

Atelier de Territoire « Concerter, pas improviser! »
17 mars 2022
à Moussac

La participation citoyenne : Cadre juridique et éléments de définition

Jean-Christophe Burgat, responsable du service juridique de l'ATD



SOMMAIRE

- Les principes posés par la convention d'Aarhus 1998
- Leur traduction en droit français
- Leur mise en oeuvre



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

**...Adoptée à Aarhus (Danemark)
le 25 juin 1998**

**...Ratifiée par la France par la loi du 28
février 2002**

La Convention d'Aarhus contient des dispositions d'effet direct, c'est à dire qui peuvent être directement invoquées devant les tribunaux français sans qu'une intégration dans la législation soit nécessaire.

Elle a par ailleurs connu un certain nombre de transpositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en droit national.

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998

S'appuie sur :

- le premier principe de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain (1972),

« l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être, Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures »,

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998

S'appuie également sur :

- le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992), selon lequel

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

La convention d'Aarhus

- Reconnaît que :

« chacun a LE DROIT de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être

et LE DEVOIR, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures »

La convention d'Aarhus

Considère qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir :

- les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits,
- dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,

Les principes définis par la Convention d'Aarhus

EDUCATION



- Les pouvoirs publics doivent favoriser l'éducation écologique du public, afin de lui permettre de comprendre les enjeux et de s'impliquer

INFORMATION



- Organiser un droit à l'accès à une information *compréhensible*
- Mettre à disposition de documents d'information générale et particulière appropriés pour chaque projet

PARTICIPATION



- Au-delà de la simple « consultation », implique une concertation et la prise en compte de propositions
- Le plus en amont possible
- Lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles
- De manière à ce que le public puisse exercer une réelle influence

CONTRÔLE



- Recours possible devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial
- Procédure rapide, gratuite ou peu onéreuse
- Protection des lanceurs d'alerte contre toute sanction

...Déclinés en droit national : Charte de l'environnement de 2004 (loi constitutionnelle du 1er mars 2005)

EDUCATION

- Charte de environnement, article 8
- Programmes de l'Education Nationale, activités périscolaires, formation continue, organismes de sensibilisation (CAUE, ADEME...)

INFORMATION

- Charte de l'environnement, articles 5 et 7
- Evaluation environnementale (L122-1 code environnement) = études d'impact en fonction de la nature, la dimension ou la localisation des projets
- Information à la demande (CADA)

PARTICIPATION

- Charte de l'environnement, article 7
- Enquêtes publiques, organisation du débat public (CNDP)
- Concertation L103-2, L300-2 code de l'urbanisme et autres textes spéciaux
- Autres cas : L131-1 code des relations entre le public et l'administration
- Gouvernance : conseils de quartiers, comités consultatifs, conseils de jeunes...

CONTRÔLE

Charte de l'environnement, articles 3 et 4 (régime de responsabilité)
CADA, recours devant le juge administratif (référé suspensif), protection des lanceurs d'alerte (loi du 9 décembre 2016 « Sapin 2 » renforcée en 2022)

Quelques déclinaisons des principes généraux applicables aux communes et à leurs groupements

L2141-1 CGCT

- *« Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »*

L131-1 CRPA

- *« Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. »*

Cf. CE 19 juillet 2017, *Assoc. citoyenne pour Occitanie Pays Catalan* :
L'autorité administrative qui organise une consultation doit garantir le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère (pas d'avis multiples ou d'avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité)

Des modalités de concertation plus ou moins contraignantes

Le Code de l'urbanisme prévoit :

**Une obligation de concertation pour
certains projets,
Des modalités fixées librement**

Le Code de l'environnement prévoit :

**Une obligation d'évaluation
environnementale à partir d'un certain seuil,
Des modalités de concertation imposées et
encadrées par la Commission Nationale du
Débat Public (CNDP)
à partir de certains seuils**

Les principes de concertation applicables aux communes et à leurs groupements en matière d'urbanisme

L103-2 Code urb.



« Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :

1° Les procédures suivantes :

a) L'élaboration et la révision du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme ;

b) La modification du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;

c) La mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;

d) L'élaboration et la révision de la carte communale soumises à évaluation environnementale ;

2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;

3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article [L. 122-1](#) du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ;

4° Les projets de renouvellement urbain. »

... Mais les autres projets de travaux ou d'aménagement peuvent aussi en faire l'objet ! (L300-2 Code urb.)

Les modalités de concertation *préalable* imposées par le code de l'environnement

Code de l'environnement
Art. L120-1, L121-8 et suiv.,
L122-1



Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas.

L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé « étude d'impact »

Schématiquement,

Projets de plus de 5M€ de crédits publics :

concertation préalable obligatoire selon des modalités précises :

- durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de trois mois.
- Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale. Le bilan de cette concertation est rendu public.
- Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

(possibilité de désignation d'un garant par la CNDP)

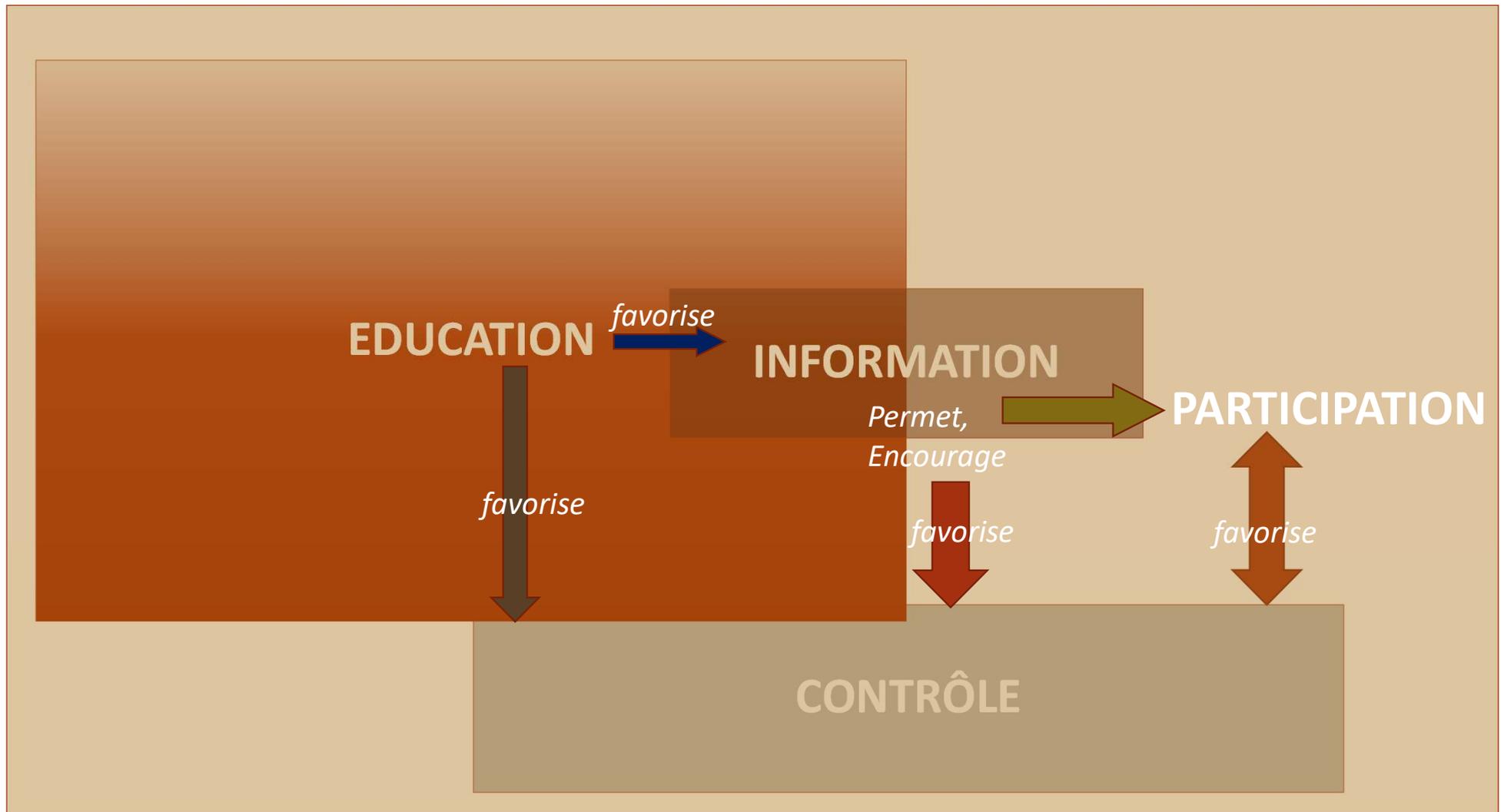
Projets de moins de 5 M€ de crédits publics :

modalités de concertation préalable fixées librement, mais à défaut *imposées* par l'autorité environnementale (DDTM)

FONDEMENTS JURIDIQUES ET PROCESSUS DEMOCRATIQUE

	INFORMATION	CONSULTATION	CONCERTATION	PARTICIPATION
Principe juridique en œuvre	Transparence des décisions Droit à l'information	Demande d'avis ponctuel, décisionnel ou non	Dialogue, collecte de propositions	Codécision
Principaux dispositifs / textes juridiques français	- Loi 17/07/1978 Accès information (CADA) - Loi Bouchardeau n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (Art. L122-1 code environnement) Evaluation environnementale : Etudes d'impact	Consultation des électeurs d'une collectivité territoriale (non contraignant) Loi ATR 12/02/1992 Art. L1112-15 CGCT Referendum local (décisionnel) loi organique du 1/08/2003 - art LO1112-1 CGCT	Enquêtes publiques : Loi Bouchardeau 1983 → recueil : - d'appréciations - de suggestions - de contre-propositions Loi Barnier du 2/02/1995 relative à la protection de l'environnement : Commission Nationale du Débat Public (CNDP) Loi 18 juillet 1985 / principes d'aménagement → Art. L103-2 et L300-2 Code Urbanisme → Art. L131-1 et <u>suiv.</u> Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)	Instances « participatives », partage de gouvernance : - Conseils de quartier <u>Cnes</u> > 20000 hab. (L2143-1 CGCT), - Comités consultatifs : conseils de jeunes... (L2143-2 CGCT)
Inspiration Convention Aarhus 1998	Information compréhensible Accès à la justice	Information compréhensible Accès à la justice	Information compréhensible Accès à la justice Participation effective	Education Information compréhensible Participation effective Accès à la justice
Processus d'évolution	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;"> Démocratie « Représentative » et « administrative » </div>			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;"> Démocratie « participative » Ou « délibérative » </div>

Des principes imbriqués et qui se nourrissent entre eux...



Tentative de définition de la démocratie participative...

Selon la **Commission Nationale du Débat Public** (CNDP) la démocratie participative désigne :

« tout processus d'interactions et d'échanges entre le ou les décideurs et le public visant l'intégration effective de ce dernier dans une décision. Le terme de démocratie participative renvoie également à de nombreuses pratiques - spontanées et non institutionnelles - d'expérimentations démocratiques organisées par des citoyen.ne.s collectifs, associations, etc. »

(Source dicopart)

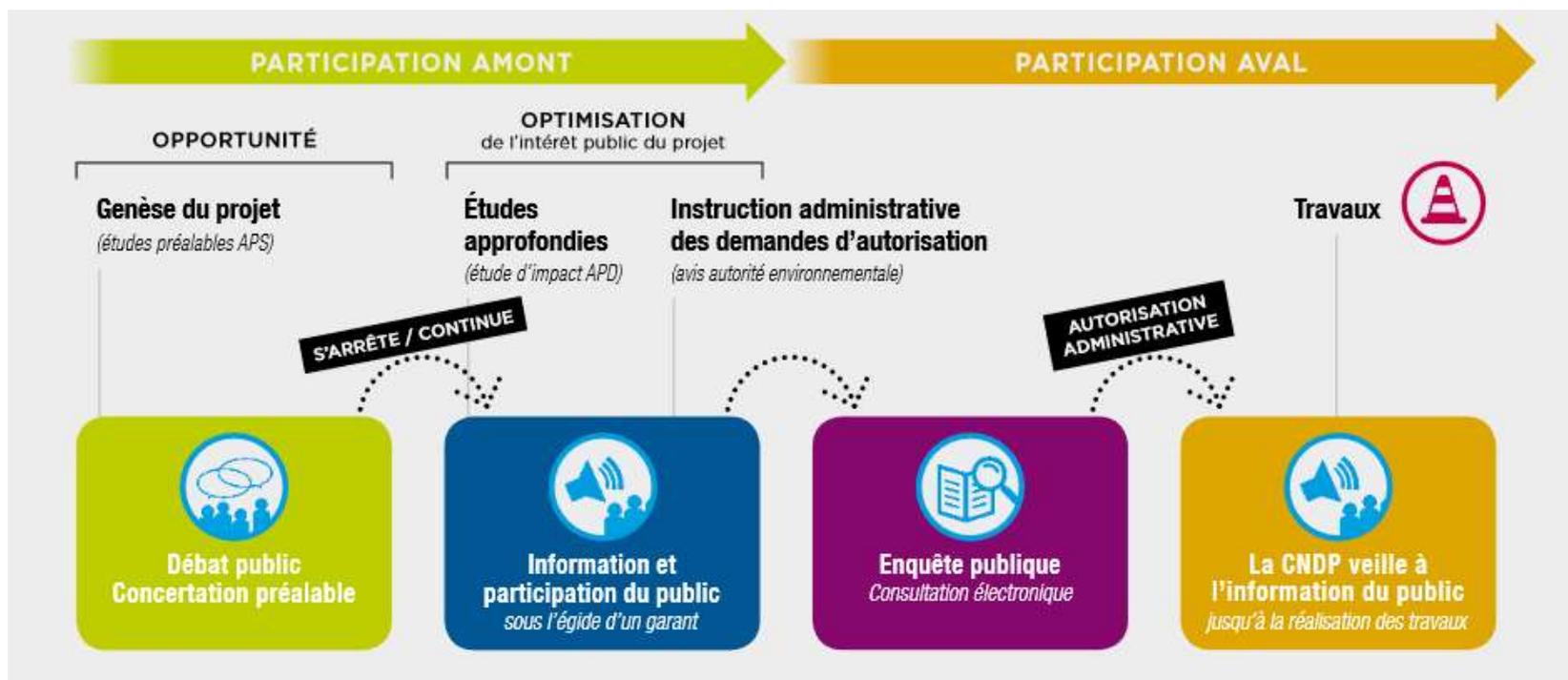
« l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyen.ne.s dans le gouvernement des affaires publiques. Budgets participatifs, conseils de quartier et de développement, jurys citoyens, procédures de concertation et de débat public, démarches agenda 21.... Des dispositifs variés se trouvent rangés sous cette appellation »

(Source : Sandrine RUI, « Démocratie participative », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUDF., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863.)

Des principes complémentaires...

Education, information, participation et contrôle
constituent des étapes successives et complémentaires,
qui visent à instaurer un véritable dialogue et une démocratie « participative » ou « délibérative »

Un processus très élaboré pour les projets à fort impact, accompagnés par un garant CNDP...



Le « débat public » se doit d'être :

Participatif (l'objectif est de permettre au public d'être associé à un processus décisionnel)

Et

Délibératif (un débat public est par définition un échange public d'arguments)

Une conclusion applicable à tous les projets...

« La décision finale, qui ne sera pas nécessairement acceptée par tous,
sera rendu acceptable parce que tous auront pu s'exprimer et être entendus »
(2^{ème} rapport CNDP)