



**Mercredi 22
décembre 2010**

Conseil d'Etat - Salle
d'assemblée générale

DOSSIER DU PARTICIPANT

Les sources de la démocratie environnementale

Le principe de participation du public :
de la convention d'Aarhus
à la charte de l'environnement

Les intervenants :

■ **Michel Prieur**

Professeur émérite de droit
à l'université de Limoges

■ **Karine Foucher**

Maître de conférences HDR en droit
public à l'université de Nantes

■ **Benoît Jadot**

Premier auditeur chef de section
au Conseil d'Etat de Belgique

■ **Yann Aguila** (*modérateur*)

Conseiller d'Etat

Présentation du thème

Le droit de participation du public au processus décisionnel constitue, avec les droits d'information et d'accès à la justice, l'un des piliers de la nouvelle gouvernance environnementale. Il est garanti, au plan international, communautaire et interne, par plusieurs textes dont la portée juridique reste encore à préciser.

1 - Les sources du principe de participation du public

Trois grands textes consacrent le principe de participation du public en matière environnementale.

1.1/ La convention d'Aarhus du 25 juin 1998

sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La convention d'Aarhus prévoit trois régimes de participation du public selon le type de décision concernée. L'article 6 de la convention vise les

activités particulières : la participation du public est obligatoire pour les activités énumérées à l'annexe I (secteurs de l'énergie, de la production et transformation de métaux, des industries minière, chimique...) et facultative, laissée à l'appréciation des Etats, pour les activités non inscrites et susceptibles d'avoir un effet important sur l'environnement. L'article 7 prévoit une participation aux plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement. L'article 8 concerne l'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. La convention d'Aarhus consacre par ailleurs, à son article 9, un droit d'accès à la justice en matière d'environnement.

Le juge administratif s'est prononcé sur l'effet juridique de la convention d'Aarhus, en faisant application des principes généraux dégagés par l'arrêt de Section GISTI du 23 avril 1997. Seules certaines exigences (§ 2, 3 et 7 de l'article 6) produisent des effets directs en droit interne. Les stipulations de l'article 6 paragraphes 4, 6, 8, 9 et des articles 7 et 8 de la convention ne créent des obligations qu'entre les Etats parties et ne sont pas directement invocables par les particuliers devant les juridictions nationales (CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay*, n° 292942).

1.2/ La directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Ce texte a été modifié par la **directive du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003** prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, en vue de prendre en compte en droit communautaire la Convention d'Aarhus, ratifiée par l'Union Européenne.

Comme toute directive, elle est invocable par les particuliers devant le juge administratif. En vertu de la décision d'Assemblée *Mme Perreux* du 30 octobre 2009 « tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires ».

1.3/ La Charte de l'environnement de 2004

L'article 7 de la Charte dispose que : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». La Charte élève ainsi au rang constitutionnel le principe de participation du public, qui était déjà consacré en droit interne par l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Par la décision *Commune d'Annecy* du 3 octobre 2008, le Conseil d'Etat a jugé, précisément à propos de l'article 7 de la Charte, que « ces dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ».

La répartition des compétences entre loi et règlement en matière de participation du public est également précisée par cette décision, qui reprend les termes de la décision du Conseil constitutionnel OGM du 19 juin 2008 : la Charte réserve au seul législateur le soin de préciser les conditions et limites dans lesquelles doit s'exercer le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques environnementales. Le pouvoir réglementaire n'est désormais compétent, dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte, que pour prendre les mesures d'application de dispositions législatives.

2 - Les exigences résultant du principe de participation du public

Pour donner une portée effective à ce principe, il convient de se demander quelles exigences minimales en résultent en matière de participation. Sachant que les textes sont plus ou moins précis, il appartiendra aux juges – européen, constitutionnel ou administratif – de dégager le contenu de ces exigences. On regroupera les principales questions posées par l'application de ces textes autour de cinq points.

Pour quels projets ?

S'agissant du champ d'application de la participation, les textes imposent une participation obligatoire ou facultative selon la nature de l'activité en cause pour la convention d'Aarhus, ou selon que le projet est ou non soumis à évaluation pour la directive. L'article 7 de la Charte se réfère pour sa part à la notion de « décision publique ayant une incidence sur l'environnement ». Les frontières exactes de l'exigence de participation ne manqueront pas de susciter des interrogations.

Qui ?

Que faut-il entendre par le terme « public » ? En première approche, il désigne toute personne physique ou morale touchée ou qui risque d'être touchée par une décision prise en matière d'environnement. Faut-il distinguer deux notions de « public » et de « public concerné », plus restrictive, seul le public « concerné » étant invité à participer de manière effective au processus décisionnel selon l'article 6 de la directive ? Comment apprécier les nouvelles dispositions issues de la loi Grenelle II visant à encadrer la définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux en matière de participation (art. L. 141-3 du code de l'environnement) au regard des notions de public et de public concerné ?

Comment ?

Les modalités de la participation sont variables selon les procédures mises en place. Le public peut être consulté à travers des procédures de débat public, de concertation, de l'enquête publique, ou encore de simple mise à disposition. Y a-t-il des exigences minimales quant à ces modalités de concertation ?

Quand ?

Le moment de la consultation fait l'objet de précisions dans les textes. L'article 6§4 de la Convention d'Aarhus prévoit que « *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». Selon le guide de l'application de la convention d'Aarhus, la participation intervient lorsque : « *l'autorité*

publique doit encore en être à l'étape du rassemblement et du traitement des informations et être prête à se laisser convaincre par les membres du public de **changer de position ou d'avis** ». La directive du 25 juin 1985 prévoit à son article 6 une participation « **lorsque toutes les options sont envisageables** ». Quelle portée donner à ces dispositions ?

Quelle sanction ?

Quelle doit être la sanction d'un défaut de consultation du public ? L'exigence de participation est en principe considérée comme une formalité substantielle, qui, en cas de méconnaissance, entraîne l'annulation de la décision administrative (CE, 6 juin 2007, *Association Le réseau sortir du nucléaire*, n° 292386). ■

Bibliographie indicative

- AGUILA Yann, La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement. Conclusions sur Conseil d'Etat, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*", RFDA 2008, p. 1147 ;
- BARBIER R. Quand le public prend ses distances avec la participation, *Nature, sciences, sociétés*, 2005, 13 ;
- BETAILLE J., The direct effect of the Aarhus convention as seen by the French Conseil d'Etat, *ELNI review*, n°2-2009 ;
- BETAILLE J., La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes, *RJE*, n° spécial sur la loi Grenelle II, 2010 ;
- BETAILLE J., Le droit français de la participation du public au regard de la convention d'Aarhus, *AJDA*, 2010 ;
- BETAILLE J., La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation, *RJE*, n°2-2010 ;
- FEVRIER J.M, Les principes constitutionnels d'information et de participation, *Environnement*, lexis Nexis, n° 4, avril 2005, comm. 35 ;
- FOUCHER Karine, La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, *Les Cahiers du Gridauh*, série Droit de l'urbanisme, n° 17, 2007 ;
- FOUCHER Karine, La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement. Quelle portée juridique ?, *AJDA*, 11 décembre 2006, p. 2316 ;
- GONELLA J., La participation des citoyens entre débat public et déni de débat, in S. Vallemont (dir), *le débat public, une réforme dans l'Etat*, LGDJ, 2001 ;
- HALLEY P. et de FORTE M., Le bureau d'audience publique sur l'environnement, participation publique et évaluation environnementale, *RJE*, 2004 n° 1 ;
- HELIN J. Cl., La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la réforme des enquêtes publiques, *RJE*, n° spécial sur la loi Grenelle II, 2010 ;
- HOSTIOU René, Le principe de participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, éd. Apogée 2006, p. 285 ;
- JADOT Benoît (sous la direction de), La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme, Bruylant, 2005, 310 pages ;
- JADOT Benoît, Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, *Journal des tribunaux*, 1984, pp. 685 à 691
- JADOT Benoît, Les procédures garantissant le droit à l'environnement, in *Environnement et droits de l'homme*, sous la direction de P. Kromarek, UNESCO, 1987, pp. 51 à 63
- JADOT Benoît, Le droit à l'environnement, in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, sous la direction de R. Ergéc, Bruylant, 1995, pp. 257 et s. ;
- JADOT Benoît, L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement, *Revue de droit communal*, 1995, pp. 311 à 336 ;
- JADOT Benoît, *Le droit à la conservation de l'environnement*, Aménagement-Environnement, 1996, numéro spécial, pp. 229 à 236 ;
- JADOT Benoît, Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution, in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, sous la direction de B. Jadot, Bruylant, 2005, pp. 81 à 158 ;

- JADOT Benoît, La participation du public en droit communautaire de l'environnement, à l'heure de la convention d'Aarhus, in La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, sous la direction de R. Hostiou et J.F. Struillou, Les Cahiers du GRIDAUH, numéro 17, 2007, pp. 37 à 74 ;
- JADOT Benoît, La participation du public à l'examen des demandes d'autorisation en matière d'environnement, Journal des tribunaux de droit européen, 2007, pp. 201 à 205 ;
- JADOT Benoît, Pour une meilleure prise en compte de l'environnement et des enjeux environnementaux dans la Constitution, in En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste, Bruylant et L.G.D.J., 2007, pp. 659 à 671 ;
- JADOT Benoît, Information et participation du public en matière d'environnement : la convention d'Aarhus et le droit communautaire passés au crible par le Conseil d'Etat, Administration publique, 2007-2008, pp. 3 à 20 ;
- JADOT Benoît, Diversité des dispositions qui font de l'environnement l'objet d'un droit fondamental, en collaboration avec M. Pâques, Aménagement-Environnement, 2008, double numéro spécial, L'environnement, objet d'un droit fondamental, pp. 201 à 248 ;
- JADOT Benoît, Le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement : avancées et questions, en collaboration avec M. Delnoy, in Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Plans et permis, sous la direction de M. Delnoy, Anthemis, 2009, pp. 261 à 305 ;
- KOESTER V., Le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus : un panorama des procédures et de la jurisprudence, Revue européenne de droit de l'environnement, n°3-2007 ;
- LEPAGE Corinne, Rapport au ministre de l'Ecologie sur La gouvernance écologique, février-juin 2008 ;
- PRIEUR Michel, La convention d'Aarhus, Revue juridique de l'environnement, n° spécial 1999 ;
- PRIEUR Michel, La Charte constitutionnelle en débat, Revue juridique de l'environnement, n° spécial 2003 ;
- PRIEUR Michel, La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur, RJE, n° spécial 2005 ;
- PRIEUR Michel, La convention, d'Aarhus instrument universel de la démocratie environnementale, RJE, 1999 ;
- PRIEUR Michel, le droit à l'environnement et les citoyens : la participation, RJE, n° 4, 1988 ;
- PRIEUR Michel, Information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit international et communautaire, in Pâques et Faure « la protection de l'environnement au cœur du système juridique international, Bruylant, 2003 ;
- PRIEUR Michel, Vers un droit de l'environnement renouvelé, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, Dalloz, n°15, 2003 ;
- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, précis Dalloz, 5^eed, 2004 ;
- PRIEUR Michel, Du bon usage de la Charte constitutionnelle de l'environnement, Environnement, lexis Nexis, n°4, avril 2005, étude 5 ;
- PRIEUR Michel, Les nouveaux droits, AJDA, n° 21, 6 juin 2005 ;
- THEYS J, La gouvernance entre innovation et impuissance, le cas de l'environnement, développement durable et territoires, dossier 2, gouvernance locale et développement durable, 2003 ;
- UNTERMAIER J., La charte de l'environnement face au droit administratif, RJE, n° spécial sur la charte constitutionnelle en vigueur, 2005 ;
- VERSCHUUREN J., Public participation regarding the elaboration and approval of projects in the UE after the Aarhus Convention, Yearbook of European environmental law vol. 4, Oxford University press ■

Biographies des intervenants

■ Yann AGUILA (*modérateur*)

Conseiller d'Etat, Yann Aguila est diplômé de l'École nationale d'administration (promotion Jean Monnet). Il intègre le Conseil d'Etat en 1990 et rejoint, en 1994, le cabinet du secrétaire général du gouvernement en tant que conseiller technique. Il est alors nommé commissaire du gouvernement. Il devient, en septembre 1995, conseiller juridique du Président de la République du Sénégal. Il réintègre le Conseil d'Etat en février 2001, pour en être le secrétaire général adjoint. Il est à nouveau commissaire du gouvernement puis rapporteur public de 2004 à 2008. Il enseigne le droit public à Sciences Po et à l'École de formation du barreau. Il est professeur associé à Paris 1 où il donne notamment des cours de droit de l'environnement.

■ Karine FOUCHER

Maître de conférences (HDR) de droit public, Karine Foucher est vice-doyen de la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes, où elle enseigne le droit constitutionnel et les libertés et droits fondamentaux. Elle a obtenu son doctorat en 2000 avec une thèse consacrée au principe de précaution (publiée chez L'Harmattan en 2002). Ses travaux portent depuis 2005 sur la Charte de l'environnement et plus généralement sur l'articulation entre droit fondamentaux et droit de l'environnement. Elle est co-auteur du Code constitutionnel (2005 et 2011) sous la direction des professeurs M. de Villiers et Th. Renoux, et d'un ouvrage sur la question prioritaire de constitutionnalité (pratique et contentieux), à paraître chez Litec en janvier 2011.

■ Benoît JADOT

Né en 1959, licencié en droit de l'Université catholique de Louvain (1981), Benoît Jadot a été chercheur et assistant à la faculté de droit de cette université (département de droit public) de 1981 à 1990. Il est magistrat au Conseil d'Etat de Belgique depuis 1990. Actuellement premier auditeur chef de section, Il est affecté depuis 1992 à la section de législation, en principe consultée sur tout projet de texte normatif ; il y traite principalement des dossiers dans les matières de l'environnement et de l'urbanisme. Il est l'un des fondateurs, en 1990, du Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) aux Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles. Il dirige les activités scientifiques de ce centre. Il est, depuis 1991, rédacteur en chef adjoint de la revue Aménagement-Environnement. Il est l'auteur de nombreuses publications juridiques, essentiellement en droit de l'environnement. Dernier ouvrage en date, publié sous sa direction : Acteurs et outils du droit de l'environnement. Développements récents,

développements (peut-être) à venir, Anthemis, 2010, 387 pages. Il a rédigé, dans cet ouvrage, une contribution intitulée « Des juridictions ou des juges spécialisés en matière d'environnement : une bonne idée ou une fausse bonne idée ? » (pp. 173 à 237).

■ Michel PRIEUR

Michel Prieur est professeur émérite à l'université de Limoges et directeur scientifique du CRIDEAU. Agrégé de droit public et diplômé de Sciences-Po Paris, il a été professeur à Strasbourg et doyen de la faculté de droit et des sciences économiques de Limoges. Fondateur de la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE) en 1974, il est directeur de la Revue juridique de l'environnement et président du Centre international de droit comparé de l'environnement, ONG internationale ayant le statut d'observateur auprès de nombreuses organisations internationales et secrétariats de conventions dont la convention d'Aarhus. Il est président adjoint de la commission de droit de l'environnement de l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) en charge de la francophonie. Il est consultant auprès d'organisations internationales et a contribué à la convention européenne du paysage et au protocole de gestion intégrée des zones côtières. Il enseigne le droit de l'environnement dans les universités étrangères. ■



Ce document est préparé par la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'Etat avec la participation de Florence Bigorie, stagiaire à la SRE.