La contribution de la Commission nationale du débat public à la démocratie environnementale

Chloë Geynet-Dussauze

▶ **To cite this version:**

Chloë Geynet-Dussauze. La contribution de la Commission nationale du débat public à la démocratie environnementale. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2020, 2020 (4), pp.965-995. hal-03746344

HAL Id: hal-03746344
https://hal.science/hal-03746344

Submitted on 5 Aug 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA CONTRIBUTION DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC À LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

Chloë GEYNET-DUSSAUZE

« Nous, citoyens, sommes prêts pour sauver le climat et la nature. Élus, aidez-nous ! » ; « Donnez aux citoyens les moyens de s'exprimer sur la sauvegarde de la planète ! ». Ces slogans, repris à plusieurs reprises lors de la marche mondiale pour le climat du 21 septembre 2019, illustrent pleinement les attentes des citoyens en matière environnementale. Comme en attestent les récentes mobilisations pour le climat – tant à l'échelle nationale qu'internationale –, les sociétés modernes sont aujourd'hui confrontées à une forte et croissante demande de l'opinion publique qui souhaite être intégrée à la prise de décision environnementale : le défi écologique est, avant tout, un défi démocratique.

Désormais largement répandu[1], le concept de *démocratie environnementale* apparaît comme l'une des manifestations les plus abouties de la démocratie administrative[2], plaçant la « participation »[3] des citoyens au cœur de ses réflexions[4]. Il ne s'agit pas d'« une nouvelle forme de la démocratie, ni dans ses pratiques, ni dans ses inspirations : c'est la conséquence de l'extension de l'aspiration démocratique dans ce domaine »[5]. En ce sens, le « droit de l'environnement »[6] a pu être qualifié de « nouvelle école de la démocratie »[7]. L'objectif de développement écologique durable est « devenu un enjeu de démocratie : il est désormais acquis que l'atteindre requiert une participation du public aussi étroite et directe que possible »[8]. La promotion du développement durable constitue ainsi le « terreau » de la gouvernance,

---

[1] V. notamment : Conseil d'État, *La démocratie environnementale. Un cycle de conférences du Conseil d'État*, La documentation française, 2013 ; BOUTELET M., OLIVIER J. (dir.), *La démocratie environnementale. Participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Éditions Universitaires de Dijon, 2009 ; FLEURY M. (dir.), *La démocratie environnementale, nouvelle expérimentation démocratique ?*, Colloque CEJEP, La Rochelle, à paraître ; MOLINER-DUBOST M., « Démocratie environnementale et participation des citoyens », AJDA 2011, p. 259-263 ; PASTOR J.-M., « La démocratie environnementale revisitée », Dalloz actualité, 16 février 2018, [en ligne] ; Rapport au Président de la République française sur « La concertation au service de la démocratie environnementale. Pour une définition d'un cadre général de la gouvernance environnementale », PANCHER B., octobre 2011 ; STRUILLOU J.-F., HUTEN N., « Démocratie environnementale », RJE 2018/1, vol. 43, p. 147-165.

[2] Selon le Vice-président Jean-Marc SAUVÉ, la démocratie environnementale s'inscrit « dans une évolution plus globale d'approfondissement de la démocratie dite *administrative* » (SAUVÉ J.-M., « Introduction », *in* Conseil d'État, *La démocratie environnementale. Un cycle de conférences du Conseil d'État*, *op. cit.*, p. 19). V. DAUGERON B., « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », RFAP 2011/1-2, n° 137-138, p. 21-37.

[3] La participation est ici entendue comme « une forme d'association et d'intervention des citoyens à la préparation et à la prise de décision administrative » (PRIEUR M., « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », RJE 1988, p. 398).

[4] VAN LANG A., « Le principe de participation : un succès inattendu », NCCC 2014/2, n° 43, p. 27.

[5] SCHNAPPER D., *in* Conseil d'État, *La démocratie environnementale. Un cycle de conférences du Conseil d'État*, *op. cit.*, p. 51.

[6] Pour une définition du droit de l'environnement, V. PRIEUR M., *et al.*, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2016, p. 6-14.

[7] DE SADELEER N., *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*, Bruylant, 1999, coll. Universités francophones, p. 343.

[8] SCHRAMECK O., « Avant-propos », *in* Conseil d'État, *La démocratie environnementale. Un cycle de conférences du Conseil d'État*, *op. cit.*, p. 5.

celle-ci se caractérisant par « l'élargissement du cercle des acteurs associés aux processus décisionnels et la recherche systématique de solutions de type consensuel »[9]. La démocratie environnementale s'insère pleinement dans le processus d'extension de la participation démocratique[10], dès lors qu'elle invite à consulter et à associer les populations sur des projets qui engagent leur avenir et celui de la planète. Elle ne s'oppose pas à la démocratie représentative mais tend, plutôt, à la compléter ou à la corriger[11]. Si participer n'est pas décider, la décision est néanmoins discutée, jaugée, dans un cadre collectif qui conduit à instaurer un processus délibératif soumis, par la suite, à la décision de celui habilité à la prendre[12]. La démocratie environnementale s'affirme donc « comme un processus d'implication, d'intéressement des citoyens à la chose publique » et s'avère « liée à l'idée d'association à la délibération, à l'information, à la reddition de comptes de la part des gouvernants. Dans cette mesure, on peut dire qu'il s'agit d'une démocratie interactive qui oblige en permanence le pouvoir à s'expliquer, à rendre des comptes et à informer »[13]. La démocratie environnementale véhicule donc une conception positive des individus ; parce que la sauvegarde ainsi que la protection de l'environnement constituent un devoir pour chacun[14], la philosophie politique qui s'y attache implique que les citoyens soient actifs[15]. La participation environnementale ne concerne, dès lors, plus seulement l'administré « en tant qu'atteint dans ses droits propres, mais le citoyen en tant que garant et protecteur d'une valeur collective supérieure »[16]. Il apparaît alors une nouvelle forme de citoyenneté : la « citoyenneté environnementale »[17]. Pour s'exercer à bien, celle-ci suppose non seulement une participation des citoyens à l'élaboration des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, mais également la garantie, pour ces derniers, qu'une information complète (concernant à la fois l'état de l'environnement et les projets qui risquent d'y porter atteinte), leur soit communiquée. L'information et la

[9] CHEVALLIER J., « La gouvernance et le droit », Mél. Amselek, Bruylant, 2005, p. 189, cité *in* VAN LANG A., « Le principe de participation : un succès inattendu », art. préc., p. 26.

[10] SCHNAPPER D., *in* Conseil d'État, *La démocratie environnementale. Un cycle de conférences du Conseil d'État*, *op. cit.*, p. 40.

[11] Comme le souligne Thomas BERTRAND, il s'agit plutôt de « *répondre aux aspirations de démocratie participative et [de] désarmer les méfiances de la démocratie représentative* ; prendre conscience ainsi de leur nécessaire complémentarité » (BERTRAND T. et MARGUIN J., « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public », RJE 2017/3, vol. 42, p. 458). V. également *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, CABANEL H. et BONNECARRÈRE P., *Doc. Sénat*, n° 556, 17 mai 2017, p. 12.

[12] V. Rapport public du Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation française, 2011, p. 17. Tandis que délibérer correspond à une liberté de peser le pour et le contre en vue d'une prise de décision, décider revient à trancher définitivement une question.

[13] ROSANVALLON P., *Le Monde*, 4 mai 2009.

[14] Selon l'article L 110-2 du code de l'environnement, « il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement ». L'information et la participation ne constituent donc pas seulement un droit, mais également une modalité d'exercice du devoir de chacun de contribuer à la protection de l'environnement.

[15] PRIEUR M., *et al.*, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 156.

[16] PRIEUR M., « Le droit à l'environnement et les citoyens », RJE 1988, n° 4, p. 399.

[17] MOLINER-DUBOST M., « La citoyenneté environnementale », AJDA 2016, n° 12, p. 646-651.

participation forment ainsi « un cercle vertueux »[18], dès lors que la participation des citoyens est elle-même mise en œuvre afin d'améliorer et de diversifier l'information environnementale.

Si le droit à l'information et à la participation du public n'est pas spécifique au domaine de l'environnement, la nature particulière de ce droit a cependant entraîné son développement significatif dans ce domaine. Relativement ancien, ce droit transparaît, dès 1972, dans plusieurs conventions internationales[19], avant d'être largement consacré par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, qui impose aux États parties de garantir l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement[20]. Par la suite, le droit européen traduit les exigences de cette Convention par l'adoption de directives[21], puis, le droit français consacre le droit à l'information et à la participation du public, en 1995, à l'article L 110-1-II-5° du code de l'environnement. En 2004, ce droit est finalement promu au rang constitutionnel par l'article 7 de la Charte de l'environnement, selon lequel : « 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 ». Un temps ravalé au rang de symbole, cet article rencontre, dès 2011[22], « un succès inattendu »[23] et demeure, à ce jour, l'article de la Charte le plus invoqué devant les juges administratif, judiciaire et constitutionnel[24], attestant ainsi de l'attachement des justiciables à ces principes.

Depuis 1995[25], le droit français prévoit que l'application du droit à l'information et à la participation des citoyens à l'élaboration des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement est garanti par une autorité administrative indépendante : la Commission

---

[18] BERTRAND T. et MARGUIN J., « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public », art. préc., p. 480.

[19] Dès 1972, la Déclaration de Stockholm affirme le droit de l'homme à un environnement de qualité et indique la nécessité d'éclairer l'opinion publique (principes 1 et 19). Ensuite, en 1992, le principe 10 de la Déclaration de Rio précise que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. Chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques […] et la possibilité de participer au processus de prise de décision ».

[20] La Convention est ratifiée par la France par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 *autorisant l'approbation 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* et publiée par le 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*. Cette convention est essentielle pour l'information et la participation car elle « introduit la démocratie dans le processus de décision publique » (PRIEUR M., « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », RJE 1999, numéro spécial, p. 9).

[21] Par l'adoption des directives du 28 janvier et du 26 mai 2003 *relatives à l'accès du public à l'information en matière d'environnement et de participation*. Le 17 février 2005, l'Union européenne adhère à la Convention d'Aarhus, faisant de ses dispositions du droit communautaire.

[22] CC, déc. n° 2011-182 QPC, 14 octobre 2011, *M. Pierre T. [Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie]*, *JORF* 15 octobre 2011, p. 17465, cons. 6.

[23] VAN LANG A., « Le principe de participation : un succès inattendu », art. préc., p. 25-41.

[24] COHENDET M.-A. et FLEURY M., « Chronique de droit constitutionnel sur la Charte de l'environnement », RJE 2018/4, Vol. 43, p. 755-756 ; JOLIVET S. et MALET-VIGNEAUX J., « La Charte de l'environnement devant les juges administratif et judiciaire (juillet 2017- juin2018) », RJE 2018/4, Vol. 43, p. 769 ; PRIEUR M., « Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement », NCCC 2014, n° 43, p. 19.

[25] Art. 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*.

nationale du débat public (CNDP). Installée en 1997[26], celle-ci a, en effet, pour objectif de veiller au respect de l'information et de la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et qui présentent de forts enjeux socio-économiques[27]. À l'origine, son dispositif est inspiré des méthodes du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec, créé en 1978[28]. Cet « organisme gouvernemental impartial »[29] permet aux citoyens de s'informer et d'exercer leur droit de participation sur des projets et sur toute question relative à l'environnement. À partir de ce modèle et au fil des réformes successives[30], le champ de compétence de la CNDP n'a cessé d'être renforcé, jusqu'en novembre 2014, où, à la suite du décès d'un militant écologiste sur le site du barrage de Sivens, le Président de la République, François Hollande, a engagé une importante réforme du dialogue environnemental[31]. Le processus aboutit, en 2016, à l'adoption de plusieurs ordonnances[32] et d'une Charte de la participation du public[33], puis, en 2017, à la publication du décret n° 2017-626 fixant les règles d'application de l'ordonnance du 3 août 2016. L'ensemble des dispositions adoptées confère des compétences nouvelles à la CNDP et élargit ses conditions de saisine, tendant ainsi à conforter les procédures destinées à l'information et à la participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Parce que la CNDP garantit le droit à l'information et à la participation du public dans le domaine environnemental, son évolution est étroitement liée à celle de la démocratie environnementale. La refonte de la démocratie environnementale française est constamment envisagée à travers un accroissement du champ de compétences de la CNDP. L'enjeu démocratique déterminant qui s'attache aux missions qui lui sont conférées soulève la question du rôle de cette dernière au sein de la démocratie environnementale française. Paradoxalement, l'attribution de prérogatives croissantes à la CNDP ne semble pas pour autant susciter un intérêt manifeste de la part de la littérature scientifique juridique. Elle est, pourtant, au cœur des enjeux environnementaux et démocratiques, dès lors qu'elle conditionne le fonctionnement

---

[26] Décret d'application n° 96-388 du 10 mai 1996 *relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement*.

[27] À ce titre, la devise de la CNDP est : « Vous donner la parole et la faire entendre ».

[28] Lors de la révision de la *loi sur la qualité de l'environnement*.

[29] « Le rôle du BAPE », en ligne [https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/bape/]. Cet organisme relève du ministère de l'environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

[30] V. notamment loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* ; loi n° 2009-967 du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre de l'environnement* ; loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*.

[31] V. notamment en ce sens : « Démocratie environnementale : débattre et décider », Rapport de la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental, RICHARD A., 3 juin 2015 ; Rapport « Accélérer les projets de construction. Simplifier les procédures environnementales. Moderniser la participation du public », DUPORT J.-P., 3 juin 2015.

[32] Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 *relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement*. Ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 *relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes* et 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*, ratifiées par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018. Pour ce faire, le Gouvernement avait été habilité par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*.

[33] Publiée le 11 octobre 2016.

de la démocratie environnementale, en même temps qu'elle constitue un laboratoire de réflexion pour cette dernière. En veillant à l'effectivité du droit à l'information et à la participation des citoyens dans le domaine environnemental, la CNDP apparaît, en effet, en premier lieu, comme une institution garante de la démocratie environnementale. Néanmoins, si la récente réforme sur la modernisation du dialogue environnemental avait pour principal objectif de renforcer ce rôle de garante, l'analyse des dispositions adoptées met en évidence les nombreuses limites à son exercice (I). En second lieu, la CNDP fait également figure « d'institution expérimentale par excellence »[34], dans la mesure où elle expérimente à grande échelle des modalités de participation et de délibération du public[35]. Forte de son expérience, elle a, très récemment, rendu public un rapport s'intitulant *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*[36], qui identifie les dysfonctionnements de l'offre de participation institutionnelle dans le domaine de l'environnement et émet une série de propositions tendant à améliorer le fonctionnement de la démocratie environnementale. Novatrice, la CNDP constitue également une institution réflexive pour cette dernière (II). Ce faisant, l'ensemble des développements menés permettra de saisir l'étendue du rôle de la CNDP au sein de la démocratie environnementale française, dont l'essor véritable sera ainsi indirectement évalué.

I. Une garantie limitée de la démocratie environnementale

Pour garantir le droit à l'information et à la participation du public à l'élaboration des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, la CNDP veille à la bonne information du public durant la phase de réalisation de tous les projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux ou la mise en œuvre du plan ou programme. Elle veille également au respect de la participation du public par la détermination des modalités de participation de ce dernier et l'organisation de débats publics et de concertations préalables[37]. L'ordonnance du 3 août 2016 et le décret du 27 avril 2017 contribuent essentiellement à renforcer ces deux procédures en matière environnementale. Ces dernières sont destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, celles-ci permettant au public de participer à l'élaboration des projets, plans ou programme en amont de l'enquête publique. Elles constituent donc des moments clés dans l'exercice de la démocratie environnementale.

---

[34] REVEL M. *et al.*, « Introduction », *in* BLATRIX C. *et al.*, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007, p. 10.

[35] À ce titre, elle a notamment accompagné la réforme du dialogue environnemental de 2016 et émet fréquemment des propositions tendant à renforcer la démocratie environnementale.

[36] Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », par JOUANNO C., CASILLO I., AUGAGNEUR F., 18 juin 2019, en ligne [https://www.debatpublic.fr/].

[37] Comme l'indique l'article L 121-1 du code de l'environnement, la CNDP « peut décider d'organiser un débat public ou une concertation préalable permettant de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Ce débat ou cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Ce débat ou cette concertation porte également sur les modalités d'information et de participation du public après sa clôture ».

Leur réforme était ainsi supposée accroître le rôle de garante de la démocratie environnementale de la CNDP, par une extension du champ de ses compétences en la matière. Alors que l'institutionnalisation de l'intervention d'un tiers garant tend à renforcer ce rôle (A), l'analyse des nouvelles compétences conférées à la CNDP révèle cependant leur manque d'effectivité, mettant ainsi en lumière les difficultés de la Commission à s'affirmer pleinement comme une institution garante de la démocratie environnementale française (B).

A. L'institutionnalisation réussie de la mission de garant

Lorsque la CNDP décide d'organiser une concertation ou un débat public, celle-ci dispose de divers moyens lui permettant d'assurer sa mission au plus près du public. Si elle décide, par exemple, de l'organisation d'un débat public, elle en délègue l'animation à une commission particulière du débat (CPDP) dont les membres sont désignés par la CNDP[38]. Ces derniers préparent et animent le débat, veillant, de la sorte, directement à l'impartialité de son organisation. Pour la CNDP, cette possibilité est un moyen de s'assurer concrètement du respect du droit à l'information et à la participation du public dans le domaine environnemental. Sur ce modèle de proximité permettant à la CNDP de garantir davantage l'effectivité de sa mission au sein de la démocratie environnementale, la réforme sur la modernisation du dialogue environnemental a entendu institutionnaliser la mission de garant.

L'ordonnance du 3 août 2016 systématise ainsi l'intervention d'un tiers garant qui a pour mission de veiller « à la qualité, à la sincérité et à 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 »[39]. La généralisation de cette fonction – qui avait déjà été consacrée, en 2010, dans le cadre des concertations lorsque le maître d'ouvrage en faisait la demande[40] – a pour objectif de créer un *continuum* dans les démarches de participation du public en matière environnementale. Assurer la cohérence de l'ensemble des débats permet, en premier lieu, au garant, de prévenir les risques de confusions

[38] Ces membres sont choisis « pour la diversité de leurs profils, la variété de leur expérience et leur capacité à appréhender les principes et les règles du débat public. Les membres d'une CPDP peuvent n'avoir aucune expérience préalable en matière de débat public, de même qu'ils peuvent n'avoir aucune compétence dans le domaine du projet soumis au débat. Les qualités requises sont la disponibilité, la capacité d'adaptation, un tempérament sociable et ouvert, une bonne aptitude à l'écoute et le sens de l'équité » (Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2017, p. 19).

[39] Art. L 121-1-1 du code de l'environnement. Ces dispositions s'appliquent aux garants désignés par la CNDP (concertation préalable organisée à la demande de la CNDP, de l'autorité compétente pour autoriser, par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, à la suite de la mise en œuvre du droit d'initiative, après un débat public ou une concertation préalable décidée par elle, ou mission de conseil et d'appui méthodologique). Sa mission lui impose de garantir la qualité et la sincérité des informations diffusées, le contenu et la qualité des outils d'information, le respect des principes de base d'une démarche d'implication du public (inclusion, accessibilité, intelligibilité des documents, liberté d'expression, etc.), mais aussi le bon déroulement de la concertation, en veillant au respect du code de l'environnement. Il doit garantir à l'ensemble des interlocuteurs « la même qualité d'écoute » et peut, en accord avec le porteur du projet, animer lui-même les réunions publiques ou les ateliers (CNDP, « Garants de concertation », Notice de présentation jointe à l'appel à candidature, p. 3, en ligne [https://www.debatpublic.fr/]).

[40] V. art. 246 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ; art. L 121-9 du code de l'environnement (version en vigueur en 2010).

entre les étapes en amont et en aval et de réduire le nombre de demandes multiples d'un même document aux porteurs de projet. Cet acteur a, par conséquent, vocation à lutter contre la tendance qui consistaient jusqu'alors à considérer les enquêtes publiques comme une forme de *procédure d'appel* de la concertation, ce qui ne correspondait pas à leurs objectifs. Par un accompagnement systématique du dialogue après un débat public, le garant a, en deuxième lieu, pour but d'empêcher d'éventuelles ruptures dans le processus participatif environnemental, en particulier lorsque l'enquête publique débute plusieurs années après. Un délai important étant susceptible de séparer la phase amont de la phase aval, l'objectif du garant est de mieux gérer ces « temps faibles »[41] de la participation du public mais aussi d'éviter que des oppositions n'émergent au moment de la construction dudit projet[42]. En troisième lieu, la systématisation de l'intervention d'un garant a pour visée de clarifier la responsabilité de chacun des acteurs : à la différence des commissaires-enquêteurs, cet « acteur à part entière et actif » du processus participatif n'intervient pas pour émettre un jugement final sur le projet, mais pour « rectifier, infléchir ou améliorer »[43] ce dernier. Le rôle du garant « n'est ni celui d'un arbitre ni celui d'un conciliateur. C'est celui d'un observateur vigilant », chargé de veiller au respect des règles de la concertation et des débats « qui donnent à chacun un égal droit à s'exprimer sur la base d'une information sincère et la plus complète possible »[44]. Véritable *ambassadeur* de la CNDP, le garant est ainsi en mesure d'influer la qualité de la concertation ou du débat durant son déroulement et bénéficie, à ce titre, d'une large marge de manœuvre : du suivi critique à l'animation des démarches de participation ou à la co-élaboration de la concertation avec le maître d'ouvrage[45].

Afin d'assurer l'indépendance des garants (aussi bien de l'administration de l'État que des maîtres d'ouvrage privés[46]), leur désignation appartient à la CNDP. Cette dernière a donc pour mission de constituer et de gérer la liste nationale des garants de la participation pour un mandat de quatre ans[47]. Constituée le 5 juillet 2017 à la suite d'un appel à candidatures lancé par la CNDP, en 2016, la première liste regroupe 251 garants. En pratique, cette première

---

41 *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative*…, CABANEL H. et BONNECARRÈRE P., *Doc. Sénat*, n° 556, *op. cit.*, p. 122.

42 Il constitue ainsi un recours possible en cas de désaccord sur le déroulement du processus de participation.

43 CNDP, « Garants de concertation », Notice de présentation jointe à l'appel à candidature, *op. cit.*, p. 2.

44 Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2015, p. 72.

45 En dehors du processus de concertation, le garant peut rencontrer – de manière confidentielle ou publique – autant de fois qu'il le considère nécessaire une ou plusieurs parties prenantes afin de mieux les associer à la démarche ou de cerner davantage le contexte. Durant sa mission, celui-ci peut demander à la CNDP, qui en supporte le coût, une étude technique ou une expertise complémentaire. Cette possibilité rend « la participation moins factice » (STRUILLOU J.-F., « La participation du public en matière d'environnement : le changement dans la continuité », art. préc., p. 1392), les informations fournies par le maître d'ouvrage étant parfois incomplètes ou tronquées. À l'issue de la concertation, les garants établissent un bilan comportant une synthèse des observations et des propositions présentées. Le bilan est rendu public sur le site de la CNDP et est joint au dossier de l'enquête publique.

46 Art. L 121-1-1 du code de l'environnement. Le garant est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité qui concerne à la fois le projet débattu et les relations avec toutes les parties prenantes. Au début de chaque mission, il doit signer la *charte d'éthique et de déontologie des membres des commissions particulières du débat public et des garants*, souscrivant ainsi aux clauses qui encadrent son engagement en faveur de la concertation, et qui assurent son indépendance, son impartialité, sa neutralité ainsi que son devoir de réserve (CNDP, « Garants de concertation », Notice de présentation jointe à l'appel à candidature, *op. cit.*, p. 6).

47 Cette liste est intitulée « l'annuaire des garants », V. site officiel de la CNDP, [https://www.debatpublic.fr/].

désignation a néanmoins révélé deux principaux écueils, qui ont, par la suite, été dépassés. Le premier a trait à la formation des garants. Ces derniers ne sauraient garantir efficacement les principes d'information et de participation du public en matière environnementale s'ils n'ont pas, au préalable, bénéficié d'une formation adéquate. Après avoir témoigné « de leur grand intérêt pour les questions relatives à la démocratie environnementale »[48], ces derniers ont donc suivi une formation en ligne sur la participation du public dans le champ environnemental, élaborée par le ministère de la Transition écologique et solidaire, la CNDP et le Centre national de la fonction publique territoriale, et complétée par un séminaire de formation en présentiel[49]. Cependant, les techniques de débat public et de participation évoluant en permanence, la CNDP doit régulièrement enrichir la formation pour accompagner, au mieux, les garants dans leurs nouvelles missions. Dès 2018, tous les garants nommés sur de nouveaux dossiers ont, dès lors, suivi « une formation de *prise en main* dans les trois semaines suivant leur nomination »[50] et ont reçu des lettres de mission clarifiant leur rôle ainsi que les attentes de la CNDP. La Commission tente ainsi continuellement d'adapter cette formation aux évolutions des dispositifs participatifs environnementaux et nomme régulièrement, lors de leurs premières missions, des garants en binôme avec un autre garant plus expérimenté afin de favoriser la co-formation[51].

Plus délicat, le second écueil est relatif à la teneur du lien qui unit le garant à la CNDP. Si un « lien continu »[52] est essentiel entre le garant et la Commission[53], la connaissance des garants par la CNDP se révèle cependant, en pratique, quelque peu délicate. Dans son rapport annuel de 2018, la Commission confie avoir besoin de « mieux connaître »[54] ses garants. Il lui aura fallu un peu plus d'un an pour rencontrer, par groupes régionaux, l'intégralité des 251 garants. Il est alors délicat, pour elle, d'entretenir un lien étroit avec ces acteurs pourtant essentiels à l'exercice effectif de sa mission[55]. Afin de pallier cette difficulté, il est prévu que la CNDP désigne des

---

[48] *Ibid.* Il est précisé que les candidats doivent avoir des connaissances dans les domaines suivants : les procédures relatives à la participation du public prévues par le code de l'environnement ; les fondamentaux de la démocratie participative (méthodes de mobilisation du public, place de l'expertise dans une démarche de participation, articulation avec la prise de décision) ; fonctionnement de la CNDP.

[49] Il s'agit d'un « MOOC » (*Massive open online course*) organisé en cinq séances. La première séance portait sur l'ordonnance de 2016, sa genèse et ses dispositions innovantes ; la deuxième traitait du processus de participation et des acteurs durant la phase *amont* ; la troisième concernait le processus de participation et ses acteurs durant la phase *aval et indifférenciée* ; la quatrième traitait des garants de la participation ; et la cinquième et dernière séance analysait la charte de la participation du public lors de sa mise en pratique. Chaque séance comprenait des vidéos explicatives, des témoignages, des fiches de connaissance, une fiche de synthèse, une bibliographie et un QCM (V. Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2017, p. 23).

[50] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 6.

[51] Cette nomination en binôme peut également avoir lieu en cours de mission, si la CNDP le décide ou si les acteurs du territoire en font la requête motivée et que la CNDP y donne suite (CNDP, « Garants de concertation », Notice de présentation jointe à l'appel à candidature, *op. cit.*, p. 6).

[52] *Ibid.*

[53] Celui-ci doit l'informer de manière régulière (mensuelle) de la tenue de ses missions et des difficultés rencontrées.

[54] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 6.

[55] Les garants ont généralement des interlocuteurs au sein de la CNDP « qui veillent à ne pas les laisser seuls sur les territoires, et qui s'appliquent à tisser des relations de confiance avec eux », dans la mesure du possible (CNDP, « Garants de concertation », Notice de présentation jointe à l'appel à candidature, *op. cit.*, p. 6).

délégués régionaux chargés de l'animation du réseau des garants dans chacune des régions administratives et de la diffusion des bonnes pratiques[56]. Le décret du 27 avril 2017 officialise ainsi une pratique récente de la CNDP consistant à nommer dans chaque région un *correspondant*. Ces délégués sont en lien avec les garants et sont, plus largement, chargés d'apporter « appui et conseil »[57] aux collectivités territoriales ainsi qu'aux acteurs locaux dans le domaine de la participation du public en matière environnementale[58]. Le lien entre la Commission et les garants se révèle d'autant plus essentiel que, durant l'intégralité du processus, ces derniers représentent la CNDP face aux différents interlocuteurs : s'ils viennent à manquer à l'une de leurs obligations, ils peuvent être radiés de la liste par la Commission. Le garant incarne ainsi le rôle d'un véritable *ambassadeur* de celle-ci et lui permet d'être davantage présente sur le terrain afin de s'assurer, concrètement, du respect du droit à l'information et à la participation du public dans le domaine environnemental.

En institutionnalisant le rôle du garant, l'ordonnance du 3 août 2016 offre donc un moyen supplémentaire à la CNDP d'assurer au plus près sa mission, de renforcer le *continuum* de la participation et de garantir davantage l'effectivité des procédés participatifs environnementaux, confortant, de la sorte, son rôle au sein de la démocratie environnementale. Par ailleurs, la réforme sur la modernisation du dialogue environnemental prévoyait également de renforcer ce rôle par l'attribution de nouvelles compétences à la CNDP. L'analyse des dispositions adoptées et de la pratique qui en a découlé révèlent cependant un manque d'effectivité de ces dernières, mettant ainsi en lumière les limites actuelles au plein développement de la démocratie environnementale française.

B. Le manque d'effectivité des nouvelles compétences de la Commission nationale du débat public

L'extension du champ de compétences de la CNDP est double : non seulement la Commission peut désormais être saisie pour une mission de conciliation en cas de risque de conflits ou de différends, mais sa saisine est également élargie dans le cadre du débat public et de la concertation préalable à de nouveaux projets ainsi qu'à de nouveaux acteurs. L'ensemble de ces éléments devait lui permettre d'asseoir davantage son rôle de garante au sein de la démocratie environnementale française.

En premier lieu, la CNDP bénéficie désormais d'une mission de conciliation en cas de risque de conflits ou de différends, en vertu de l'article L 121-2 du code de l'environnement. Cette nouvelle compétence a vocation à s'appliquer lorsque les situations « se détériorent mais que les parties prenantes souhaitent poursuivre le dialogue et saisir conjointement la CNDP pour aboutir à un accord entre elles sur les modalités de participation du public au processus

[56] Art. R 121-15 du code de l'environnement. Ces délégués régionaux bénéficient également d'une indemnité, V. arrêté du 29 juillet 2019 *relatif aux frais et indemnités des membres de la Commission nationale du débat public et des commissions particulières, des délégués régionaux et des garants désignés par la CNDP*, *JORF* n° 0178 du 2 août 2019.
[57] STRUILLOU J.-F., HUTEN N., « Chronique. Démocratie environnementale », art. préc., p. 117.
[58] En faisant notamment connaître la Commission aux administrations publiques, aux maîtres d'ouvrage, aux associations ou au grand public.

décisionnel »[59]. Lorsque la Commission est saisie par les parties d'une demande commune et motivée de conciliation en vue d'aboutir à une reprise du dialogue, celle-ci dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de l'opportunité de conduire une procédure de conciliation[60]. Par ce mécanisme, la CNDP est en mesure de jouer un rôle déterminant dans la prévention des conflits et des différends ayant trait à la participation du public au processus décisionnel environnemental. Cette nouvelle faculté est supposée conforter son rôle de garante de la démocratie environnementale en lui permettant de s'assurer de la poursuite du dialogue entre les parties prenantes[61], par la recherche de compromis, et de veiller aux modalités des procédures destinées à l'information et à la participation du public à l'élaboration des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. En pratique, la CNDP n'a, jusqu'à présent, cependant jamais été saisie d'une telle demande de conciliation[62]. Les parties prenantes aux divers projets semblent quelque peu frileuses, en particulier les maîtres d'ouvrage, craignant essentiellement que la procédure ne prolonge les délais impartis aux projets, déjà soumis à de nombreux retards. Il est, au demeurant, fréquent que « les responsables politiques et les chefs d'entreprise » rechignent à solliciter la CNDP lorsque sa saisine n'est pas obligatoire, estimant que celle-ci « va faire perdre du temps et retarder les projets »[63]. Pourtant, qu'il s'agisse du dialogue avec le public ou de la procédure de conciliation, l'ensemble des dispositifs consacrés a pour finalité le gain de temps : parce qu'une décision plus concertée apparaît plus légitime, elle est aussi mieux acceptée. Étant donné que ces procédures permettent d'éviter les blocages et les conflits, la décision finale aura tendance à être mise en œuvre plus rapidement[64]. Cette nouvelle mission de conciliation ne peut donc être effective tant que les réticences de ces parties au projet ne seront pas dépassées.

En second lieu, l'extension de la saisine de la CNDP dans le cadre du débat public et de la concertation préalable a, elle aussi, pour objectif de conforter le rôle de la Commission au sein de la démocratie environnementale. La réforme sur la modernisation du dialogue environnemental a, en effet, introduit de nouvelles dispositions qui étendent le champ du débat public et de la concertation préalable en matière environnementale.

---

[59] *Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et 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*, ZULESI J.-M., *Doc. AN*, n° 91, 11 juillet 2017, p. 21.

[60] Art. R 121-18 du code de l'environnement. Si elle décide de faire droit à une telle demande, sa décision doit être motivée et il lui appartient alors de désigner un conciliateur parmi ses membres, ce dernier pouvant faire appel à des experts extérieurs. Dans le cas où la conciliation aboutit à un accord, un document indiquant les termes de la solution de compromis retenue et les modalités de suivi de l'accord par les parties prenantes est établi. Dès sa signature par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable et toutes les parties prenantes ayant participé à la conciliation, ce document est rendu public.

[61] Les parties prenantes comprennent au moins le maître d'ouvrage et une association agréée au niveau national ou deux associations ou une fédération d'associations agréées.

[62] Information fournie directement par la CNDP. V. également *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative…*, CABANEL H. et BONNECARRÈRE P., *Doc. Sénat*, n° 556, *op. cit.*, p. 109.

[63] LEYRIT C., « Intervention lors des premières rencontres de la participation », Bordeaux, 26 janvier 2017, en ligne [https://www.debatpublic.fr/].

[64] LEYRIT C., « Débats publics : démocratiser et légitimer les décisions », Annales des Mines 2016/1, n° 81, p. 29.

Outre l'extension de la saisine de la CNDP aux plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale[65], il est, à présent, prévu que la CNDP puisse être saisie de l'organisation d'un débat public national sur l'élaboration d'un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire[66]. Les projets visés proposent « une évolution substantielle d'une politique publique ou des nouvelles options générales, et qui 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 »[67]. Cette saisine est ouverte au Gouvernement, à 60 députés ou 60 sénateurs et à 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France. Une fois saisie, la Commission informe le ou les ministres concerné(s) par le projet de réforme qui, en réponse, lui adresse(nt) un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques, les enjeux socio-économiques, l'identification des impacts significatifs du projet de réforme sur l'environnement, ainsi que les solutions alternatives. La CNDP établit, ensuite, le calendrier de déroulement du débat public et organise ce dernier selon les conditions prévues aux articles L 121-8 à L 121-15 du code de l'environnement. Dès lors que le débat est clos, le ou les ministres principalement intéressé(s), le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou la personne publique responsable de la politique visée publient les enseignements et les suites tirés de celui-ci.

Si l'introduction de ces dispositions apparaît séduisante, il est néanmoins possible de douter de leur mise en œuvre. D'une part, le seuil des 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France s'avère particulièrement élevé, notamment par comparaison à celui fixé pour l'exercice de « l'initiative citoyenne européenne », qui permet, *a minima*, à un million de citoyens européens issus d'au moins 7 des 28 pays de l'Union d'inviter la Commission européenne à présenter une proposition législative. En ce sens, le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Jean-Marc Zulesi, a suggéré au Gouvernement d'abaisser le seuil des 500 000 ressortissants de l'Union[68], mais cette proposition est, jusqu'à présent, restée lettre morte.

D'autre part, il semble, qu'en pratique, la sollicitation de la CNDP par le Gouvernement et les parlementaires n'aille pas de soi. À titre d'exemple, le 14 décembre 2018, le Premier ministre, Édouard Philippe, a saisi la Commission, la chargeant de préparer l'organisation du Grand

---

[65] Art. L 121-8 (IV) du code de l'environnement. Le décret du 27 avril 2017 fixe la liste des onze plans et programmes concernés par ces dispositions (Art. R 121-1-1 du code de l'environnement). Il s'agit notamment de la programmation pluriannuelle de l'énergie, du plan de prévention des déchets, du schéma décennal de développement du réseau ou encore de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse. Ces documents définissant « le cadre dans lequel des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine pourront être autorisés, il a paru nécessaire de soumettre lesdits documents à saisine obligatoire de la CNDP » (STRUILLOU J.-F., « La participation du public en matière d'environnement : le changement dans la continuité », AJDA 2018, n° 24, p. 1392). Une fois saisie, cette dernière décide d'organiser un débat public, une concertation préalable, ou de ne pas donner suite.

[66] Art. L 121-10 du code de l'environnement.

[67] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2017, p. 15.

[68] V. *Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances* …, ZULESI J.-M., *Doc. AN*, n° 91, *op. cit.*, p. 22.

débat national, traitant notamment de la transition écologique. Du point de vue de la CNDP, cette expérience ne s'est cependant pas révélée très productive : alors que le Gouvernement a limité le rôle de la Commission à une « mission de conseil et d'expertise »[69] pour l'accompagner dans la préparation du Grand débat, la présidente de la CNDP, Chantal Jouanno, s'est rapidement retirée du projet[70] et la Commission n'a finalement pas souhaité poursuivre sa mission au-delà de la phase de préparation, « constatant que celle-ci ne pouvait être exercée en toute indépendance »[71]. Selon elle, les conditions d'indépendance du débat public n'étaient pas réunies, dans la mesure où le Gouvernement souhaitait limiter les prises de parole à seulement quatre thèmes précis, la Commission estimant ce choix « contraire à la philosophie du débat public qui autorise le public à s'exprimer sur tous les thèmes qu'il souhaite »[72], et que les méthodes retenues par le Président de la République ne permettaient pas de recueillir effectivement la parole citoyenne[73]. *In fine*, le budget de fonctionnement de 2019 de la CNDP a été amputé de 20% pour financer le Grand débat, ce que sa présidente a vivement regretté, soulignant que « dans un contexte où le public exige d'être plus étroitement associé aux décisions qui le concernent, il semblerait paradoxal d'affaiblir l'autorité qui garantit le droit de participation »[74]. En outre, la sollicitation de la CNDP sur ce débat a entraîné de nombreuses critiques de la part de la classe politique. Alors que des députés du groupe LR ont déposé une proposition de loi visant à supprimer la Commission[75], François Bayrou a dénoncé la « légitimité nulle » de la CNDP, formée, selon lui, « de personnes qui n'ont pas été élues et dont on peut douter de l'expérience »[76]. Ces évènements démontrent la difficulté qui est celle de certains acteurs de la politique nationale environnementale de s'en remettre à une autorité administrative indépendante, extérieure à leurs habitudes[77]. Malgré ses 20 ans d'expérience, l'un

[69] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 6.

[70] V. Décision n° 2019/13/GDN/2 et communiqué de la séance plénière du 9 janvier 2019, en ligne [https://www.debatpublic.fr/].

[71] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 7.

[72] JOUANNO C., *in* PHILIPPE B., « Chantal Jouanno répond aux critiques », Capital, 25 janvier 2019, en ligne. Dans un rapport publié le 14 janvier 2019, la CNDP fait référence à ce que le Président de la République a qualifié de « *lignes rouges*, c'est-à-dire les décisions sur lesquelles il ne reviendra pas », rappelant que « par son expérience du débat public, la CNDP a déconseillé ce positionnement qui est systématiquement assimilé à un signal de fermeture, quel qu'en soit le bien-fondé » (« Mission d'accompagnement et de conseil pour le Grand Débat National », Rapport de la Commission nationale du débat public, 14 janvier 2019, p. 9).

[73] Pour Chantal JOUANNO, lorsqu'un responsable politique participe à une réunion de débat public, « il s'assoit dans un coin, écoute les citoyens et prend des notes », tandis qu'Emmanuel Macron « passe son temps à faire de la pédagogie autour de sa politique, à justifier ses choix. C'est un exercice de communication » (*ibid.*).

[74] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 7.

[75] *Proposition de loi visant à supprimer la commission nationale du débat public, instance de pseudo-démocratie participative inefficace et coûteuse*, MAQUET E., SERMIER J.-M., HETZEL P., LOUWAGIE V., PARIGI J.-F., LE FUR M., DI FILIPPO F., LACROUTE V., TAUGOURDEAU J.-C., BONY J.-Y., AUBERT J., BAZIN-MALGRAS V., *Doc. AN*, n° 790, 21 mars 2018.

[76] ZENNOU A., « Pour Bayrou, la légitimité de la Commission nationale du débat public est nulle », Le Figaro, 11 janvier 2019, en ligne ; « François Bayrou dénonce la légitimité nulle de la Commission nationale du débat public », Radio France, 10 janvier 2019, en ligne.

[77] Dans son retour d'expérience relatif au Grand débat national, Chantal JOUANNO rappelle que l'objectif premier du débat public est « de garantir la confiance de toutes les parties prenantes. Sans confiance, aucun débat sincère, aucune construction éclairée n'est possible » (Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 7). D'ailleurs, si avant cette réforme le ministre de l'environnement disposait déjà d'une possibilité de saisine pour débattre d'options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement

des principaux enjeux pour la CNDP tient encore à sa capacité « à s'imposer et à se faire reconnaître dans l'ordre politico-administratif »[78]. À l'instar de nombreuses autorités administratives indépendantes, la CNDP doit sans cesse apporter la preuve de sa légitimité, qui procède, à l'origine, d'une délégation de pouvoir consentie par le législateur. Si, pour d'aucuns, cette forme de légitimité n'est pas suffisante[79], l'idée même d'autorité administrative indépendante apparaissant « aux antipodes de la vision jacobine d'une souveraineté une et indivisible »[80], la CNDP est créée par la loi et semble, du même coup, bénéficier d'une forme de légitimité dérivée. Face à la persistance de la critique, la Commission choisit de cultiver une « légitimité d'impartialité »[81] qui s'appuie sur son indépendance[82] (supposée lui garantir « la possibilité d'agir en toute liberté, à l'abri de toute instruction et de toute pression »[83]), mais aussi sur les qualités de ses membres (qu'ils soient parlementaires, élus locaux, magistrats, représentants d'association, de syndicats, d'entreprise ou d'usagers, ces derniers détiennent des compétences techniques, une capacité d'expertise ou une autorité morale[84]), sur les garanties procédurales qui entourent les processus décisionnels (dont la collégialité[85]) et sur les principes de fonctionnement qu'elle retient (neutralité, transparence, égalité de traitement et argumentation[86]). Contrairement aux critiques émises, cette forme de légitimité lui permet de s'affirmer comme un garant impartial qui contribue effectivement à la garantie de la démocratie environnementale. Les réticences politiques doivent donc être dépassées pour une concrétisation effective des principes d'information et de participation à la prise de décision environnementale.

---

durable ou d'aménagement (le législateur a souhaité modifier cette disposition car la notion « *d'options générales d'intérêt national* était floue » (*Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances* …, ZULESI J.-M., *Doc. AN*, n° 91, *op. cit.*, p. 22)), le Gouvernement n'avait saisi la CNDP que trois fois en dix ans : pour le débat public *sur la gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue* (septembre 2005-janvier 2006) ; pour le débat public *sur les transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien* (mars 2006-juillet 2006) ; et pour le débat public *sur le développement et la régulation des nanotechnologies* (octobre 2009-février 2010).

[78] REVEL M. *et al.*, « Introduction », art. préc., p. 13.

[79] *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative*…, CABANEL H. et BONNECARRÈRE P., *Doc. Sénat*, n° 556, *op. cit.*, p. 117.

[80] ROSANVALLON P., *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Éd. du Seuil, 2008, p. 134.

[81] *Ibid.*, p. 119.

[82] Art. L 121-6 du code de l'environnement. La Présidente Chantal JOUANNO souligne ainsi que « l'indépendance et l'impartialité de la CNDP sont le fondement même de sa légitimité » (Compte rendu de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, 7 mars 2018, séance de 16 h 30, *Doc. AN*, n° 38, p. 16).

[83] Cour de justice de l'Union européenne, 9 mars 2010, *Commission européenne c/ République fédérale*, Affaire C-518/07, cons. 18.

[84] CHEVALLIER J., « Autorités administratives indépendantes et État de droit », Civitas Europa 2016/2, n° 37, p. 147. La CNDP est aujourd'hui composée de 25 membres au profil varié : un président, deux vice-présidents, des élus (deux parlementaires et six élus locaux), des magistrats, deux personnes qualifiées, deux représentants d'associations, deux représentants des consommateurs et des usagers, deux représentants des syndicats de salariés et deux représentants des entreprises ou chambres consulaires (dont un représentant des entreprises agricoles).

[85] Tandis que la CNDP est « une institution délibérative-pluraliste », le pouvoir exécutif national ou local est « un décideur souverain » (ROSANVALLON P., *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, *op. cit.*, p. 147).

[86] Site officiel de la CNDP, [https://www.debatpublic.fr/].

Par ailleurs, la réforme sur la modernisation du dialogue environnemental introduit également un droit d'initiative citoyenne[87]. De manière générale, le droit d'initiative permet à des tiers qui estiment que les modalités de participation du public envisagées par la personne publique responsable du projet ou le maître d'ouvrage sont insuffisantes au regard des enjeux socio-économiques et des impacts sur l'environnement induits par le projet, plan ou programme, de saisir la CNDP ou le préfet territorialement compétent.

L'initiative s'exerce ainsi directement auprès de la CNDP pour les projets dont le coût prévisionnel est compris entre 150 et 300 millions d'euros et pour lesquels la saisine de la Commission est donc facultative[88]. Cette initiative citoyenne peut désormais émaner de 10 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, ce qui constitue un net progrès en termes de participation citoyenne[89]. Elle peut également résulter d'une saisine par dix parlementaires, par un conseil départemental, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunal ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés, ou encore par une association agréée au niveau national.

Le droit d'initiative citoyenne peut également s'exercer auprès du représentant de l'État. Les citoyens lui demandent ainsi l'organisation d'une concertation préalable du public sur un projet, plan ou programme soumis à évaluation environnementale, lorsqu'aucune concertation préalable n'est organisée par la CNDP, le maître d'ouvrage ou l'autorité compétente[90]. Cette initiative peut émaner d'un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention du porteur du projet égal à 20% de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10% de la population recensée dans la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention. L'initiative peut également émaner des collectivités locales[91] ou d'associations de protection de l'environnement[92]. La concertation peut alors être organisée sous l'égide d'un garant. Si l'exercice de ce droit permet de dépasser l'inaction des porteurs de projet quant à l'organisation d'une concertation préalable, il présente, néanmoins, plusieurs inconvénients : outre son degré de formalisme élevé, il demeure conditionné par l'accord du préfet, qui apprécie la recevabilité de la demande au regard du territoire affecté par le projet et de ses principaux

[87] L'ensemble des saisines de la CNDP sur le fondement de l'initiative citoyenne s'exerce sur la base d'une pétition rédigée en français et présentée dans les mêmes termes à tous les signataires, ceux-ci ne pouvant soutenir qu'une seule fois la pétition (art. R 121-28 du code de l'environnement). Les signatures sont recueillies par voie électronique et sont accompagnées d'informations certifiant la nationalité des signataires. Une fois saisie, la CNDP est tenue de vérifier la recevabilité de la demande.

[88] Art. L 121-8 (II) du code de l'environnement.

[89] *Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances* …, ZULESI J.-M., *Doc. AN*, n° 91, *op. cit.*, p. 77.

[90] Art. L 121-15-1, L 121-17- L 121-19 du code de l'environnement.

[91] Il peut s'agir d'un conseil régional, départemental ou municipal ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunal dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention (art. L 121-19 (I, 2°) du code de l'environnement).

[92] Il s'agit d'une association de protection de l'environnement agréée au niveau national ou deux associations ou une fédération d'associations agréées 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 (art. L 121-19 (I, 3°) du code de l'environnement).

impacts environnementaux. Il décide de l'opportunité d'organiser une concertation préalable et, le cas échéant, fixe la durée ainsi que l'échelle territoriale de la participation. En l'absence de décision explicite de sa part dans un délai d'un mois, le représentant de l'État est réputé avoir rejeté la demande. Selon ces modalités, ce dernier est « impliqué de manière effective et directe dans le processus de décision et par conséquent il peut être perçu comme étant en situation de *juge et partie* »[93]. Cette situation apparaît d'autant plus problématique qu'il est amené à statuer sur la soumission d'un projet à une formalité de nature à provoquer des retards, voire une remise en question dudit projet. En outre, le champ d'application du droit d'initiative se révèle relativement restreint, dans la mesure où celui-ci ne concerne pas tous les projets d'aménagement relevant de l'évaluation environnementale, mais est subordonné à un critère financier. Les projets visés sont uniquement ceux dont le montant des dépenses publiques excède un seuil fixé par décret en Conseil d'État et ne peut être supérieur à cinq millions d'euros. Cette condition peut surprendre, « l'incidence d'un projet sur l'environnement n'étant pas obligatoirement proportionnée à son coût »[94]. De tels inconvénients sont ainsi susceptibles de freiner l'exercice potentiel de ce nouveau droit.

Ainsi, l'attribution d'une nouvelle mission et l'élargissement de sa saisine à de nouveaux projets et acteurs doivent permettre à la CNDP de s'affirmer davantage comme une institution garante de la démocratie environnementale française. Si cette extension constitue un réel progrès en matière de démocratisation du dialogue environnemental, celui-ci est cependant freiné par un formalisme parfois excessif et, en pratique, par les réticences persistantes de certains responsables politiques ou des parties prenantes au projet. En limitant la concrétisation effective des principes de participation et d'information du public à la prise de décision environnementale, ces éléments empêchent la CNDP de jouer pleinement son rôle de garante de la démocratie environnementale française. Plus encore, dans ces conditions, c'est, *in fine*, le véritable développement de la démocratie environnementale qui est entravé.

En outre, la réforme sur la modernisation du dialogue environnemental ayant ainsi étendu le champ de compétences de la CNDP en matière environnementale, il en découle une sollicitation accrue de la Commission qui est confrontée à un « accroissement du volume des procédures »[95], entraînant fréquemment des « tentatives d'instrumentalisation de la participation »[96]. Pour lutter contre ce risque, la CNDP veille à ne pas « se transformer en organisme administratif de gestion de la participation »[97] et multiplie les manifestations visant à diffuser une véritable « culture de la participation »[98]. Elle tente notamment de professionnaliser la préparation des débats publics et des concertations, tout en cherchant à

[93] STRUILLOU J.-F., « La participation du public en matière d'environnement : le changement dans la continuité », art. préc., p. 1392.
[94] *Ibid.*
[95] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 6. Alors que la CNDP a historiquement concentré son expertise sur le débat public, elle a récemment été confrontée à « une augmentation considérable du nombre de concertations préalables » (*ibid.*, p. 23).
[96] *Ibid*, p. 6.
[97] *Ibid.*
[98] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2017, p. 3.

capitaliser son expérience « en fonction des territoires et des thèmes »[99]. C'est la raison pour laquelle elle s'est récemment réorganisée en quatre pôles, l'un d'entre eux étant spécifiquement dédié *à la gestion et à l'analyse des données*, autrement dit à l'accumulation et à l'évaluation des débats publics et des concertations. Si la CNDP apparaît comme un acteur majeur du fonctionnement de la démocratie environnementale, elle est également une institution dont l'expérience et les réflexions qui en découlent se révèlent particulièrement utiles au développement de cette dernière.

II. Une force de proposition pour la démocratie environnementale

La médiatisation des activités de la CNDP participe « à la construction d'un modèle de réflexivité »[100] pour la démocratie environnementale. Au-delà de la densité des informations fournies par son site internet, la CNDP établit chaque année un rapport rendant compte de son activité[101]. Ce dernier fournit un bilan de l'exercice de ses missions et de ses moyens pour l'année écoulée, tout en dressant les perspectives envisagées pour l'année à venir. En tirant les conséquences des activités menées et en recherchant des solutions qui permettent d'améliorer les points négatifs soulevés, les rapports annuels de la CNDP nourrissent la réflexion tendant à améliorer l'effectivité et l'efficacité de la démocratie environnementale. En outre, les discours et les prises de position de la présidence de la CNDP et de ses deux vice-présidences y participent également[102]. Lors des travaux *de modernisation du droit de l'environnement* engagés en 2014, le Président Christian Leyrit a, par exemple, présenté devant la Commission spécialisée du conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental des propositions, tant législatives que réglementaires, tendant à rénover le débat public en la matière[103]. Celles-ci ont largement été reprises par l'ordonnance du 3 août 2016 et le décret du 27 avril 2017[104].

Le rôle moteur de la CNDP dans la réflexion pour la démocratie environnementale s'est notamment manifesté, à l'occasion de la réforme des institutions, par la publication, le 18 juin 2019, d'un rapport intitulé *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*. Ce rapport tire les enseignements de la pratique de la participation environnementale à travers un retour sur les 20 ans d'expérience de la CNDP, en vue de formuler des propositions « pour renforcer la démocratie environnementale »[105]. Rappelant le lien étroit qui unit la question de la transition

---

[99] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 6.
[100] BERTRAND T. et MARGUIN J., « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public », art. préc., p. 483.
[101] Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement, avant d'être rendu public (art. L 121-7 du code de l'environnement).
[102] V. LEYRIT C., « Débats publics : démocratiser et légitimer les décisions », Annales des Mines 2016/1, n° 81, p. 23-29.
[103] V. Rapport de la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental, RICHARD A., 3 juin 2015, p. 7.
[104] Parmi les propositions émises par le Président Christian LEYRIT et reprises par la réforme, on retrouve le droit d'initiative citoyenne, la systématisation de l'intervention des garants ou encore la mission de conciliation (V. Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2015, p. 87).
[105] Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 2.

écologique et de la justice environnementale à celle de la refonte démocratique, le rapport met en évidence les lacunes actuelles de la démocratie environnementale française. Le renforcement de cette dernière suppose des réformes urgentes tenant, d'une part, à une clarification du droit à l'information et à la participation du public en matière environnementale (A) et, d'autre part, à une rationalisation des structures environnementales existantes (B).

A. La clarification des procédures environnementales existantes

Le code de l'environnement comprend aujourd'hui un arsenal législatif et réglementaire important, qui comporte, au titre de l'information et de la participation du public, six chapitres[106]. Il convient d'ajouter à ces dispositions celles du code de l'urbanisme prévoyant que ces opérations sont soumises à la participation du public dans des conditions fixées par délibération de la collectivité maître d'ouvrage. La prolifération des procédures participatives au sein de la législation française entraîne un véritable *millefeuille participatif* qui forme un ensemble d'une particulière complexité et engendre des confusions. La multiplicité des instances qui interviennent dans le processus de prise de décision environnementale (CNDP, commissaire-enquêteur, autorité étatique compétente en matière environnementale, etc.) est souvent « illisible »[107] pour les porteurs des projets. Plus encore, si la participation effective en amont était supposée éviter un accroissement du nombre de recours au juge en aval, c'est, à l'inverse, une « prolifération d'un contentieux favorisé par la complexité des procédures »[108] qui est constatée[109]. Ces dispositions législatives et réglementaires méritent donc « une rationalisation et un approfondissement, non une extension de leur champ »[110].

Le champ d'application du droit à l'information et à la participation du public dans le domaine environnemental apparaît, en effet, complexe, voire, parfois, incohérent. La multiplication des régimes juridiques ainsi que la superposition des dispositifs compliquent l'exercice de la participation du public en matière environnementale. À titre d'exemple, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) n'est pas soumis à la participation du public au titre du code de

---

[106] Le Chapitre I est relatif à la participation du public et à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement (art. L 121-1-A à L 121-23) ; le Chapitre II a trait à l'évaluation environnementale, et plus spécifiquement au rôle de l'autorité environnementale (art. L 121-1 à L 121-14) ; le Chapitre III porte sur la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement qui traite principalement de l'enquête publique (art. L. L 123-1-A à L 123-19-8) ; le Chapitre III *bis* traite des consultations locales susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (art. L 123-20 à 123-33) ; le Chapitre IV concerne le droit d'accès à l'information relative à l'environnement (art. L 124-1 à 124-8) ; le Chapitre V est relatif aux autres modes d'information (art. L 125-1 à L 125-40).

[107] *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative*…, CABANEL H. et BONNECARRÈRE P., *Doc. Sénat*, n° 556, *op. cit.*, p. 111.

[108] JÉGOUZO Y., « La démocratie participative en question », AJDA 2014, p. 2385.

[109] *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative*…, CABANEL H. et BONNECARRÈRE P., *Doc. Sénat*, n° 556, *op. cit.*, p. 111. Sachant qu'un même projet peut nécessiter jusqu'à 37 démarches administratives différentes (*ibid.*, p. 215-218), les citoyens attaquent généralement plusieurs actes. Comme le précise le rapport d'information sénatorial, s'agissant du projet relatif à l'élargissement de l'autoroute A85 entre Tours et Vierzon, un citoyen a successivement attaqué les 17 actes faisant grief (Audition de Nathalie BOIVIN, directeur juridique de Vinci autoroutes, Sénat, 8 mars 2017, en ligne [http://www.senat.fr/]).

[110] Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 5.

l'environnement mais au titre du code de l'urbanisme. En revanche, la procédure de mise en compatibilité du PLU en vue de la réalisation d'un projet touristique ou d'aménagement est, quant à elle, soumise à la participation au titre du code de l'environnement. De même, « la superposition de procédures telles que la circulaire Fontaine entre parties prenantes et la concertation préalable avec le grand public ne manque pas de susciter de l'incompréhension et de la frustration »[111] auprès des citoyens. Dans une optique identique, l'article L 121-15-1 du code de l'environnement dispense les porteurs de projet de concertation au titre du code de l'environnement lorsque la tenue d'une concertation au titre du code de l'urbanisme est obligatoire (création d'une zone d'aménagement concertée, projets de renouvellement urbain, etc.[112]). À l'inverse, les maîtres d'ouvrage ne bénéficient pas de cette dispense lorsqu'ils prennent volontairement l'initiative d'organiser une concertation sur le fondement du code de l'urbanisme[113]. Les exemples de ce type abondent et multiplient le sentiment de confusion tendant à freiner le public dans sa dynamique de participation. Par ailleurs, la complexification de la norme a également tendance à ralentir la réalisation des projets environnementaux et à remettre en cause leur sécurité juridique. La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) indique, par exemple, que « pour les projets ferroviaires, le délai moyen entre la fin du débat public et la mise en service des équipements est de vingt ans ; en moyenne, onze ans séparent la fin du débat public de l'obtention de la déclaration d'utilité publique (DUP), après quoi il faut encore neuf ans jusqu'à la mise en service ». Pour les projets routiers, « il se passe en moyenne seize ans entre la fin du débat public et la mise en service, dont neuf ans entre le débat public et la DUP »[114]. De tels délais remettent parfois en cause la viabilité desdits projets. La juxtaposition des outils ainsi que la sédimentation des régimes juridiques en matière environnementale préjudicient ainsi à la qualité du dialogue environnemental.

Ce constat est d'autant plus paradoxal que la loi du 6 août 2015, l'ordonnance du 3 août 2016 et le décret du 25 avril 2017 avaient précisément pour objectif de simplifier les procédures en vigueur en matière d'élaboration des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. La réforme adoptée ayant échoué à améliorer leur lisibilité et leur accessibilité, la CNDP estime que cet arsenal mériterait « une mise en cohérence par souci de simplicité et de sécurité juridique »[115]. Cet effort de simplification bénéficierait à tous, aussi bien aux maîtres d'ouvrage qu'aux citoyens, et se révèle particulièrement urgent en un temps où les procédures environnementales institutionnalisées subissent une importante et constante

111 *Ibid.*
112 Art. L 103-2 du code de l'urbanisme.
113 Art. L 300-2 du code de l'urbanisme.
114 Audition de Michel HERSEMUL, sous-directeur de l'aménagement routier national au sein de la DGITM, du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Sénat, 8 mars 2017, en ligne [http://www.senat.fr/]. V. également *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative*…, CABANEL H. et BONNECARRÈRE P., *Doc. Sénat*, n° 556, *op. cit.*, p. 211-213.
115 Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 5.

concurrence des réseaux sociaux, « trop souvent instruments de manipulation plus que de participation »[116].

Forte de son expérience, la Commission plaide donc en faveur d'une simplification des procédures environnementales existantes pour renforcer l'effectivité des droits à l'information et à la participation des citoyens et ainsi préserver l'exercice de la démocratie environnementale française. Dans ce même objectif, elle préconise également la précision de certaines de ces procédures. La CNDP indique que la portée du droit à l'information et à la participation en matière environnementale « reste à approfondir »[117]. Pour la Commission, il existe un décalage entre le champ particulièrement étendu du principe de participation et la définition du contenu de ce principe, « juridiquement faible »[118].

Le principe de participation suppose deux obligations au maître d'ouvrage. D'une part, celui-ci doit organiser une procédure de participation du public lorsqu'elle est requise. Le rapport fait cependant état d'une jurisprudence sur les conséquences du non-respect des dispositions du code de l'environnement afférentes à la participation du public relativement rare. Ainsi que l'illustre la décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 décembre 2008, le juge « use de son pouvoir d'appréciation pour mesurer l'impact du non-respect des procédures participatives sur la décisions prise »[119], seul un « vice procédural *substantiel* » [120] étant susceptible d'entacher cette dernière de nullité. D'autre part, le maître d'ouvrage doit publier les enseignements tirés du débat public ou de la concertation[121]. Néanmoins, le code de l'environnement lui impose seulement d'indiquer les principales modifications apportées à son projet et les mesures qu'il estime nécessaires pour répondre aux enseignements de la procédure participative. Il n'existe pas de critère de prise en compte des observations du public. Il est alors possible que le maître d'ouvrage ignore certains arguments du public qui, malgré leur pertinence, peuvent ainsi demeurer sans réponse. Dans ce cas, la Commission ne dispose d'aucun moyen lui permettant de « rappeler au décideur son obligation de répondre de manière argumentée, dans le respect du droit à la participation »[122], celle-ci n'étant pas autorisée à porter une appréciation sur la qualité de la réponse ou sur sa complétude. À l'inverse, l'autorité environnementale québécoise (le BAPE), qui a inspiré la création et les

---

[116] JÉGOUZO Y., « La démocratie participative en question », art. préc., p. 2385. Cette concurrence est problématique car les réseaux sociaux véhiculent avec force des « discours schématiques et réducteurs » (Audition Jean-Denis COMBREXELLE, Président de la section sociale du Conseil d'État, 25 janvier 2017, Sénat, en ligne [http://www.senat.fr/]). Ils « entretiennent l'illusion d'une démocratie participative de substitution obligeant à légiférer » (HOURQUEBIE F., « Le fil rouge », Constitutions 2018, n° 4, p. 473) et sont de plus en plus sujets à une propagation des *fake news*. V. FASSASSI I., « Les effets des réseaux sociaux dans les campagnes électorales américaines », NCCC 2017/4, n° 57, p. 69-86 ; RICHAUD C., « Les réseaux sociaux : nouveaux espaces de contestation et de reconstruction de la politique ? », NCCC 2017/4, n° 57, p. 29-44.

[117] Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 8.

[118] *Ibid.*

[119] *Ibid.*

[120] CAA Bordeaux, 3 décembre 2008, n° 07BX00912.

[121] Art. L 121-13 du code de l'environnement.

[122] Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 8.

méthodes de la CNDP, rend aujourd'hui des recommandations sur les projets qu'elle a organisés, lui permettant ainsi de garantir que des réponses soient bel et bien apportées aux arguments du public.

Cette lacune française participe, aujourd'hui, aux questionnements du public quant à l'utilité des dispositifs participatifs environnementaux et présente le risque d'un délaissement de l'offre institutionnelle. Si la participation est strictement encadrée dans ses aspects procéduraux, elle reste cependant faiblement définie quant à l'appréciation de sa prise en compte dans la décision finale environnementale : « le législateur ne lie d'aucune façon la décision aux conclusions de la participation »[123]. Pour lui, la participation n'est qu'une manifestation de la délibération, qui ne saurait être confondue avec la décision. Alors que, d'un côté, la délibération est de plus en plus ouverte au public, de l'autre, la décision demeure réservée à ses représentants. Parce qu'il apparaît urgent de rendre visible l'influence des citoyens sur la prise de décision environnementale, la Commission plaide pour une inscription dans la loi de « l'obligation pour le maître d'ouvrage de répondre de manière motivée à tous les arguments et propositions du public repris dans le rapport établi par l'autorité administrative indépendante à l'issue de la procédure de participation et à ses demandes de précisions »[124]. Cette mention garantirait non seulement que des réponses soient apportées au public, celles-ci étant nécessaires à la visibilité de la prise en compte du débat public ou de la concertation par le maître d'ouvrage[125], mais elle constituerait également une forme de garantie, pour ce dernier, en cas de recours.

Confortée par 20 ans de pratique, la CNDP prône donc la consécration d'une obligation de réponse dans le cadre des procédures participatives, afin de garantir davantage l'effectivité du droit à l'information et à la participation du public au sein de la démocratie environnementale. La Commission utilise ainsi son expérience au service de cette dernière. Plus qu'une actrice, la CNDP se fait également créatrice du modèle qu'elle représente. C'est pourquoi elle préconise également une rationalisation des structures environnementales existantes.

B. La rationalisation des structures environnementales existantes

Depuis 2011, des propositions convergentes sont formulées dans l'objectif de renforcer le droit à l'information et à la participation du public en matière environnementale par une rationalisation des structures existantes. Dans son rapport au Président de la République, Bertrand Pancher proposait, en ce sens, de regrouper les instances d'information environnementale, de concertation et d'évaluation des politiques publiques existantes au sein d'un organisme unique : *l'Agence indépendante*. Sa création devait lutter contre l'éclatement des entités distinctes et peu coordonnées, et participer à une meilleure mise en œuvre des politiques

[123] *Ibid.*, p. 8.
[124] *Ibid.*, p. 14.
[125] Pour la Commission, il est essentiel de penser le droit individuel de participer non seulement comme le droit de s'exprimer mais également comme le droit d'être entendu, c'est-à-dire le droit de recevoir de la part du décideur une réponse argumentée ou motivée.

environnementales[126]. Par la suite, en 2013, le rapport *Pour la réparation du préjudice écologique*, issu des travaux impulsés par la Garde des Sceaux, Christiane Taubira, suggérait la mise en place d'une *Haute autorité environnementale* ayant une « mission générale de gardienne de l'environnement »[127], par le regroupement de l'évaluation scientifique ainsi que l'information et la participation du public aux décisions environnementales. Une nouvelle fois, cette proposition n'a pas été retenue. Comme le souligne la CNDP, l'unification des missions d'évaluation, d'information et de participation auprès d'une seule institution apparaît pourtant « comme le gage d'une simplification et d'une amélioration des droits du public »[128]. Aujourd'hui éclatées entre plusieurs institutions, ces trois missions perdent à la fois en efficacité et en visibilité.

Des structures similaires ont, au demeurant, prouvé leur efficacité à l'étranger, comme en témoigne le BAPE au Québec. Lorsque des projets ayant un impact sur l'environnement lui sont soumis, celui-ci a pour mission d'informer et de consulter les citoyens, d'enquêter grâce à d'importants pouvoirs d'expertise et d'aviser le Gouvernement afin d'éclairer sa décision finale. Depuis sa création, en 1978, le BAPE a réalisé plus de 1 000 dossiers, dont 663 périodes d'information, 260 audiences publiques, 56 médiations et 32 enquêtes[129]. Avec cet ensemble de missions imparties, ses observateurs affirment, qu'au fil des ans, les projets « se sont grandement améliorés, du point de vue environnemental, […] ils sont bonifiés, parfois même au-delà des exigences légales »[130]. Cette configuration offre une visibilité accrue à la structure et garantie un progrès des droits permettant de conforter la démocratie environnementale québécoise. Sur ce fondement, la CNDP recommande une rationalisation des structures françaises existantes.

Elle souligne, en premier lieu, les inquiétudes majeures des citoyens à propos des enjeux environnementaux qui méritent « un éclairage approprié afin d'être bien posés dès l'ouverture des procédures participatives » et regrette que « l'état actuel des procédures et des ressources internes à la CNDP ne lui permettent pas de garantir correctement le droit à l'information des citoyens »[131]. La CNDP ne dispose pas d'un droit de saisine de l'Autorité environnementale et n'a droit qu'à recourir à des expertises complémentaires durant la procédure de participation, sur des questions précises. L'étude d'impact, ainsi que l'appréciation de sa qualité et des impacts environnementaux des projets par l'Autorité environnementale, n'interviennent qu'une fois la procédure de débat public ou de concertation préalable terminée. Une collaboration plus étroite entre l'institution garante des processus d'information et de participation et celle évaluatrice de la prise en compte des impacts environnementaux apparaît donc nécessaire. L'article R 122-4

---

126 Rapport au Président de la République française sur « La concertation au service de la démocratie environnementale. Pour une définition d'un cadre général de la gouvernance environnementale », PANCHER B., *op. cit.*, p. 38.

127 *Pour la réparation du préjudice écologique*, JÉGOUZO Y., 17 septembre 2013, p. 25.

128 Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 9.

129 « Historique et présentation », en ligne [https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/bape/].

130 GAUTHIER M., SIMARD L., « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », *in* BLATRIX C. *et al.*, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, *op. cit.*, p. 87.

131 Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 10.

du code de l'environnement prévoit, par exemple, qu'à la demande du maître d'ouvrage, l'Autorité environnementale puisse intervenir en amont des procédures de participation pour rendre un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. Lors de la concertation préalable sur le développement de l'Aéroport Paris-Charles de Gaulle, le recours au cadrage de l'Autorité environnementale a permis « de mieux identifier les impacts du projet et donc de prévoir un dispositif de concertation plus adapté »[132], le périmètre de la concertation étant notamment passé de 168 à 480 communes. Si cet exemple est conditionné par la demande du maître d'ouvrage, il démontre néanmoins l'importance d'un rapprochement entre la participation et l'expertise environnementale qui constituerait un progrès dans l'effectivité du droit à l'information et, ce faisant, dans l'effectivité de la participation du public. Cette nouvelle institution résulterait donc d'une fusion entre la CNDP et l'Autorité environnementale, tout en conservant le statut d'autorité administrative indépendante que possède déjà la CNDP[133]. La nouvelle institution ainsi consacrée serait alors « saisie en amont des projets soumis à l'évaluation environnementale » et se prononcerait « sur les procédures participatives et/ou environnementales auxquelles le projet est soumis au titre du code de l'environnement »[134]. Outre la sécurisation juridique pour les maîtres d'ouvrage, cette fusion serait gage de simplicité : une institution unique et indépendante mènerait à bien les phases d'information, de participation et d'évaluation environnementale[135].

En second lieu, la CNDP insiste sur le manque de confiance des citoyens vis-à-vis du politique et de l'expertise publique, constatant une crise de légitimité globale des décisions politiques. Il ressort de son expérience que l'organisation de la participation en matière environnementale n'a pas pour objectif premier de résoudre les conflits, mais de donner à voir leur substance et leurs raisons, en somme, d'affronter les difficultés. L'analyse de l'ensemble des débats menés démontre que les projets retardés ou suspendus sont, d'une part, les projets pour lesquels les décideurs n'ont que faiblement tenu compte des résultats obtenus par les démarches participatives et, d'autre part, les projets pour lesquels la prise de décision politique a été tardive, à l'instar de Notre-Dame-des-Landes. S'ils fragilisent la réalisation des projets, ces deux écueils affaiblissent également la confiance des citoyens dans les procédures participatives supposées garantir leurs droits et protéger l'environnement. La Commission estime donc primordial de rétablir la confiance dans l'efficacité de la participation environnementale citoyenne, « dans sa capacité à influencer la décision publique et à l'améliorer »[136]. Cette nécessité est d'autant plus forte pour la CNDP que l'évaluation des 91 débats publics organisés depuis sa création atteste très majoritairement d'une inflexion ou d'une modification des projets

---

[132] *Ibid.*

[133] Cette unification permettrait de clarifier la situation de l'Autorité environnementale dont l'indépendance n'est aujourd'hui pas garantie par le statut d'autorité administrative indépendante.

[134] Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 11.

[135] Deux principaux services seraient ainsi créés : d'un côté, un service d'évaluation et d'expertise, et, de l'autre, un service de participation du public.

[136] Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 12.

à l'issue du débat, aucun projet n'ayant été poursuivi sans aucune modification et seuls 3 d'entre eux ayant été abandonnés. En outre, sur les 88 projets infléchis ou modifiés à la suite du débat public, 59 ont modifié leurs caractéristiques et/ou leurs objectifs et 29 ne les ont pas modifiés mais ont subi une inflexion sur les modalités de conduite du projet (concertation, périmètre, etc.)[137].

Pour rétablir la confiance du public dans la participation environnementale, il est impératif que les procédures participatives soient institutionnellement irréprochables et demeurent donc confiées à un « tiers-garant impartial »[138]. Tous les projets soumis à l'évaluation environnementale devant passer par la nouvelle institution, la Commission propose que cette autorité administrative indépendante soit dotée « du pouvoir de certifier à chaque étape le respect par le maître d'ouvrage de l'ensemble des procédures participatives et d'évaluations environnementales, au moins jusqu'à la phase d'enquête publique »[139]. La nouvelle autorité serait ainsi en mesure de garantir si, sur chacun des projets étudiés, l'ensemble des procédures environnementales a été respecté. Seul un avis positif sans réserve de sa part permettrait au décideur de délivrer l'autorisation ou d'adopter l'acte faisant l'objet de la procédure. Plus encore, il est fréquent que les maîtres d'ouvrage se contentent d'une concertation entre parties prenantes ou avec des *mini-publics* tirés au sort, sans prendre le temps de s'adresser à un public plus large et de l'informer. Dans ce cas, malgré la présence des garants, la CNDP n'a que très peu de marge de manœuvre pour qu'un minimum d'inclusion soit appliqué. La Commission souhaite donc défendre la qualité des procédures qui concernent la démocratie environnementale en permettant à la nouvelle institution de réellement garantir ou défendre le respect des formes procédurales de la participation, une nouvelle fois, sans jamais se prononcer sur le fond du projet.

Cette nouvelle institution doit donc non seulement conserver le statut d'autorité indépendante – qui garantit le plus haut degré d'impartialité dans l'accomplissement de ses missions – mais aussi être dotée de nouvelles prérogatives lui permettant d'assurer au mieux ses missions. La fusion des structures existantes est, par conséquent, accompagnée d'un renforcement du droit à l'information du public et des garanties du respect des procédures participatives environnementales. Ainsi que le souligne le rapport de la CNDP, l'ensemble des propositions avancées a « le mérite d'assurer aux citoyens le strict respect des procédures, de simplifier la chaîne procédurale pour le maître d'ouvrage et de sécuriser les procédures »[140]. Si une telle réforme suppose un travail approfondi qui dépasse naturellement le cadre de ce

[137] *Ibid.*, p. 5-6.
[138] Rapport public du Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, *op. cit.*, p. 87.
[139] Commission nationale du débat public, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », *op. cit.*, p. 13.
[140] *Ibid.*, p. 14.

rapport[141], elle illustre néanmoins pleinement le rôle moteur de la CNDP dans la production de normes et d'instruments relatifs à la démocratie environnementale.

Par ailleurs, si son expertise lui permet ainsi d'encourager et d'accompagner les réformes liées à la démocratie environnementale, elle constitue également un moyen de militer pour la sauvegarde de prérogatives qui lui sont propres et qui sont fréquemment menacées de transfert auprès d'autres instances : alors que la première réforme constitutionnelle *pour une démocratie plus représentative, plus responsable et efficace* envisagée par le Président de la République, Emmanuel Macron, prévoyait un transfert des compétences relatives à la participation citoyenne de la CNDP au Conseil économique, social et environnemental[142], ce point a finalement évolué et le dernier projet de loi constitutionnelle *pour un renouveau de la vie démocratique* prévoit désormais qu'un Conseil de la participation citoyenne (ex-CESE) assure la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, compétence qui appartient jusqu'à présent à la CNDP[143].

***

Malgré les progrès réalisés par la réforme sur la modernisation du dialogue environnemental, la présente analyse démontre combien il demeure urgent d'améliorer le fonctionnement de la démocratie environnementale française. Encore trop sujette aux réticences et à l'autoritarisme de certains acteurs environnementaux, elle est également confrontée à un manque de confiance persistant de la part des citoyens. Le formalisme excessif de certains dispositifs, la complexité de ses normes et la multiplicité de ses instances fragilisent le processus de prise de décision environnementale. Face à ces difficultés, la CNDP a un rôle déterminant à jouer. À la fois actrice et créatrice d'une démocratie environnementale en quête d'effectivité et d'efficacité, elle est en mesure de garantir le respect des procédures en vigueur, tout en ne cessant d'émettre des propositions tendant à leur amélioration.

Si l'ensemble des développements menés a permis de saisir l'étendue de son rôle au sein de la démocratie environnementale française, ces derniers démontrent également combien la CNDP tend à constituer un modèle-type dans la mise en œuvre de l'information et de la participation du public. En institutionnalisant une véritable « culture du débat »[144], elle apporte une visibilité croissante aux formes alternatives de participation démocratique et contribue à la construction d'un modèle de réflexivité désormais susceptible de dépasser la question environnementale.

---

[141] Ce rapport a été remis au Président de la République, au Premier ministre, au ministre de la Transition écologique et à ses Secrétaires d'État, ainsi qu'à la Garde des Sceaux. L'adoption d'une loi ordinaire serait suffisante pour mettre en œuvre cette réforme.

[142] V. notamment : Compte rendu de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, 7 mars 2018, séance de 16 h 30, *Doc. AN*, *op. cit.*, p. 2

[143] V. l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, Doc. n° 397908, 20 juin 2019, p. 11.

[144] Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2017, p. 1.