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement - United Nations Environment Programme (UNEP)*, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>, consulté le 28 août 2013.
  - *Dictionnaire historique de la suisse - Diète fédérale*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10076.php>, consulté le 13 octobre 2012.
  - *Dictionnaire historique de la suisse -Droit de cité*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F8969.php>, consulté le 13 octobre 2012.
  - *Dictionnaire historique de la suisse - Landsgemeinde*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10239.php?PHPSESSID=c7c4998ee0f610beee81b2f17a1c4db>, consulté le 9 octobre 2012.
  - *Droits de l'enfant - Commission européenne*, [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index_fr.htm), consulté le 15 septembre 2015.
  - *Ecocitoyens du Bassin d'Arcachon*, <http://www.ecocitoyensdubassindarcachon.org/>, consulté le 15 octobre 2017.
  - *Ecoville : Jeu de simulation et de ressources pédagogiques*, <http://www.ademe.fr/en/node/69725>, consulté le 23 janvier 2016.
  - *Éducation*, <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-parcs-en-action/education>, consulté le 24 octobre 2017.
  - *Egov.ma*, <http://www.egov.ma/Pages/Default.aspx>, consulté le 7 février 2013.
  - *Enfance et éducation : des partenariats sur mesure | Eco-Emballages*, <http://www.ecoemballages.fr/associations/enfance-et-education-des-partenariats-sur-mesure>, consulté le 16 septembre 2015.
  - *Enquête publique*, <http://www.parc-amazonien-guyane.fr/le-parc-amazonien-de-guyane/la-charte-des-territoires/enquete-publique/>, consulté le 24 avril 2014.
  - *Environnement - ELY Centre*, <https://www.ely-keskus.fi/web/ely-en/environnement>, consulté le 6 septembre 2017.
  - *EUROPA - Le site web officiel de l'Union européenne*, [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm), consulté le 16 septembre 2015.
  - *European Youth Forum*, <http://www.youthforum.org/fr/>, consulté le 15 septembre 2015.
  - *EU website on the Rights of the Child - European Commission*, [http://ec.europa.eu/0-18/wrc\\_index\\_en.jsp?main=true&initLang=FR](http://ec.europa.eu/0-18/wrc_index_en.jsp?main=true&initLang=FR), consulté le 16 septembre 2015.
  - *France Nature Environnement*, <http://www.fne.asso.fr/>, consulté le 15 octobre 2017.
  - *France numérique 2020 | Ministère de l'Economie et des Finances*, <http://www.economie.gouv.fr/france-numerique-2020/france-numerique-2020-0>, consulté le 13 mars 2013.
  - *GéoCatalogue : Page de recherche*, <http://www.geocatalogue.fr/>, consulté le 14 mai 2017.

- *Gironde.fr - Conseil départemental des Jeunes*, [http://www.gironde.fr/jcms/c\\_5098/conseil-departemental-des-jeunes](http://www.gironde.fr/jcms/c_5098/conseil-departemental-des-jeunes), consulté le 16 septembre 2015.
- *Groupe de travail chargé d'examiner l'application de l'article 8 j)*, <http://www.cbd.int/convention/wg8j.shtml>, consulté le 14 avril 2014.
- *Information | Démocratie & Participation - Dictionnaire de la participation*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1333>, consulté le 4 août 2013.
- *Introduction défi pour la terre | Fondation pour la Nature et l'Homme créée par Nicolas Hulot*, <http://www.fondation-nicolas-hulot.org/engagement/relever-le-defi-pour-la-terre>, consulté le 2 novembre 2013.
- *I-Ville - Base documentaire de la politique de la ville, circulaire Billardon*, <http://i.ville.gouv.fr/index.php/reference/7547/circulaire-billardon-du-14-janvier-1993-relative-aux-procedures-d-instruction-des-projets-d-ouvrages-electriques-d-edf>, consulté le 24 septembre 2017.
- *Jeunesse en action*, <http://www.jeunesseenaction.fr/>, consulté le 16 septembre 2015.
- *La Charte de la Terre*, <http://chartedelaterre.org/decouvrir/la-charte/>, consulté le 29 septembre 2017.
- *La commission mixte paritaire - Sénat*, <http://www.senat.fr/role/fiche/cmp.html>, consulté le 3 décembre 2016.
- *La confiance dans l'action et l'information sur l'environnement: Observation et statistiques*, <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/424/1296/confiance-laction-linformation-lenvironnement.html>, consulté le 28 novembre 2013.
- *La consultation pour avis des électeurs | Collectivités locales*, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/consultation-pour-avis-des-electeurs>, consulté le 1 juin 2017.
- *La directive européenne Inspire: de nouvelles obligations et de nouveaux atouts pour les autorités publiques - Ministère du Développement durable*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-directive-europeenne-Inspire-de.html>, consulté le 2 janvier 2013.
- *La fracture numérique en France a plusieurs facettes ... | Économie numérique*, <http://blog.economie-numerique.net/2011/04/27/la-fracture-numerique-en-france-a-plusieurs-facettes/>, consulté le 20 février 2013.
- *La LGV vers le 64 pourrait être relancée grâce au ferroutage - LaRepubliquesdesPyrenees.fr*, <http://www.larepubliquesdespyrenees.fr/2013/09/21/la-lgv-vers-le-64-pourrait-etre-relancee-grace-au-ferroutage.1155885.php>, consulté le 4 juin 2014.
- *L'Atlas de la biodiversité communale (ABC) - Ministère du Développement durable*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-Atlas-de-la-biodiversite.html>, consulté le 30 janvier 2016.
- *La Voix des Jeunes*, <http://www.voicesofyouth.org/fr/page-1>, consulté le 16 septembre 2015.
- *Le coin des enfants - agriculture bio*, [http://ec.europa.eu/agriculture/organic/kids-corner/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/kids-corner/index_fr.htm), consulté le 16 septembre 2015.
- *Le Conseil des Bons Hommes Et Le Tribunal des Eaux - Conseil et Tribunal*, <http://tribunaldelasaguas.es/fr/web/tribunales.php>, consulté le 24 juillet 2013.
- *Le Conseil des Bons Hommes Et Le Tribunal des Eaux - Histoire*, <http://tribunaldelasaguas.es/fr/web/historia.php>, consulté le 24 juillet 2013.
- *Le droit de pétition*, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html), consulté le 24 janvier 2016.
- *Le droit primaire*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114530\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114530_fr.htm), consulté le 15 novembre 2014.
- *Le drone outil – et menace- pour les forces d'intervention*, <http://drones.blog.lemonde.fr/2015/11/20/le-drone-outil-et-adversaire-des-forces-d-intervention/>, consulté le 5 décembre 2015.
- *L'éducation au développement durable*, <http://www.education.gouv.fr/cid205/1-education-au-developpement-durable.html>, consulté le 23 janvier 2016.
- *Le ferroutage, une alternative pour désencombrer les autoroutes*, <http://www.novethic.fr/lexique/detail/ferroutage.html>, consulté le 25 mai 2017.
- *Le gouvernement répond au débat public sur les nanotechnologies avec un an et demi de retard*, <http://www.sciences-et-democratie.net/blog/2012/02/21/le-gouvernement-repond-au-debat-public-sur-les-nanotechnologies-avec-un-et-demi-de-r>, consulté le 7 septembre 2017.
- *Le portail des territoires et des citoyens - Géoportail*, <http://www.geoportail.gouv.fr/accueil>, consulté le 7 février 2013.
- *Le projet Géoportail - Géoportail*, <https://www.geoportail.gouv.fr/le-projet-geoportail>, consulté le 14 mai 2017.
- *Le renforcement de la démocratie européenne*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0021\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0021_fr.htm), consulté le 27 décembre 2012.

- *Les conseils de développement – CNCD*, <http://www.conseils-de-developpement.fr/les-conseils-de-developpement/>, consulté le 22 octobre 2017.
- *Les consultations publiques du ministère du Développement durable on izwe*, <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 7 février 2013.
- *Les contrats Natura 2000 - Ministère du Développement durable*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-contrats-Natura-2000,24352.html>, consulté le 20 mai 2014.
- *Les sources du droit de l'Union européenne*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114534\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_fr.htm), consulté le 24 novembre 2014.
- *Le territoire, brique de base de la gouvernance - L'encyclopédie du développement durable*, [http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/le-territoire-brique-de-base-de-la.html#mais\\_qu'est\\_ce\\_qu'un\\_territoire](http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/le-territoire-brique-de-base-de-la.html#mais_qu'est_ce_qu'un_territoire), consulté le 14 juillet 2013.
- *L'île des Embiez - Le Blog Officiel - Ile Nature au large de Sanary sur Mer dans le Var en Provence - Les Iles Paul Ricard*, <http://www.les-embiez.com/>, consulté le 15 décembre 2013.
- *L'illégalité du projet d'ordonnance pour le référendum de Notre-Dame-des-Landes ne fait aucun doute*, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/ordonnance-nddl-referendum-local-illegalite-appel-juristes-droit-environnement-26452.php4>, consulté le 13 juin 2017.
- *L'infrastructure nationale d'information géographique*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/linfrastructure-nationale-dinformation-geographique>, consulté le 14 mai 2017.
- *L'initiative citoyenne en sept étapes*, <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/content/20120329MUN42227/html/L%27initiative-citoyenne-en-sept-%C3%A9tapes>, consulté le 27 décembre 2012.
- *Liste nationale des garants - Devenir garant*, <https://www.debatpublic.fr/garants/?q=candidature-garant-fermee>, consulté le 22 juillet 2017.
- *Littéré - complexe - définition, citations, étymologie*, <https://www.littre.org/definition/complexe>, consulté le 17 octobre 2017.
- *Lobbying & actions juridiques*, <http://www.fne.asso.fr/fr/themes/category.html?cid=100>, consulté le 21 mai 2014.
- *L'outre-mer : une biodiversité remarquable - Ministère du Développement durable*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-outre-mer-une-biodiversite.html>, consulté le 15 avril 2014.
- *Metsähallitus*, <http://www.metsa.fi/web/en>, consulté le 28 août 2017.
- *Ministère du Développement durable*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 4 février 2013.
- *Mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement | Portail du Gouvernement*, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/mise-en-oeuvre-du-principe-de-participation-du-public-defini-a-l-article-7-de-la-charte>, consulté le 13 mars 2013.
- *Mouvement International pour la Démocratie Directe (MIDD)*, <http://midd.free.fr/5udete.htm>, consulté le 27 décembre 2012.
- *Nantes ouverture des données: L'Open Data c'est quoi ?*, <http://data.nantes.fr/demarche/lopen-data-cest-quoi/>, consulté le 30 novembre 2015.
- *Ocean'Obs - Observer, comprendre, préserver*, <http://www.oceanobs.fr/>, consulté le 1 octobre 2017.
- *Otakantaa.fi*, <https://www.otakantaa.fi/fi-FI>, consulté le 7 février 2013.
- *Page d'accueil / Parlement des enfants*, <http://www.parlementdesenfants.fr/>, consulté le 16 septembre 2015.
- *Parc Amazonien de Guyane*, <http://www.parc-amazonien-guyane.fr/>, consulté le 16 février 2014.
- *Participation Bordeaux Métropole*, <https://participation.bordeaux-metropole.fr/>, consulté le 15 octobre 2017.
- *Participation de la CUB et de ses communes*, <http://participation.lacub.fr/>, consulté le 7 février 2013.
- *Plaquette de présentation du réseau CPIE*, <http://www.cpiebassindethau.fr/wp-content/uploads/2014/10/Plaquette3VoletsUNCPiE-BDlight.pdf>, consulté le 24 avril 2016.
- *Portail citoyen de la mairie de Jun*, <http://www.jun.es/>, consulté le 28 février 2013.
- *Portail européen de la jeunesse | European Youth Portal*, [https://europa.eu/youth/FR\\_fr](https://europa.eu/youth/FR_fr), consulté le 16 septembre 2015.
- *Principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement Amendement N° 15 (Retiré)*, <http://www.nosdeputes.fr/14/amendement/410/15>, consulté le 11 juin 2013.
- *Principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement Amendement N° 28 rectifié (Retiré)*, <http://www.nosdeputes.fr/14/amendement/410/28>, consulté le 11 juin 2013.
- *Programme de travail*, <http://www.cbd.int/traditional/pow.shtml>, consulté le 14 avril 2014.
- *Projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*, <http://www.senat.fr/rap/112-177/112-1770.html#toc0>, consulté le 3 décembre 2016.

- *Projet de Loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public on izwe*, <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-loi-relatif-a-la-mise-en-oeuvre-du-principe-de-participation-du-public>, consulté le 7 février 2013.
- *Quelles sont les valeurs attachées à la citoyenneté ? - Comment définir la citoyenneté ? Découverte des institutions - Repères - vie-publique.fr*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/citoyennete/definition/definir/quelles-sont-valeurs-attachees-citoyennete.html>, consulté le 10 décembre 2013.
- *Raoni.com : le site officiel du grand chef Kayapo Raoni Metuktire*, <http://raoni.com/>, consulté le 8 avril 2014.
- *Régulation du grand cormoran / Consultation du public / Environnement, risques naturels et technologiques / Politiques publiques / Accueil - Les services de l'État dans les Pyrénées-Atlantiques*, <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Consultation-du-public/Regulation-du-grand-cormoran>, consulté le 25 décembre 2013.
- *Secrétariat Général du Gouvernement*, [http://www.sgg.gov.ma/commentaire\\_fr.aspx?id=1102](http://www.sgg.gov.ma/commentaire_fr.aspx?id=1102), consulté le 7 février 2013.
- *Secrétariat Général du Gouvernement - Avant-projets de textes à commenter*, [http://www.sgg.gov.ma/commentaire\\_fr.aspx?id=1102](http://www.sgg.gov.ma/commentaire_fr.aspx?id=1102), consulté le 7 février 2013.
- *SEPANSO Gironde*, <http://www.sepanso.org/gironde/>, consulté le 15 octobre 2017.
- *Serge Antoine : biographie - Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Serge-antoine-bibliographie.html>, consulté le 22 avril 2016.
- *Site Web de la Société de Legislation Comparée : Finlande*, <http://www.legiscompare.fr/web/Finlande>, consulté le 30 août 2017.
- *Suivi Temporel des Oiseaux Communs (STOC) | Vigie Nature*, <http://vigienature.mnhn.fr/page/suivi-temporel-des-oiseaux-communs-stoc>, consulté le 2 octobre 2017.
- *SUMILCERE - Lapin yliopisto - University of Lapland - Lapplands universitet*, <https://www.ulapland.fi/InEnglish/Units/Faculty-of-Law/Research/Research-Projects/SUMILCERE>, consulté le 7 septembre 2017.
- *Suomijoukkoistaa.fi*, <http://www.suomijoukkoistaa.fi/>, consulté le 29 août 2017.
- *Surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES)*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/l28170\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28170_fr.htm), consulté le 29 décembre 2012.
- *The Bottom Up approach - ELARD*, [http://www.elard.eu/en\\_GB/the-bottom-up-approach](http://www.elard.eu/en_GB/the-bottom-up-approach), consulté le 17 octobre 2017.
- *Tout comprendre en 3 minutes - Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole*, <http://c2d.bordeaux-metropole.fr/Le-C2D/Tout-comprendre-en-3-minutes>, consulté le 22 octobre 2017.
- *Union nationale des CPIE - Artisans du changement environnemental*, <http://cpie.fr/>, consulté le 24 avril 2016.
- *Veille nanos, une veille citoyenne sur les nanos : TaskForceNanoFrance*, <http://veillenanos.fr/wakka.php?wiki=TaskForceNanoFrance>, consulté le 7 septembre 2017.
- *Vie publique : au coeur du débat public.*, <http://www.vie-publique.fr>, consulté le 25 septembre 2017.
- *Votre point de vue sur l'Europe - Commission européenne*, <http://ec.europa.eu/yourvoice/index%5Ffr.htm>, consulté le 27 décembre 2012.
- *Water is a Human Right*, <http://www.right2water.eu/>, consulté le 27 décembre 2012.
- *WikiCity: Amsterdam en appelle à l'intelligence collective pour sa planification | SmartPlanet.fr*, <http://www.smartplanet.fr/smart-people/wikicity-amsterdam-en-appelle-a-lintelligence-collective-pour-sa-planification-18980/>, consulté le 10 février 2013.
- *Workshop play the city: appliqué au quartier nord d'Amsterdam | La Fabrique de la Cité*, <http://www.lafabriquedelacite.com/focus/workshop-play-city-applique-au-quartier-nord-damsterdam>, consulté le 10 février 2013.
- *Fikra : nouveaux services e-Gov (226 idées) – Boite à suggestions*, <http://fikra.egov.ma/forums/102037>, consulté le 7 février 2013.

# TABLE DE JURISPRUDENCE

## I. Jurisprudences des juridictions administratives

### A) Jurisprudences du Conseil d'État

- CE, 7 avril 1905, *Commune d'Aigre*, Rec. p. 345.  
CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, n°19167, Rec. p.33.  
CE, 15 janvier 1909, *Commune de Brugnens*, Rec. p. 35.  
CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*.  
CE, sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Tromprier-Gravier*, n° 69751, Rec. p.133  
CE, 10 novembre 1944, *Sieur Langneur*, Rec. p. 248.  
CE, Ass., 26 octobre 1945, *Aramu*, n° 77726, Rec., p. 213.  
CE, ass., 25 juin 1948, *Société du journal « L'Aurore »*, n° 94511, Rec. p. 289.  
CE, 27 mai 1949, *Dame Arasse*, Rec. p. 249.  
CE, sect., 29 avril 1949, *Bourdeaux*, n° 82790, Rec. p. 188.  
CE, sect., 30 juin 1950, *M. Quéralt*, n° 99882, Rec. p. 413.  
CE, 27 octobre 1956, *Association des combattants de la paix et de la liberté*: Rec. p. 391.  
CE, 23 mai 1958, *Consorts Amoudruz*, Rec. p. 301.  
CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, Rec. p. 540.  
CE Sect., 14 décembre 1962, *Doublet*, Rec. p. 680.  
CE, 9 février 1966, *Ville Touquet-Paris-Plage*, n° 63461, Rec. p. 91.  
CE, 10 juillet 1968, *Consorts Troussier*, n° 61775, 61776 et 61777, Rec. p. 971.  
CE, 28 mai 1971, *Commune de Chatelaudren*, n° 72082, Rec. p. 399.  
CE, Ass., 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*, n° 78825, Rec. p. 409.  
CE, 21 décembre 1971, *Commune de Mont-de-Lans*, Rec. p. 789.  
CE, 20 octobre 1972, *Ville de Paris c/ Marabout*, n° 80068, Rec. p. 664.  
CE, 3 novembre 1972, *Dame Maury*, n° 82544.  
CE, Sect., 10 mai 1974, n° 88032 et 88148.  
CE, Ass., 23 juillet 1974, *Sieur Gaulier et a.*, n° 92683, 92707, 92773, 92774, 92775 et 92808.  
CE, 23 juin 1976, *Commune de Guéthary*, n° 98716.  
CE, 22 avril 1977, *Premoli et FDSEA des Alpes-Maritimes*, n° 00801.  
CE, 27 juillet 1979, *Blanc et ministre de l'équipement*, n° 6875 et 6995, Rec. p. 352.  
CE, 18 décembre 1981, *Commune de Beaumont*, n° 22056.  
CE, sect., 19 février 1982, *Commaret*, n° 24215, Rec. p. 78.  
CE, ass., 2 juillet 1982, *Huglo*.  
CE, 3 novembre 1982, n° 34034.  
CE, 27 avril 1983, *Zanone*, n° 46476.  
CE, 16 mai 1984, *Syndicat de l'hôtellerie de plein air du Finistère*, n° 39152.  
CE, 8 novembre 1985, *Rijlaarsdam*, n° 55594, Rec. p. 524.  
CE, 1<sup>er</sup> et 4<sup>e</sup> sous-sect., 14 mars 1986, *Commune de Val-d'Isère c. Mme Bosvy et autres*, n° 96272 et 99725.  
CE, 2<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> sous-sect., 23 mai 1986, *Dorison*, n° 48238, Rec. p. 566.  
CE, 3 décembre 1986, n° 46589.  
CE, 20 janvier 1988, *de Bouvier de Cachard*, n°77751.  
CE, 22 juin 1988, *Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum et du caoutchouc et a.*, n°62559 et 62657.  
CE, 22 février 1989, *Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports c/ Épx Faure et autres*, n° 82298.  
CE, 5<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> sous-sect., 27 septembre 1989, *Henry*, n° 89999.  
CE, 5<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> sous-sect., 24 janvier 1990, *Union régionale Champagne-Ardenne pour la nature et l'environnement et autres*, n° 91517.  
CE, 6<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> sous-sect., 3 décembre 1990, *Ville d'Amiens et a.*, n° 111677, 111820, 111821 et 111834.  
CE, 24 février 1993 *M. Roncari*, n° 116219.  
CE, 2 avril 1993, *Kraminer*, n° 87150.  
CE, 3 décembre 1993, *Ville Paris c/ Parent et a.*, n° 146710, Rec. p. 340.  
CE, sect. TP, avis, 10 février 1994, n° 355587.  
CE, 16 février 1994, *Association fédérative régionale pour la protection de la nature*, n° 12857.  
CE, sect. TP, avis, 5 avril 1994, n° 355895.  
CE, 29 juillet 1994, *Association syndicale domaine d'Ilbarritz et a.*, n° 129211.

CE, 10<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> sous-sect., 16 Novembre 1994, *Commune d'Awala-Yalimapo*, n° 148995, Rec. p. 498.

CE, 16 décembre 1994, *Commune d'Avrillé*, n°146832, Rec. p. 558.

CE, 10 mars 1995, *Demirpence*, n° 141083.

CE, 14 avril 1995, *Commune de Ventabren*, n° 150163, Rec. p. 683.

CE, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> sous-sect., 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, n° 150360 et 153859, Rec. p. 208.

CE, 29 décembre 1995, *Géniteau*, n° 154028, Rec. p. 463.

CE, 1<sup>er</sup> mars 1996, *Association de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre-ville de Saint-Michel-de-Maurienne*, n° 161197, Rec. p. 58.

CE, 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du Rhône c/ Commune de Lambesc*, n° 168325.

CE, sect., 6 mai 1996, *Association « Aquitaine-Alternatives »*, n° 121915, Rec. p. 144.

CE, 10 mai 1996, *Commune de Saint-Jorioz c/ SCI La Tuilerie*, n° 155169.

CE, 7<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> sous-sect., 17 juin 1996, *Coz*, n° 145471.

CE, 3 juillet 1996, *Paturel*, n° 140872.

CE, 21 avril 1997, *Jubert et a.*, n° 155211, 155659, 156435, 156553, 156602 et 156603, Rec. p. 136.

CE, 23 avril 1997, *GISTI*, n° 163043.

CE, 22 septembre 1997, *Mlle Cinar*, n° 161364.

CE, 28 novembre 1997, *Thiebaut*, n° 156773, Rec. p. 444.

CE, 29 décembre 1997, *M. et Mme Soba*, n° 170098.

CE, 2 février 1998, *Association les amis de l'église Sainte Cœur de Marie de Concarneau*, n° 160354.

CE, 5<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> sous-sect., 18 février 1998, *Assoc. sauvegarde région Langeais et a.*, n° 178423: Rec. p. 1237.

CE, 8 juillet 1998, *Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement c/ Jeangey*, n° 161587.

CE, 24 février 1999, *Sté Pro-Nat.*, n° 192465.

CE, 15 mars 1999, *Commune de Puteaux*, n° 160449.

CE, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> sous-sect., 28 Juin 1999, *Commune de Saint Martin Bellevue*, n° 186921.

CE, 29 décembre 1999, *Association de défense de la perspective de l'avenue de la Paix*, n° 200336.

CE, 28 juillet 2000, *Association des victimes des inondations dans la vallée de l'Eure*, n° 198973.

CE, 5 novembre 2001, *Association pour le respect du site du Mont-Blanc*, n° 232685.

CE, avis, 3 décembre 2001, *SCI rue de la Poissonnerie*, Rec. p. 628.

CE, Ass., 25 janvier 2002, *Ligue pour la protection des oiseaux, Association pour la protection des animaux sauvages, Rassemblement des opposants à la chasse, Union nationale des fédérations départementales de chasseurs*, n° 224850, 225596, 225693 et 22576.

CE, 17 mai 2002, *Association France Nature environnement*, n° 236202, Rec. p. 881, 963 et 964.

CE, avis, 12 juin 2002, *Préfet de Charente Maritime*.

CE, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> sous-sect., 12 juin 2002, *Préfet de Charente Maritime*, n° 244634.

CE, 14 juin 2002, *Association pour garantir l'intégrité rurale restante*, n° 215154 et 215155, Rec. p. 839.

CE, 3 juillet 2002, *Cne Beauregard-de-Terrasson, Assoc. Alerte A 89 et a. c/ Sté Autoroutes Sud de la France*, n° 245236.

CE, Ord., 1<sup>er</sup> août 2002, *Association France Nature Environnement (FNE) et autres*, n° 248988, 249006, 249038, 249069, 249073, 249149, 248990, 249004, 249040, 249067, 249075, 249155, 248992, 249008, 249036, 249065, 249071 et 249147.

CE, 2 octobre 2002, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ M. et Mme G*, n° 232720.

CE, 13 décembre 2002, *Association pour la sauvegarde de l'environnement et la promotion de Saint-Léger-en-Bray*, n° 229348.

CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, n° 233119.

CE, 14 novembre 2003, *Association Robin des bois*, n° 228477.

CE, 28 novembre 2003, *Commune de Moissy-Cramayel*, n° 238349, Rec. p. 464.

CE, 1<sup>er</sup> décembre 2003, *Commune de Lancieux*, n° 259684.

CE, 5 avril 2004, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 254775.

CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, n°243801.

CE, 28 juillet 2004, *Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire*, n° 254944.

CE, 20 avril 2005, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et Migné-Auxances et Association Linars-Nouère Charente*, n° 258968, Rec. p. 974 et 1142.

CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Télécoms*, n° 248233, rec. p. 1139.

CE, 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aérodrome de Notre-Dame-des-Landes*, n° 267287, Rec. p. 1143.

CE 28 décembre 2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence*, n° 277128, rec. p. 588.

CE, 6 avril 2006, *Ligue de protection des oiseaux et autres*, n° 283103.

CE, 19 juin 2006, *Assoc. Eaux et rivières de Bretagne*, n° 282456.

CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Ste Croix, des lacs et sites du Verdon et autres*, n° 288108.

CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> sous-sect., 10 novembre 2006, *Association de défense du Rizzanese et de son environnement*, n° 275013.

CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay et autres*, n° 292942, 293109 et 293158.

CE, 26 octobre 2007, *Union fédérale des consommateurs Que choisir de la Côte-d'Or*, n° 291109.

CE 11 janvier 2008, *M. L. et Mme D. B.*, n° 292493.

CE, 19 mars 2008, *Commune de Binningen*, n° 297860.

CE, 27 juin 2008, *Earth*, n° 291561.

CE, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, Rec., p. 322.

CE, 31 octobre 2008, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 293785.

CE, 18 décembre 2008, *Collectif pour la protection des riverains de l'autoroute A84*, n° 310027.

CE, 12 janvier 2009, *France Nature Environnement*, n° 289080.

CE, ord. réf., 23 février 2009, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne*, n° 292397 et 292398.

CE, 3 mars 2009, *M. Lachère-Gest*, n° 300570, Rec. p. 70.

CE, 23 avril 2009, *France Nature Environnement*, n° 306242.

CE 24 juillet 2009, *CRII-GEN*, n°s 305314 et 305315.

CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, n° 327149, Rec. p. 910.

CE, 12 mars 2010, *Lille métropole Communauté urbaine*, n° 312108.

CE, 17 mars 2010, *Alsace nature*, n° 314114, 314476, 314463, 314477 et 314581, Rec. p. 672.

CE, 16 avril 2010, *Association Alcaly et a.*, n° 320667.

CE, 16 avril 2010, *Brocard*, n° 318067.

CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier des Hauts de Choiseul*, n° 328687.

CE, 26 juillet 2010, n° 341828.

CE, 23 décembre 2010, *Conseil national de l'ordre des médecins*, n°337396.

CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> sous-sect., 26 Janvier 2011, *Mme A.*, n° 310270, Rec., p. 850.

CE, 23 mars 2011, *Commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité*, n° 329642.

CE, 14 octobre 2011, *Sté Ocréal c/ Assoc. pour la protection de l'environnement du Lunellois*, n° 323257.

CE, 9 décembre 2011, *Réseau Sortir du nucléaire*, n° 324294.

CE, 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335477.

CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, n° 322326.

CE, 16 mai 2012, *Société de protection des paysages de l'île d'Oléron*, n° 314564.

CE, 13 juillet 2012, *Société Volkskind France et Innovent*, n° 353565.

CE, 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sect., 21 septembre 2012, *Commune de Vitry-sur-Seine*, n° 360602.

CE, 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, n° 338760.

CE, 12 décembre 2012, *Communauté de communes Lodévois et Larzac*, n° 342175.

CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, *Sté Roozen France*, n° 340859, Rec. p. 407.

CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409, 342569, 342689, 342740, 342748 et 342821.

CE, 17 juillet 2013, *Commune d'Arcachon*, n° 350380.

CE, 25 septembre 2013, *Société française pour le droit de l'environnement*, n° 352660.

CE, 29 octobre 2013, *Association Les amis de la rade et des calanques*, n° 360085.

CE, 29 janvier 2014, *M. A.*, n° 356085.

CE, 6 juin 2014, *Association Tigné préservé*, n° 360437.

CE, 16 juillet 2014, *Conseil national des professions de l'automobile*, n° 365515.

CE, 23 octobre 2015, *Commune de Maisons-Laffitte et a.*, n° 375814.

CE, 27 février 2015, *Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, n° 382625.

CE, 1<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> sous-sect., 25 novembre 2015, *Commune de Cazedarnes*, n° 372659.

CE, 22 janvier 2016, n° 387106.

CE, 6<sup>e</sup> et 1<sup>er</sup> sous-sect., 20 juin 2016, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 400364.

CE, juge des référés, 22 juin 2016, *Association pour une taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne et autres*, n°400704.

## B) Jurisprudences des cours administratives d'appel

CAA Paris, 6 avril 1995, *Association Sucy Plus*, n° 93PA00964.

CAA Marseille, 28 décembre 1998, *Commune de Breil-sur-Roya*, n° 97MA00640.

CAA Nantes, 30 décembre 1998, *Association les amis de l'église Sainte Cœur de Marie de Concarneau*, n° 98NT00381.

CAA Bordeaux, 20 décembre 2001, *Asphodèle*, n° 98BX02090.

CAA Nancy, 28 février 2002, *Collectif meusien contre l'enfouissement des déchets radioactifs*, n° 00NC00883.  
CAA Bordeaux, 21 mai 2002, *Ministre de l'environnement c/ Gandon*, n°98BX0020.  
CAA Lyon, 27 avril 2004, *Commune des Vans*, n° 03LY01009.  
CAA Lyon, 6 juillet 2004, n° 01LY00120.  
CAA Nantes, 12 octobre 2004, *Marie*, n° 02NT00579.  
CAA Paris, 22 février 2005, *Association Les amis de la terre du Val d'Ysieux c/ Commune de Luzarches*, n° 01PA04331.  
CAA Nancy, 23 juin 2005, *Sté Alsacienne de Sables et Gravieres*, n° 00NC01064.  
CAA Douai, 17 novembre 2005, *M. Jean X.*, n° 04DA00563.  
CAA Lyon, 6 avril 2006, *Commune de Saulon-la-Chapelle*, n° 04LY00675.  
CAA Nancy, 4 décembre 2006, *AFRPN Haut-Rhin*, n° 05NC01448.  
CAA Lyon, 28 décembre 2006, *Le Bihan*, n° 03LY01014.  
CAA Bordeaux, 15 mai 2007, *Département du Gers*, n° 05BX02259.  
CAA Paris, 9 octobre 2007, *Commune d'Ivry-sur-Seine*, n° 06PA04004.  
CAA Paris, 22 novembre 2007, *Commune de Pontault-Combault*, n° 04PA01411.  
CAA Lyon, 27 décembre 2007, *SCI Collonges Panorama*, n° 06LY02398.  
CAA Bordeaux, 11 juillet 2008, *Valieres*, n° 06BX02600.  
CAA Marseille, 18 décembre 2008, *Association départementale d'action contre l'incinération*, n° 04MA00692.  
CAA Nancy, 12 mars 2009, *Commune de Grentzingen*, n° 08NC00061.  
CAA Bordeaux, 30 juin 2009, *Mme Marie-Antoinette X*, n° 08BX02101.  
CAA Douai, 15 octobre 2009, *Association écologie pour le Havre*, n° 07DA01984.  
CAA Marseille, 11 février 2010, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence*, n° 08MA00145.  
CAA Bordeaux, 4 mars 2010, *SCI MPV Paris et autres*, n° 08BX03261.  
CAA Bordeaux, 30 septembre 2010, *Consorts X.*, n° 09BX01205.  
CAA Lyon, 12 octobre 2010, *Commune de Sens*, n° 08LY02358.  
CAA Nancy, 4 novembre 2010, *SCI « La Large Voie »*, n° 09NC01250.  
CAA Lyon, 30 novembre 2010, *M. B. et Mme A.*, n° 08LY02380.  
CAA Marseille, 17 décembre 2010, *Commune d'Artigues*, n° 10MA02529.  
CAA Marseille, 14 avril 2011, *Collectivité territoriale de Corse*, n° 10MA02207.  
CAA Marseille, 12 mai 2011, *Association fédérale d'action régionale pour l'environnement*, n° 10MA04368.  
CAA Lyon, 24 mai 2011, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, n° 10LY02447.  
CAA Marseille, 16 juin 2011, *Commune d'Arles-sur-Tech*, n° 09MA02520.  
CAA Lyon, 11 octobre 2011, n° 10LY01217.  
CAA Douai, 8 décembre 2011, *Commune de Templeuve*, n° 10DA01597.  
CAA Bordeaux, 13 novembre 2012, *Bernard X., Hugues Y. et a.*, n° 11BX01201.  
CAA Versailles, 22 novembre 2012, *Commune de Livry-Gargan*, n° 11VE01307.  
CAA Marseille, 15 novembre 2013, *Commune de Céreste*, n° 11MA04643.  
CAA Marseille, 25 mars 2014, *B*, n° 11MA00409.  
CAA Marseille, 27 mars 2014, *Commune de Barbentane*, n° 12MA01970.  
CAA Marseille, 8 avril 2014, *Commune de La Mole*, n° 11MA03951.  
CAA Douai, 9 avril 2014, *SNC MSE Le moulin de Séhen*, n° 12DA01458.  
CAA Bordeaux, 6 mai 2014, *Ministre de l'Écologie*, n° 13BX00167.  
CAA Lyon, 14 mai 2014, *Mme L. C. et a.*, n° 13LY01526.  
CAA Paris, 10 juin 2014, *Association Voies lib*, n° 13PA01470 et 13PA01559.  
CAA Lyon, 13 novembre 2014, *SAS Distribution Casino France et Immobilière*, n° 13LY03241.  
CAA Versailles, 5 mars 2015, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble du 9 rue Pozzo Di Borgo*, n° 13VE01140.  
CAA Lyon, 30 juin 2015, *M. F, Mme E. et Association de défense des espaces naturels et ruraux de la commune de Lancié*, n° 14LY00319.  
CAA Nantes, 10 juillet 2015, *Commune de Saché*, n° 14NT01808.  
CAA Versailles, 1<sup>er</sup> décembre 2016, *Commune des Essarts-le-Roi*, n° 15VE02366.

### C) Jurisprudences des tribunaux administratifs

TA Marseille, 12 mai 1981, *Estève c/ Cne Aix-en-Provence*.  
TA Saint-Denis-de-la-Réunion, 2 août 1982, *M. Hubert-Delisle*.  
TA Toulouse, 18 novembre 1986, *Association de défense de l'environnement et du cadre de vie de Saint-Sauveur*, n° 86/1349.  
TA Toulouse, 5 mars 1987, *M. Desseaux*, n° 85/1184.

TA Toulouse, 10 juin 1987, *M. Lavabre*, n° 86/800.  
TA Toulouse, 2 décembre 1987, *Mme Pasteur*, n° 86/1739.  
TA Rennes, 27 octobre 1988, *Zalo et Association « An douar »*, n° 861564 et n° 861565.  
TA Rennes, 18 avril 1990, *M<sup>me</sup> Keromnes*, n° 861910.  
TA Nantes, 7 juin 1990 *de Saint-Pern*, n° 892531 et 892651.  
TA Strasbourg, 19 juin 1990, *Association Lindenkuppel c/ Préfet du Rhin*.  
TA Paris, 13 mai 1991, *M. Desplanques*, n° 8811402/7.  
TA Montpellier, 24 juin 1992, *M. Damiens c/ Commune de Prades-le-Lez*, n° 912980 et 912981.  
TA Nice, 3 décembre 1992, *Bernard Lefevre et autres*, n°923071.  
TA Rennes, 29 avril 1993, *Consorts Taburet et autres*, n° 882115.  
TA Grenoble, 16 août 2001, *Préfet de Haute-Savoie*, n° 012552.  
TA Rennes, 7 août et 1<sup>er</sup> septembre 2003, *Association de défense du site de Lancieux et de la baie du Beaussais*, n° 03-2544 et 03-3077.  
TA Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005, *Conservatoire patrimoine naturel, Ligue protection oiseaux et Fédération des conservatoires espaces naturels c/ préfet Marne*, n° 0500828, 0500829 et n° 0500830.  
TA Cergy Pontoise, ord., 13 janvier 2006, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 0511416.  
TA Cergy Pontoise, 23 février 2006, n° 0511415.  
TA Clermont-Ferrand, 14 juin 2006, *Féd. Allier Nature*, n° 0501701.  
TA Fort de France, 28 septembre 2006, *Assaupamar*, n° 06.101.  
TA Poitiers, 11 janvier 2007, *Commune de Saint-Loup-Lamaire et a.*, n° 0502808.  
TA Bordeaux, 1<sup>er</sup> mars 2007, *Association Aquitaine-Alternatives*, n° 0603435.  
TA Amiens, 23 février 2010, *Association ADDRC et autres*, n° 0701889.  
TA Clermont-Ferrand, 7 juin 2011, *Commission de protection des eaux c/ Préfet du Cantal*, n° 1001483.  
TA Toulouse, 15 novembre 2012, *Société Esso SAF*, n° 1001280.

#### D) Jurisprudence du Tribunal des conflits

TC, 22 octobre 2007, *Douce dame*, n° 3625.

## II. Jurisprudences des juridictions judiciaires

#### A) Jurisprudences de la Cour de cassation

Cass. civ. 1<sup>re</sup>, 10 mars 1993, *Lejeune*, n° 91-11. 310.  
Cass. soc., 11 octobre 2000, n° 98-45.276.  
Cass., civ. 1<sup>re</sup>, 18 mai 2005, n°02-16.336 et n° 02-20.613.  
Cass., civ. 1<sup>re</sup>, 14 juin 2005, n°04-16.942.  
Cass. crim., 21 sept. 2010, n° 09-86.258

#### B) Jurisprudences des cours d'appel

CA Grenoble, 5 août 1992, n° 21559.  
CA Paris, 16 novembre 2005, n° 04/12417.  
CA Colmar (chambre des appels correctionnels), 17 janvier 2011, *Azelvandre Pierre et a.*, n°10/00437.  
CA Poitiers, 4 avril 2016, n° 16/00199.

#### C) Jurisprudences des tribunaux de grande instance

TGI Grasse, 17 juin 2003, *Cne La Roquette-sur-Siagne c/ Sté SFR*.  
TGI Sables-d'Olonne, 12 décembre 2014, n° 877/2014.

### III. Jurisprudences du Conseil constitutionnel

CC, n° 79-104 DC, 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.*

CC, n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation.*

CC, n° 86-217 DC, 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication.*

CC, n° 87-226 DC, 2 juin 1987, *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie.*

CC, n° 88-247 DC, 17 janvier 1989, *Loi autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 159.*

CC, n° 88-248 DC, 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.*

CC, n° 89-260 DC, 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier.*

CC, n° 91-290 DC, 9 mai 1991, *Statut de la Corse.*

CC, n° 96-378 DC, 23 juillet 1996, *Loi de réglementation des télécommunications.*

CC, n° 99-412 DC, 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.*

CC, n° 99-421 DC, 16 novembre 1999, *Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes.*

CC, n° 2000-428 DC, 4 mai 2000, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte.*

CC, n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français.*

CC, n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés.*

CC, n° 2009-580 DC, 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.*

CC, n° 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement.*

CC, n° 2012-262 QPC, 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement.*

CC, n° 2012-269 QPC, 27 juillet 2012, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement et a.*

CC, n° 2012-270 QPC, 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère.*

CC, n° 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et a.*

CC, n° 2014-395 QPC, 7 mai 2014, *Fédération environnement durable et a.*

CC, n° 2014-396 QPC, 23 mai 2014, *France Hydro Électricité.*

### IV. Jurisprudences de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour de justice de l'Union européenne

CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R. c/ Secretary of State for the Home Department*, n° C-413/99.

CJCE, 6<sup>e</sup> chambre, 26 juin 2003, *Commission des Communautés européennes c/ République française*, n° C-233/00.

CJCE, 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, n° C-200/02.

CJUE, 22 décembre 2010, *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c/ Simone Peiz*, n° C-491/10PPU.

CJUE, 3 février 2011, *Commission c. République française*, n° C-395/10.

CJUE, 15 octobre 2015, *Commission c./ Allemagne*, n° C-137/14.

### V. Jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, 26 mars 1987, *Leander c/ Suede*, série A n° 116.

CEDH, 24 avril 1990, *Huvig c/ France*, n° 11105/84.

CEDH, 24 avril 1990, *Kruslin c/ France*, n° 11801/85.

CEDH, 25 novembre 1993, *Zander c/ Suède*, n° 14282/88.

CEDH, 9 décembre 1994, *López Ostra c/ Espagne*, n° 16798/90.

CEDH, 26 août 1997, *Balmer-Schafroth c/ Suisse*, n° 22110/93, Rec.1997-IV.

CEDH, 19 février 1998, *Anna Maria Guerra c/ Italie*, n° 116/1996/735/932, Rec. CEDH 1998-I, n° 116.

CEDH, 9 juin 1998, *McGinley et Egan c/ Royaume-Uni*, n° 21825/93, Rec.1998-III.

CEDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c/ Royaume-Uni*, n° 23413/94, Rec.1998-III, p. 1403.

CEDH, 25 août 1998, *Hertel c/ Suisse*, n° 25181/94, Rec.1998-VI, p. 2334.

CEDH, 20 mai 1999, *Bladet Tromsø et Stensaas c/ Norvège*, n° 21980/93, Rec. CEDH 1999-III.

CEDH, 29 février 2000, *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus c/ France*, n° 45053/98  
 CEDH, 6 avril 2000, *Athanassoglou et autres c/ Suisse* (GC), n° 27644/95.  
 CEDH, 18 juin 2002, *Öneryildiz c/ Turquie*, n° 48939/99.  
 CEDH, 14 mars 2002, *Paul et Audrey Edwards c/ Royaume-Uni*, n° 46477/99, Rec. CEDH 2002-II.  
 CEDH, 22 mai 2003, *Kyrtatos c/ Grèce*, n°41666/98.  
 CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97, Rec. CEDH 2003-VIII.  
 CEDH, 23 septembre 2003, *Sophia Gudrun Hansen c/ Turquie*, n° 36141/97.  
 CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, n° 46117/99.  
 CEDH 16 novembre 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*, n° 4143/02.  
 CEDH, 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c/ France*, n° 75218/01.  
 CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, n° 59909/00, Rec. CEDH 2006-XII.  
 CEDH, 6 décembre 2006, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) c/ Grèce*, Réclamation collective n° 30/2005.  
 CEDH, 23 janvier 2007, *Almeida Azevedo c/ Portugal*, n° 43924/02.  
 CEDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva et autres c/ Russie*, n° 15339/02 et 4 autres, Rec. CEDH 2008.  
 CEDH, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c/ Turquie*, n° 34503/97.  
 CEDH, 27 janvier 2009, *Tătar c/ Roumanie*, n° 67021/01.  
 CEDH, 7 avril 2009, *Brândușe c/ Roumanie*, n° 6586/03.  
 CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c/ Belgique*, n° 1062/07.  
 CEDH, 10 février 2011, *Dubetska et autres c/ Ukraine*, n° 30499/03.  
 CEDH, 3e sect., 19 juin 2012, *Tanasoica c/ Roumanie*, n° 3490/03.

## VI. Jurisprudences des juridictions étrangères

### A) Cour suprême du Canada

Cour suprême du Canada, 31 mai 1990, *R. c/ Sparrow*, n° 20311, [1990] 1 RCS 1075.  
 Cour suprême du Canada, 25 avril 1996, *R. c/ Nikal*, n° 23804, [1996] 1 RCS 1013.  
 Cour suprême du Canada, 21 août 1996, *R. c/ Gladstone*, n° 23801, [1996] 2 RCS 723.  
 Cour suprême du Canada, 11 décembre 1997, *Delgamuukw c/ Colombie Britannique*, n° 23799, [1997] 3 RCS 1010.  
 Cour suprême du Canada, 18 novembre 2004, *Nation Haïda c/ Colombie Britannique*, n° 29419, [2004] 3 RCS 511.

### B) Haute Cour australienne

Haute Cour d'Australie, 3 juin 1992, *Mabo v Queensland* (No 2) ("Mabo case") [1992] HCA 23; (1992) 175 CLR 1.

### C) Cour suprême des Philippines

Cour suprême des Philippines, 30 juillet 1993, *Juan Antonio Oposa et autres contre l'Honorable Fulgencio S. Factoran*, n° 101083.



# INDEX ALPHABÉTIQUE

*Les numéros indiqués renvoient aux numéros des paragraphes.*

## **Accès au juge**

21 ; 88 *et s.* ; 185 ; 209 ; 217 ; 307 ; 324 *et s.* ; 383 *et s.* ; 663 ; 873 ; 932

## **Associations environnementales**

5 ; 9 ; 21 ; 80 ; 169 *et s.* ; 182 ; 212 ; 346 ; 395 ; 402 *et s.* ; 422 *et s.* ; 434 *et s.* ; 443 ; 445 *et s.* ; 509-552 ; 599 ; 609 ; 727 ; 850 ; 870 ; 877 ; 1228-1233 ; 1245 ; 1415 ; 1418 ; 1658 ; 1720 ; 1809 ; 1855

## **Autochtones**

411 ; 502 ; 588 *et s.* ; 742-837 ; 964 ; 1725

## **Concertation**

18 ; 254, 642 ; 1060 ; 1394 ; 1428-1546 ; 1573 *et s.* ; 1591

- Charte de la concertation : 1065 ; 1684
- Concertation du code de l'environnement : 1403 ; 1430-1453
- Concertation du code de l'urbanisme : 35 ; 347 ; 1457-1511 ; 1609-1615 ; 1673 *et s.*
- Garant de la concertation : 1174-1178 ; 1425

## **Conflit et démocratie**

21 ; 43 ; 50 ; 95 ; 155 ; 194 ; 260 ; 360 ; 365 ; 374 ; 427-494 ; 512 ; 789 ; 831 ; 1002 ; 1067 ; 1345 *et s.* ; 1511 ; 1655 ; 1699 ; 1743 ; 1943

- Lanceurs d'alertes : 724-733
- Procédure de conciliation : 1547-1551

## **Consultation**

18 *et s.* ; 85 ; 196 ; 617 ; 642 ; 699 *et s.* ; 1295-1427 ; 1581-1583 ;

- Consultation locale étatique 1327-1354 ; 1638-1643 ; 1650-1655 ; 1664-1667
- Consultation locale par les collectivités territoriales 1300-1326 ; 1619-1637 ; 1645-1649 ; 1663
- Organes consultatifs 1412-1427 ; 1671

## **Crowdsourcing** 735 *et s.* ; 683 ; 1750-1780

## **Débat public**

19 ; 254 ; 467 *et s.* ; 626 ; 1452 *et s.* ; 1592 ; 1658

- CNDP : 1071 ; 1686-1691

- Notion : 1513-1526 ; 1584-1588 ; 1596-1604

- Procédure : 1527-1542 ; 1605-1606 ; 1677-1678

- Projets de réforme soumis à débat public : 1542-1545

## **Démocratie Numérique**

276 *et s.* ; 419 ; 574 ; 609 ; 712 ; 850 *et s.* ; 909 ; 912 *et s.* ; 938 ; 1021 ; 1029 ; 1274 ; 1337 ; 1535 *et s.* ; 1753 *et s.* ; 1785-1953

## **Droit finlandais de la participation environnementale**

111 ; 147 ; 234 ; 248 ; 822 ; 949 ; 1033 ; 1273 ; 1692-1781 ; 1847

## **Éducation environnementale**

17 ; 67 *et s.* ; 611 ; 683 *et s.* ; 845 *et s.* ; 872 ; 883 *et s.* ; 908 ; 930 ; 954 ; 1182-1234

## **Enquête publique**

112 *et s.* ; 254 ; 471 ; 489 *et s.* ; 557 ; 802 ; 807

- Commissaire enquêteur : 1356 ; 1359 ; 1365-1371 ; 1388 *et s.* ; 1409 ; 1681-1682

- Dématérialisation des enquêtes publiques : 1912-1918

- Enquête publique unique : 1397-1403

- Notion : 566, 642 ; 1058 ; 1597

- Procédure : 1121 *et s.* ; 1276-1279 ; 1355-1411 ; 1460 ; 1501 ; 1542 ; 1590 ; 1668-1670

## **Étude d'impact**

132 ; 520 ; 738 ; 801 ; 1041 *et s.* ; 1163-1168 ; 1269-1275 ; 1362 *et s.* ; 1374 ; 1407 *et s.* ; 1432 ; 1493 ; 1508 ; 1615 ; 1915

## **Gouvernance environnementale**

61 *et s.* ; 96 ; 132 ; 180 ; 575 *et s.* ; 643 ; 668 ; 675 ; 693 ; 849 ; 980-1173 ; 1833-1848 ; 1901

**Information environnementale**

17 ; 67 *et s.* ; 112 *et s.* ; 133 *et s.* ; 183 *et s.* ; 192 *et s.* ; 205 ; 209 *et s.* ; **313-320** ; 518 *et s.* ; 758 ; 773 ; 868 *et s.* ; 1100 *et s.* ; **1234-1293** ; **1824-1828**

- Accès aux documents administratifs : **1280-1293**
- Information spontanée : **1260-1279**
- Responsabilité des acteurs publics pour défaut d'information : **1109-1130**

**Jeunesse éco-citoyenne**

164 ; 203 ; 519 ; 684 ; **838-962** ; 1189 *et s.* ; 1214 *et s.* ; 1657

**Justice environnementale**

10 ; 505 ; **580-591** ; **1696-1712**

**Principe de précaution et démocratie**

92 ; 117 ; 218 *et s.* ; 441 ; 451 *et s.* ; 545 ; 652 *et s.* ; **668-682** ; 684 *et s.* ; 706 ; 729 ; 905 *et s.* ; 1117

**Principe de prévention et démocratie**

34 *et s.* ; 113 *et s.* ; 209 ; 220 ; 255 ; 263 ; 545 ; 652 *et s.* ; 664 *et s.* ; **668-682** ; 684 *et s.* ; 695 ; 712 ; 729 ; 1115 *et s.* ; 1120 *et s.* ; 1217 ; 1256 ; 1270

**Référendum décisionnel**

6 ; 19 *et s.* ; 366 ; 555 ; 619 ; 642 ; **1552-1559** ; **1581-1583** ; **1679** ; 1897 *et s.*

**Régulation juridique**

390 ; 638 ; 981 ; **1067-1079** ; 1089 ; 1280 ; 1381 ; 1517 ; 1687 *et s.*

**Responsabilité éco-citoyenne**

72 ; 80 ; 132 ; 166 *et s.* ; 234 ; 355 *et s.* ; 380 ; 501 ; 625 ; **643-702** ; 754 ; 905 *et s.* ; 1032 ; 1187 ; 1200 ; 1217 ; 1701 *et s.* ; 1722 *et s.*

# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>1</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>3</b>
<b>LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>9</b>
Section 1 : Les ambiguïtés de la démocratie environnementale .....	10
Paragraphe 1 : La notion d'éco-citoyenneté .....	11
Paragraphe 2 : La notion de démocratie participative en droit de l'environnement et de l'urbanisme ...	16
Paragraphe 3 : La notion de développement et d'aménagement durables .....	21
Section 2 : Les enjeux de la démocratie environnementale .....	25
Paragraphe 1 : L'enjeu démocratique : la tradition participative .....	25
I. Les invariants de la fonction du citoyen-participant.....	25
A) La reconnaissance de la faculté de jugement des citoyens .....	26
1) La capacité de jugement du citoyen-participant.....	26
2) L'association du citoyen aux décisions qui le concernent .....	28
B) La recherche de l'adhésion des citoyens aux décisions publiques .....	29
II. L'héritage des modalités d'action du citoyen-participant.....	34
A) La constance dans le choix d'une territorialisation de la participation .....	34
B) La variabilité dans les modes de participation.....	36
1) La formation et l'information, éléments inconditionnels de la participation .....	36
a) La formation et l'information dans l'histoire de la participation.....	36
b) La formation et l'information dans la participation contemporaine .....	40
2) Le développement des modalités d'expression du citoyen .....	41
3) L'accès au juge, mode de participation à part entière .....	44
Paragraphe 2 : L'enjeu social.....	47
I. L'apport fondateur de la pensée de Léon Duguit : le lien social .....	47
II. Lecture de la démocratie environnementale sous l'éclairage de la pensée de Léon Duguit .....	53
Paragraphe 3 : L'enjeu écologique .....	57
I. La confrontation du droit à la complexité environnementale .....	58
A) La complexité inhérente au fonctionnement de la planète.....	58
B) La complexité inhérente à la classification des espèces.....	61
II. La démocratie participative, vecteur de résilience du droit de l'environnement .....	64
Section 3 : La méthodologie.....	67
Section 4 : La problématique.....	70

**PREMIERE PARTIE : LA PLACE DU CITOYEN DANS LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE**  
..... 73

**TITRE 1 : L'INCLUSION NÉCESSAIRE DE L'ÉCO-CITOYEN DANS LE PROCESSUS NORMATIF**  
..... 75

**Chapitre 1 : Une place peu à peu acquise** ..... 77

Section 1 : L'enracinement progressif de la participation éco-citoyenne parmi les droits fondamentaux... 78

Paragraphe 1 : La naissance internationale et européenne du principe de participation ..... 78

I. Les prémices du principe de participation en droit international ..... 79

II. La consécration du principe de participation en droit international et européen ..... 83

A) La Convention d'Aarhus, clef de voute de la participation environnementale européenne. 83

1) Les origines de la Convention d'Aarhus ..... 84

2) L'éco-citoyen, figure centrale du processus décisionnel environnemental ..... 85

a) L'identification des acteurs du processus décisionnel environnemental ..... 86

b) Le caractère extensif du champ d'application de la Convention d'Aarhus ..... 88

c) L'éco-citoyen au cœur des modalités de mise en œuvre du processus décisionnel  
environnemental ..... 90

B) L'intensification de l'impératif éco-participatif en droit européen ..... 93

1) Droit international européen et principe de participation..... 94

2) Droit de l'Union Européenne et principe de participation ..... 96

Paragraphe 2 : L'émergence de la fondamentalité du principe de participation ..... 99

I. La fondamentalité du principe de participation ..... 99

A) La fondamentalité formelle du principe de participation ..... 99

B) La fondamentalité substantielle du principe de participation ..... 100

1) Le principe de participation, caractéristique centrale de l'identité du droit de  
l'environnement..... 101

2) Le principe de participation, dimension de l'État de droit ..... 104

C) La fondamentalité comparative du principe de participation..... 108

II. Les difficultés de l'émergence de la fondamentalité du principe de participation en droit  
français..... 112

A) La reconnaissance tardive du principe général de participation en droit français..... 112

1) La consécration hésitante du principe général de participation par le législateur français....  
..... 113

2) L'application partielle de la Convention d'Aarhus par la France ..... 115

a) La rigidité de l'interprétation de l'effet direct de la convention..... 115

b) La souplesse de l'interprétation des exigences de la convention ..... 117

B) L'introduction du principe de participation dans la Constitution française par la Charte de  
l'environnement : une fondamentalisation *a minima* ..... 119

1) Les incertitudes de l'article 7 de la Charte de l'environnement..... 120

a) Les silences de l'énoncé de l'article 7..... 121

b) La contingence de l'invocabilité de l'article 7 .....	124
2) L'intégration progressive par le législateur des exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement.....	127
Section 2 : La justification de la participation éco-citoyenne par le respect des droits fondamentaux .....	130
Paragraphe 1 : Participation et droit de l'homme à un environnement sain.....	131
I. L'éco-citoyenneté comme composante du droit fondamental à l'environnement .....	133
A) La consécration du droit à l'environnement au rang des droits fondamentaux.....	133
1) L'anthropocentrisme du droit à l'environnement.....	133
2) L'hybridité du droit à l'environnement.....	136
B) La consécration du principe de participation comme arme procédurale du droit à l'environnement .....	139
II. La protection indirecte du droit à l'environnement par la Cour européenne des droits de l'homme ou la consécration de la participation de l'éco-citoyen.....	141
A) Droit à l'environnement et information du citoyen .....	142
B) Droit à l'environnement et participation du citoyen .....	145
C) Droit à l'environnement et accès au juge.....	146
Paragraphe 2 : Participation et patrimoine commun de l'humanité .....	149
I. L'émergence de la notion de patrimoine en droit de l'aménagement et du développement durables.....	150
II. Le droit à la participation de l'éco-citoyen, un attribut relevant de son patrimoine .....	152
A) Une mission de participation relevant de son statut d'éco-citoyen.....	153
B) Une mission de participation relevant de sa charge d'éco-citoyen .....	156
<b>Conclusion du chapitre 1.....</b>	<b>159</b>
<b>Chapitre 2 : Une place peu à peu conquise .....</b>	<b>161</b>
Section 1 : Le développement progressif d'une éco-citoyenneté sur le terrain de l'aménagement et du développement durables .....	162
Paragraphe 1 : Les fondements matériels de la conquête éco-citoyenne .....	162
Paragraphe 2: Les fondements conceptuels de la conquête éco-citoyenne .....	164
I. La conscience et la sensibilité environnementales au service de la conquête éco-citoyenne .	164
II. L'insertion de la conquête éco-citoyenne dans la démocratie agonistique .....	165
III. La conquête éco-citoyenne, une forme d' <i>empowerment</i> .....	166
Section 2 : L'impact juridique relatif des actions légales de conquête .....	171
Paragraphe 1 : Le recours aux instruments juridiques .....	171
I. Le recours au juge, instrument de la conquête éco-citoyenne .....	171
II. La contribution de la société civile à la contractualisation du droit environnemental .....	174
A) La protection environnementale par l'acquisition privée.....	175
B) La protection environnementale par la gestion privée .....	177
Paragraphe 2 : Le recours aux actions informelles légales .....	180

I.	Le développement d'actions citoyennes environnementales extra-juridiques .....	181
A)	La construction de normes comportementales par la société civile .....	181
B)	Des normes comportementales extra-juridiques .....	182
II.	Des usages environnementaux appropriables par le pouvoir normatif .....	185
Section 3 :	L'impact normatif controversé des actions « hors la loi » .....	187
Paragraphe 1 :	L'illégalité au service de la cause environnementale .....	187
I.	Le caractère illégal des actes de désobéissance civile .....	188
II.	L'intérêt général, moteur de la désobéissance civile .....	191
A)	Conscience individuelle et intérêt général .....	191
B)	La subjectivité du phénomène NIMBY .....	194
Paragraphe 2 :	La désobéissance civile, instrument de démocratie participative environnementale ....	196
I.	L'ancrage de la désobéissance civile dans l'État de droit.....	196
A)	Le syndrome d'Antigone ou le jusnaturalisme des actions de désobéissance civile.....	197
B)	L'instrumentalisation du prétoire au service de la désobéissance civile.....	200
II.	L'influence de la désobéissance civile sur le processus décisionnel .....	202
A)	La désobéissance civile, composante extra-juridique de l'éco-citoyenneté.....	202
1)	Le constat d'une insuffisance des outils actuels de participation.....	202
2)	La désobéissance civile comme forme de renouvellement des outils participatifs .....	205
B)	La désobéissance civile, source du droit de l'aménagement et du développement durables ? .....	207
1)	La valeur juridique incertaine de la désobéissance civile .....	207
2)	La désobéissance civile, force d'influence dans l'élaboration des normes urbanistiques et environnementales .....	211
	<b>Conclusion du chapitre 2.....</b>	<b>215</b>
	<b>Conclusion du titre 1.....</b>	<b>217</b>
 <b>TITRE 2 : L'EXCLUSION PARTIELLE DE L'ÉCO-CITOYEN DANS LE PROCESSUS NORMATIF</b>		
.....		<b>219</b>
<b>Chapitre 1 :</b>	<b>L'inachèvement de la reconnaissance du statut d'éco-citoyen.....</b>	<b>221</b>
Section 1 :	L'indétermination du statut juridique de l'éco-citoyen.....	222
Paragraphe 1 :	L'identification multiforme du titulaire de la participation.....	222
I.	Participation collective et écran associatif.....	222
A)	Les atouts de la structure associative pour la participation collective éco-citoyenne .....	223
1)	La reconnaissance des associations environnementales comme acteurs de la participation éco-citoyenne.....	223
a)	L'impact fédérateur de la structure associative dans la participation citoyenne.....	223
b)	La consécration législative de droits spécifiques de participation à l'égard des associations agréées de protection de l'environnement .....	224
2)	Les associations environnementales, moteurs de la participation éco-citoyenne.....	226

a) Le rôle de l'association environnementale dans la formation et l'information du citoyen .....	226
b) La participation de l'association à l'écriture de la norme environnementale par le plaidoyer .....	228
c) L'activité participative de l'association environnementale par le contentieux .....	230
d) L'activité participative des associations de protection de l'environnement dans le cadre de la contractualisation de l'action publique.....	233
B) Les limites de la participation associative .....	234
1) Le risque de monopolisation de la représentation citoyenne .....	235
2) Le risque de perte de légitimité citoyenne .....	236
II. Participation individuelle et dilution de l'identité éco-citoyenne .....	241
Paragraphe 2 : L'identité ambivalente de la notion de citoyen-participant.....	244
I. La notion de citoyenneté à l'épreuve des ambiguïtés autour de l'exigence d'intéressement du citoyen-participant .....	245
II. La notion de citoyenneté à l'épreuve de contraintes spatiales.....	249
Section 2: L'inachèvement de la reconnaissance juridique de la fonction de l'éco-citoyen.....	252
I. La nécessité d'une approche éco-systémique du contrat social.....	252
II. Les défis de l'éco-citoyenneté .....	257
A) Une participation marquée par les inégalités .....	257
1) Une participation de tout temps inégalitaire .....	257
a) Une égalité formelle .....	258
b) Des inégalités réelles.....	259
2) Les résurgences actuelles d'inégalités des participants : les répercussions sur la démocratie environnementale.....	262
B) Une démocratie encadrée par les élus.....	265
1) La gestion publique environnementale : entre césarisme et paternalisme.....	265
2) La nécessité d'une consécration explicite de la complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative .....	269
III. Les avancées du rôle de l'éco-citoyen .....	272
A) La consécration de la notion de citoyen administratif dans la gestion environnementale .	272
1) L'émergence générale d'une citoyenneté administrative.....	272
2) L'approfondissement de la citoyenneté administrative par le droit de l'environnement	276
B) La responsabilisation citoyenne, moteur de la participation environnementale.....	280
1) Les fondements de la responsabilisation citoyenne dans le droit de la participation environnementale .....	281
a) L'apport partiel des théories de Hans Jonas et d'Ulrich Beck.....	282
b) Les réflexions sur l'introduction d'une responsabilité morale en droit de l'environnement.....	290
2) La construction de principes juridiques de la responsabilisation éco-citoyenne.....	294

a) La responsabilisation éco-citoyenne par la connexité entre prévention, précaution et participation .....	294
b) La responsabilisation éco-citoyenne par la transmission de la culture du risque .....	301
c) La responsabilisation éco-citoyenne par la précocité du dialogue environnemental ..	306
d) La responsabilisation éco-citoyenne par une acceptation des risques environnementaux .....	307
C) La mise en valeur d'une expertise citoyenne .....	311
1) Le caractère élitiste de la conception traditionnelle de la notion d'expertise .....	311
2) La redéfinition de la notion d'expertise par le droit post-moderne .....	312
a) Droit post-moderne et expertise citoyenne : l'intégration du savoir profane dans le processus décisionnel.....	313
b) Droit post-moderne et fluctuation de la notion d'éco-citoyen expert.....	322
D) Le citoyen, co-rédacteur de la norme environnementale .....	326
<b>Conclusion du Chapitre 1.....</b>	<b>331</b>
<b>Chapitre 2: L'effacement de catégories essentielles pour la démocratie environnementale .....</b>	<b>333</b>
Section 1 : Le rôle des peuples premiers dans l'élaboration de la norme en matière d'aménagement et de développement durables .....	333
Paragraphe 1 : Les signes positifs de reconnaissance internationale de la participation autochtone ....	336
I. La prise en compte de la cosmovision autochtone par la communauté internationale .....	336
II. La consécration progressive de la participation autochtone aux processus décisionnels environnementaux .....	339
A) La Convention n° 169 de l'OIT ou le rôle des autochtones conditionné par la volonté des États .....	339
B) La consolidation d'un droit à la participation autochtone par la communauté internationale .	342
Paragraphe 2 : Les droits des peuples autochtones dans l'ordre juridique français : les difficultés d'une participation spécifique.....	347
I. La richesse des sources coutumières pour la norme environnementale française .....	348
II. La participation autochtone au regard de la tradition républicaine française .....	351
A) La participation autochtone environnementale limitée par la tradition républicaine française .....	351
B) L'ouverture relative à la participation autochtone environnementale par le particularisme ....	355
1) L'adaptation du droit français aux coutumes autochtones .....	355
2) Une participation autochtone environnementale relative.....	357
3) Le Parc amazonien de Guyane : un exemple de participation autochtone effective .....	358
Paragraphe 3 : Les perspectives d'évolution de la participation autochtone environnementale .....	361
I. L'importance d'une conciliation des ordres juridiques pour une meilleure gestion environnementale .....	362

II. La participation autochtone effective par la cogestion environnementale : les exemples du Canada et de l’Australie .....	366
A) L’affirmation du rôle des autochtones canadiens par la cogestion environnementale .....	367
B) L’affirmation du rôle des autochtones australiens par la cogestion environnementale.....	370
Section 2 : Le rôle de la jeunesse dans l’élaboration de la norme en matière d’aménagement et de développement durables .....	372
Paragraphe 1 : L’évolution internationale du statut juridique du mineur-citoyen : les enjeux pour la démocratie environnementale .....	374
I. Le fruit d’une réflexion sociétale sur la cohérence de place de la jeunesse citoyenne dans les décisions publiques .....	374
II. L’impulsion du droit international dans la consécration du statut juridique de la jeunesse citoyenne.....	378
A) L’apport de la Convention internationale des droits de l’enfant dans la consécration de la notion de jeune citoyen .....	379
1) L’introduction d’une conception moderne de l’enfant en droit positif .....	379
2) L’émergence du droit de la jeunesse de participer aux décisions .....	383
B) Les enjeux de la consécration de la jeunesse citoyenne par la CIDE en matière environnementale .....	387
Paragraphe 2 : L’ancrage prédominant du droit positif dans une conception classique des droits de l’enfant : un frein à la participation environnementale de la jeunesse .....	393
I. Les contingences locales de la participation de la jeunesse éco-citoyenne et la prédominance du classicisme juridique .....	395
A) La participation des jeunes aux décisions environnementales en France : entre classicisme normatif et pratiques informelles .....	396
1) La prévalence d’une lecture classique du droit de l’enfant dans l’ordre juridique français ..	396
2) La participation de la jeunesse française aux décisions environnementales : entre techniques éducatives et pratiques informelles.....	400
B) La participation des jeunes aux décisions environnementales en droit européen : entre modération et innovations empiriques.....	406
1) Traditionalisme et perspectives d’évolutions en droit de l’Union européenne .....	406
a) Le traditionalisme du droit de l’Union européenne .....	406
b) Perspectives d’évolutions et pratiques participatives en matière de démocratie environnementale.....	408
2) Souplesse des règles et aspirations démocratiques en droit du Conseil de l’Europe.....	412
II. La nécessité d’une conception renouvelée du droit de la jeunesse au profit de la démocratie participative environnementale .....	418
A) Étude comparative de la place de la jeunesse dans les processus décisionnels.....	419
B) Les perspectives d’évolution du droit français vers la reconnaissance d’une jeunesse éco-citoyenne .....	423

<b>Conclusion du chapitre 2</b> .....	<b>427</b>
<b>Conclusion du titre 2</b> .....	<b>429</b>
 <b>CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE</b> .....	 <b>431</b>
 <b>SECONDE PARTIE: LES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION DU CITOYEN DANS LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE</b> .....	 <b>433</b>
 <b>TITRE 1: Les avancées des dispositifs de l'éco-citoyenneté</b> .....	 <b>435</b>
<b>Chapitre 1 : La gouvernance environnementale, résultante de mutations paradigmatiques</b> .....	<b>437</b>
Section 1: Les mutations conceptuelles des processus démocratiques .....	438
Paragraphe 1 : L'émergence de la démocratie participative environnementale dans un contexte de crise de l'organisation administrative.....	440
Paragraphe 2 : L'émergence de la démocratie participative environnementale par la réforme administrative .....	445
I.    L'évolution de la pensée procédurale .....	446
II.   La révolution managériale de l'action administrative .....	454
Paragraphe 3 : La consécration de la gouvernance environnementale.....	457
I.    La gouvernance, nouveau concept du droit public de l'environnement .....	457
A)  Les objectifs juridicisés de la gouvernance environnementale .....	458
B)  Les conséquences juridiques de la gouvernance environnementale .....	464
1)  La juridicisation de l'évaluation .....	465
2)  Le renouvellement des modalités de l'action publique .....	469
a)  La contractualisation du droit de l'environnement.....	470
b)  La procéduralisation du droit de l'environnement .....	472
c)  L'assouplissement du droit de l'environnement .....	476
II.   L'impact de la gouvernance environnementale sur la forme des processus décisionnels.....	486
A)  La gouvernance, vecteur d'une atténuation du système pyramidal .....	487
B)  La gouvernance environnementale ou l'émergence de systèmes complexes.....	489
1)  La logique des systèmes complexes : émergence d'un nouveau paradigme .....	490
2)  Principes de la complexité et processus décisionnels environnementaux .....	493
a)  Approches <i>bottom up</i> et <i>top down</i> de la gestion environnementale .....	493
b)  Le programme <i>Leader</i> .....	495
c)  Approches <i>bottom up</i> des lois (et dispositifs légaux) sur l'environnement. ....	496
Section 2: Les mutations techniques des processus démocratiques.....	497
Paragraphe 1 : Le développement de dispositifs éco-démocratiques et la territorialisation de l'action publique .....	497
I.    L'ambivalence des rapports entre participation environnementale et décentralisation .....	498
II.   L'entité locale, actrice majeure de la démocratie environnementale.....	502
A)  L'entité locale, débitrice d'une responsabilité informationnelle.....	502

1) La responsabilisation environnementale des élus locaux et la décentralisation de l'information.....	503
2) La responsabilisation accrue de l'échelon communal en matière d'information : l'exemple des risques naturels et technologiques.....	509
B) L'entité locale, protagoniste des procédures participatives .....	516
Paragraphe 2 : Le développement de dispositifs éco-démocratiques découlant d'objectifs légistiques	518
I. L'essoufflement partiel des instruments classiques de légistique dans la démocratie environnementale .....	520
II. La démocratie participative, outil complémentaire de design décisionnel .....	527
A) La légistique participative, facteur d'une éco-citoyenneté active .....	527
B) Le caractère éclairant des dispositifs informationnels : l'exemple de l'étude d'impact et de son résumé non technique .....	530
C) Le caractère éclairant des dispositifs participatifs : l'exemple de la concertation .....	533
<b>Conclusion du chapitre 1.....</b>	<b>535</b>
<b>Chapitre 2: Le développement des outils de démocratie environnementale .....</b>	<b>537</b>
Section 1 : La démocratisation informationnelle.....	539
Paragraphe 1 : L'éducation et la formation à l'environnement, composantes de la démocratisation informationnelle.....	539
I. La valeur constitutionnelle du droit à l'éducation environnementale .....	539
II. Implantation de l'éducation environnementale au sein de la société internationale .....	543
A) L'émergence de la notion d'ERE.....	543
B) De l'ERE à l'EDD .....	545
C) L'Accord de Paris, avancée importante de l'éducation environnementale .....	551
III. L'éducation environnementale française .....	553
A) L'éducation, composante d'une citoyenneté active .....	553
B) L'implantation progressive de l'éducation environnementale .....	554
1) L'éducation environnementale développée par l'Éducation nationale .....	555
2) La mission éducative et informationnelle des Parcs naturels.....	559
3) L'éducation environnementale par le milieu associatif.....	560
Paragraphe 2 : L'information environnementale du citoyen.....	563
I. La consécration progressive du droit à l'information environnementale.....	563
A) L'origine internationale du droit à l'information environnementale .....	564
B) La consécration française du droit à l'information environnementale.....	566
1) L'émergence récente du droit général d'information du citoyen en droit administratif français .....	566
2) L'avènement progressif d'un droit spécifique à l'information environnementale en droit français .....	569
II. Le profil juridique de l'information environnementale .....	571

III. La mise en œuvre du droit à l'information environnementale.....	573
A) L'information environnementale spontanée de l'éco-citoyen.....	574
1) L'obligation d'information active en matière environnementale.....	574
a) L'inventaire des informations environnementales diffusables par le pouvoir réglementaire .....	574
b) Focus sur l'étude d'impact : la finalité informative d'une étude scientifique .....	576
2) L'enquête publique, procédure informative environnementale.....	579
B) Les modalités d'accès aux informations environnementales .....	580
1) La communicabilité des documents administratifs au service de la démocratie environnementale .....	580
2) Le rôle de la CADA dans la communication des documents administratifs .....	584
3) L'effectivité relative de l'accès à l'information environnementale .....	585
Section 2: La participation éco-citoyenne .....	586
Paragraphe 1: Les mécanismes de consultation .....	586
I. Les procédures spécifiques de consultation.....	587
A) La consécration des consultations locales comme solution aux crises institutionnelles ....	587
1) La volonté d'une légalisation : la consultation locale organisée par une collectivité territoriale, procédure non spécifique à l'environnement .....	588
a) La généralisation des consultations locales par la loi du 13 août 2004 .....	590
b) La mise en œuvre de la consultation locale.....	592
2) La volonté d'une pacification : la consultation locale organisée par l'État, procédure proprement environnementale .....	599
a) Un dispositif inspiré par le Rapport Richard.....	599
b) La consultation locale organisée par l'État, un dispositif de démocratie environnementale.....	601
B) Le caractère consultatif de l'enquête publique .....	612
1) La consécration progressive d'un régime unique d'enquête environnementale.....	612
a) L'émergence de l'enquête publique environnementale : L'enquête publique « Bouchardeau » .....	612
b) Le regroupement des enquêtes publiques en matière d'aménagement et de développement durables .....	614
2) Le champ d'application de l'enquête publique environnementale .....	616
3) Les droits citoyens de l'enquête publique .....	617
a) Le droit à l'information du citoyen dans l'enquête publique .....	617
b) Le droit à la consultation du citoyen dans l'enquête publique .....	629
4) Les ajustements de la procédure de l'enquête publique .....	633
a) L'articulation des procédures : l'émergence de l'enquête unique et le développement des procédures en amont de l'enquête publique .....	633
b) L'élargissement des jours et horaires de consultation du dossier d'enquête publique	636

c) L'assouplissement du formalisme dans le cadre des modifications du dossier .....	637
II. Le recours aux organes consultatifs.....	640
A) Les comités de bassin .....	640
B) Les conseils de quartiers .....	641
C) Les Conseils de développement.....	643
Paragraphe 2 : Les mécanismes de concertation.....	645
I. Le droit à la concertation des parties prenantes en aménagement et développement durables.....	645
A) Le droit à la concertation relevant du code de l'environnement .....	646
1) La procédure de concertation préalable en matière d'environnement, réponse nuancée à la « participation amont » du Rapport Richard.....	646
a) Les conditions de déclenchement de la procédure de concertation environnementale, entre innovation et balisage .....	648
b) La variabilité des modalités de la concertation environnementale .....	650
2) La concertation imposée par la CNDP, palliatif de l'absence de débat public : article L. 121-8 du code de l'environnement .....	655
B) Le droit à la concertation relevant du code de l'urbanisme .....	657
1) L'ancrage des concertations urbanistiques dans la démocratie environnementale .....	657
2) La concertation obligatoire du code de l'urbanisme .....	660
a) Le caractère englobant de la notion de public de la concertation.....	660
b) La portée environnementale du champ d'application de la concertation .....	661
c) Le déroulement de la procédure .....	667
d) Le bilan de la concertation .....	677
3) La concertation facultative du code de l'urbanisme en matière d'aménagement foncier .....	679
II. Le droit au débat public .....	682
A) Les évolutions du débat public .....	683
B) Objectifs et champ d'application du débat public.....	685
1) Les objectifs du débat public .....	686
2) Le champ d'application du débat public .....	686
C) La mise en œuvre du débat public .....	689
1) La décision de la CNDP.....	689
2) Le déroulement du débat public.....	691
3) Les modalités du débat.....	692
4) L'issue du débat public .....	693
5) Le rôle préalable de la procédure du débat public .....	695
D) Le cas des projets de réforme soumis à débat public .....	696
III. La procédure de conciliation au service du maintien du dialogue environnemental .....	698
Paragraphe 3 : Le droit à la co-décision par le recours au référendum local .....	699
<b>Conclusion du chapitre 2.....</b>	<b>705</b>

<b>Conclusion du titre 1.....</b>	<b>707</b>
<b>TITRE 2: LE DÉPASSEMENT DES DISPOSITIFS ACTUELS DE L'ÉCO-CITOYENNETÉ .....</b>	<b>709</b>
<b>Chapitre 1 : Les défis de la démocratie environnementale.....</b>	<b>711</b>
Section 1 : La co-décision à l'épreuve des dispositifs actuels .....	711
Paragraphe 1 : La participation environnementale française et ses zones de flou .....	712
I.    L'opacité de certains concepts de la participation .....	712
A)    Les zones d'ombre de la notion de concertation.....	713
B)    Les conséquences négatives de la confusion entre la notion de consultation et celle de référendum .....	716
C)    Les risques de la dilution de la notion de débat public .....	717
II.   L'imprécision de certaines modalités procédurales de la participation .....	720
Paragraphe 2 : La participation environnementale française et ses incohérences.....	723
I.    L'incohérence de l'exclusion de certains projets des procédures participatives.....	723
A)    Les contradictions du débat public avec la Convention d'Aarhus .....	723
B)    L'éviction du champ d'application des procédures participatives de projets aux enjeux environnementaux primordiaux .....	727
1)    L'éviction de projets par le caractère excessivement élevé des seuils du débat public...	727
2)    Le cas des concertations du code de l'urbanisme .....	729
II.   L'incohérence dans le choix de l'échelle géographique de certaines procédures participatives ..	732
A)    L'impact négatif du rapport territoire/compétence sur la pertinence du périmètre de la consultation locale organisée par une collectivité territoriale .....	733
1)    L'antagonisme entre pouvoir étatique et pouvoirs locaux décentralisés, frein pour une bonne participation éco-citoyenne.....	733
2)    La consultation locale, otage d'une délicate conciliation des principes de l'administration territoriale française.....	739
3)    Quelles perspectives d'évolutions pour une effectivité de la consultation locale ? .....	742
B)    Le choix du périmètre de la consultation étatique environnementale, danger pour la légitimité démocratique de la décision.....	743
Paragraphe 3 : La participation environnementale française et son effet filtrant.....	747
I.    Les exclusions textuelles de catégories d'acteurs du champ de la participation environnementale .....	748
A)    La consultation locale organisée par une collectivité territoriale et l'ambiguïté de la distinction électeurs/habitants .....	748
B)    Le caractère excluant de la consultation étatique environnementale et du référendum local ..	750
II.   Les exclusions spontanées de catégories d'acteurs du champ de la participation environnementale .....	752

Paragraphe 4 : La participation environnementale française et son caractère majoritairement descendant .....	754
I.    La consultation cadenassée au profit des décideurs.....	755
A)  La prise en compte aléatoire de l’initiative populaire dans la procédure de consultation locale .....	755
B)  L’omniprésence de l’État dans le déroulement de la consultation environnementale étatique .....	756
C)  La relativité de la prise en considération des observations émises durant l’enquête publique .....	758
D)  Le risque de dérives dans la pratique des conseils de quartier .....	759
II.   La mainmise des décideurs sur le dialogue environnemental.....	760
A)  Les modalités des procédures de concertations favorables aux décideurs .....	760
B)  La malléabilité des délais de la présentation du dossier du débat public par les décideurs .....	762
C)  Le caractère arbitraire du référendum local .....	763
Paragraphe 5 : La participation environnementale française et son caractère inachevé .....	764
I.    L’autorité limitée des pouvoirs du commissaire enquêteur .....	764
II.   L’insuffisance persistante de l’encadrement juridique des modalités de la concertation .....	765
III.  Les carences du débat public .....	767
Section 2: Réflexions sur l’application de dispositifs du droit finlandais.....	770
I.    La consécration de principes de justice environnementale, leviers de la participation éco-citoyenne.....	772
A)  Le droit de tout un chacun, un droit ancestral durable à dimension participative.....	772
B)  La durabilité sociale, principe managérial d’administration environnementale .....	775
1)  L’influence internationale du développement de l’objectif de durabilité sociale en Finlande .....	775
2)  La démocratie participative au service de la durabilité sociale : le cas de Metsähallitus .....	777
II.   Le développement des dispositifs de participation éco-citoyenne dans le droit finlandais ....	780
A)  Le cadre juridique fondamental de la participation environnementale en droit finlandais .....	781
1)  La consécration de droit généraux de la participation.....	781
2)  La consécration de droits de la participation en matière environnementale ou le principe de responsabilité partagée.....	783
3)  Les droits consacrés à des catégories spécifiques de la population.....	785
B)  L’étendue de la participation environnementale en droit finlandais .....	786
1)  La sectorisation du droit de la participation en Finlande .....	786
a)  La protection de l’environnement .....	787
b)  La protection de la nature et des sites culturels .....	788
c)  Le droit de la planification et de l’utilisation des sols.....	789
2)  L’élaboration participative des évaluations d’impact environnemental.....	791
3)  Le dépassement de la Convention d’Aarhus par le droit finlandais .....	794

III. L'application de dispositifs de <i>crowdsourcing</i> dans le processus décisionnel environnemental finlandais.....	797
A) Le <i>crowdsourcing</i> , outil démocratique d'élaboration de la loi .....	798
B) Les recours au <i>crowdsourcing</i> pour l'élaboration de la loi environnementale finlandaise	800
1) Le recours du gouvernement finlandais au crowdsourcing dans l'élaboration de la loi environnementale : l'expérience du <i>Off-Road Traffic Act</i> .....	800
a) Contexte et mise en œuvre du <i>crowdsourcing</i> dans l'élaboration du <i>Off-Road Traffic Act</i> .....	800
b) Les leçons tirées de l'expérience du <i>Off-Road Traffic Act</i> : entre mise en garde et potentialités.....	803
c) Les perspectives d'exportation de l'expérience finlandaise .....	806
2) La consécration de l'initiative citoyenne en Finlande : quand le crowdsourcing favorise l'élaboration de la loi environnementale .....	808
a) La procédure finlandaise d'initiative citoyenne .....	808
b) L'impact de la procédure d'initiative citoyenne sur la législation environnementale	810
<b>Conclusion du chapitre 1.....</b>	<b>813</b>
<b>Chapitre 2 : Les perspectives éco-démocratique de l'outil numérique .....</b>	<b>815</b>
Section 1: Un outil innovant et complémentaire de participation environnementale .....	816
Paragraphe 1 : Un outil en constante innovation .....	816
I. L'impulsion européenne de la démocratie numérique environnementale .....	816
A) L'élaboration d'instruments au service de l'information environnementale .....	817
1) Le Programme européen de surveillance de la Terre .....	817
2) Le programme Shared Environmental Information System.....	820
B) La réglementation de la diffusion des informations environnementales par la directive INSPIRE.....	821
1) Les objectifs.....	822
2) Les limites.....	823
C) L'intégration de la démocratie numérique dans le traité de Lisbonne : le tremplin de l'éco-participation.....	825
II. La (r)évolution numérique des pratiques managériales éco-participatives : de l'administration numérique à la gouvernance numérique.....	827
A) L'ancrage de l'administration numérique dans le paysage administratif français .....	828
1) Les étapes clés du développement de l'administration numérique française .....	828
2) La mise en place de services d'information environnementale .....	830
3) Les avantages de l'administration numérique .....	833
B) L'émergence d'une gouvernance numérique environnementale .....	834
1) Les conséquences de la gouvernance numérique .....	834
2) Exemples français et étrangers de gouvernances numériques environnementales.....	837
a) La gouvernance numérique environnementale française au plan national .....	837

b) La métropole française, un exemple local d'éco-démocratie numérique .....	838
c) Exemples étrangers d'éco-démocraties numériques .....	839
Paragraphe 2 : L'impact numérique sur la complémentarité démocratique .....	840
I. La complémentarité spatio-temporelle par l'atténuation des facteurs .....	840
A) La diminution des contraintes temporelles .....	840
B) L'incidence des TIC sur la notion d'espace .....	843
II. La complémentarité normative par le mimétisme juridique .....	844
A) La substitution du modèle pyramidal par le modèle réseautique en droit de l'internet ....	845
1) L'obsolescence du mode de production pyramidal en droit de l'internet .....	846
2) L'organisation horizontale du processus normatif en droit de l'internet : le paroxysme de la démocratie participative.....	847
B) Une substitution néanmoins partielle.....	849
Section 2 : Les impératifs de vigilance dans la prise en compte et l'encadrement de l'outil numérique...	850
Paragraphe 1 : L'intégration progressive des T.I.C en droit de la participation environnementale .....	850
I. Les lacunes dans les dispositifs mis en place .....	850
A) Les vicissitudes du droit d'accès aux informations géographiques .....	850
B) L'ambiguïté de la Loi du 17 mai 2011.....	855
II. Une participation numérique <i>a minima</i> .....	856
A) La faible prise en compte des besoins des citoyens-internautes français.....	856
B) La richesse des sources constitutionnelles, facteur potentiel d'essor de la démocratie digitale française .....	858
III. Les évolutions juridiques porteuses d'espoirs pour l'e-démocratie environnementale .....	859
A) La Loi du 27 décembre 2012 : Une réforme résolument numérique .....	859
B) Le développement du droit des TIC en faveur des impératifs éco-démocratiques .....	860
C) Le tournant numérique de la réforme opérée par l'ordonnance du 3 août 2016 .....	864
1) La dématérialisation de l'enquête publique .....	864
2) La procédure de participation du public par voie électronique .....	866
D) L'intégration par le droit du développement technologique : le drone, au cœur des enjeux de démocratie environnementale.....	867
Paragraphe 2 : Le risque de la fracture numérique .....	870
I. L'existence d'une multiple fracture.....	870
II. Les moyens de lutte contre la fracture numérique .....	871
A) Les actions menées en faveur de la participation numérique.....	872
1) L'E-inclusion soutenue par la communauté internationale .....	872
2) L'action de l'Europe .....	872
3) L'action de la France .....	873
B) La nécessité d'une fondamentalisation de l'accès à internet.....	875
<b>Conclusion du chapitre 2.....</b>	<b>881</b>
<b>Conclusion de Titre 2.....</b>	<b>883</b>

<b>CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE .....</b>	<b>885</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>887</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>893</b>
I.    Manuels et monographies.....	893
A)  Manuels et traités.....	893
B)  Monographies .....	894
II.   Thèses.....	900
III.  Articles, chroniques et contributions dans des ouvrages collectifs et des mélanges.....	902
A)  Articles et chroniques .....	902
B)  Contributions dans des ouvrages collectifs.....	916
C)  Contributions dans des mélanges.....	923
IV.   Ouvrages encyclopédiques .....	924
V.    Dictionnaires et lexiques .....	925
VI.   Entretiens.....	925
VII.  Rapports et documents officiels.....	925
VIII. Colloques, séminaires et conférences .....	928
IX.   Webographie .....	928
<b>TABLE DE JURISPRUDENCE .....</b>	<b>937</b>
<b>INDEX ALPHABÉTIQUE.....</b>	<b>945</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>947</b>