

## Webinaire

# « Réforme du CESE, loi ASAP... où va le droit à la participation en 2020 ? »



Vendredi 23 octobre 2020 - Visio-conférence

## Sommaire

Décryptage juridique.....	4
La réforme du Conseil Social Economique et Environnemental (CESE) .....	4
Projet de loi Accélération et de Simplification de l'action Publique (ASAP) .....	8
Réactions.....	14
Commission nationale du débat public (CNDP).....	14
Conseil économique social et environnemental (CESE).....	16
Sondage : Quelle action souhaiteriez-vous que l'ICPC mène en priorité sur ce sujet ? .....	22

## Avant propos

*David Prothais, administrateur de l'ICPC et fondateur d'Eclectic experience*



L'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne (ICPC) est un réseau qui fédère plus de 1500 praticiens dans le champ de la participation citoyenne et du débat public, depuis plus de 10 ans. Sa force est de chercher à croiser les regards et de porter un regard réflexif sur les pratiques. En effet, la diversité des profils fait partie de la richesse de l'ICPC qui regroupe des agents de la fonction publique territoriale et d'Etat, des consultants, des membres et salariés d'associations, des citoyens, des chercheurs, des garants, etc.

### Pourquoi ce webinaire ?

Au moment de l'évolution du droit du dialogue environnemental, en 2016, l'ICPC avait déjà été très impliqué et avait organisé une série de rencontres sur le territoire national.

Nous souhaitons renouveler l'exercice en 2020 puisque la participation citoyenne est au cœur de l'activité parlementaire sur plusieurs réformes qui peuvent être sources d'inquiétude et d'attentes. Ce webinaire vise à offrir un décryptage et débattre des évolutions législatives ayant une incidence sur le droit de la participation –la réforme du Conseil économique social et environnemental (CESE) et la loi Accélération et Simplification de l'Action Publique (ASAP)-.

### Intervenants

Deux juristes nous fourniront un éclairage sur ces projets de réforme :

- Camille Morio, maîtresse de conférences en droit public à Sciences Po St Germain en Laye
- Marine Fleury, maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Picardie Jules Verne

Ce décryptage sera suivi de réactions de personnalités institutionnelles quant à ces évolutions :

- Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP)
- Dominique Gillier et Michel Badré, vice-présidents du CESE

## Décryptage juridique

### La réforme du Conseil Social Economique et Environnemental (CESE)

Camille Morio, maîtresse de conférences en droit public à Sciences Po St Germain en Laye



Deux avertissements préalables au propos :

- La première promotion du diplôme d'établissement que dirige Camille Morio est parrainée par Patrick Bernasconi, président du CESE, ce qui n'entrave pas la liberté de son expression.

- Camille Morio a été auditionnée par l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique relatif au CESE. Son analyse détaillée est disponible à :

<https://chairecitoyennete.com/democratie-participative-conseil-economique-social-environnemental/>

### Un projet de loi qui s'inscrit dans un contexte de différents projets de réforme

En 2018, le président de la République a lancé une première révision constitutionnelle pour transformer le CESE en « chambre de la société civile ». L'affaire Benalla et le mouvement des « Gilets jaunes » ont conduit ce projet à être abandonné.

En 2019, un deuxième projet de révision constitutionnelle vise à transformer le CESE en « chambre de la participation citoyenne » mais depuis août 2019, ce projet n'a toujours pas été examiné par le Parlement et a peu de chances de l'être un jour.

Aujourd'hui, il s'agit non pas d'un projet de révision constitutionnelle mais d'un projet de loi organique. Cela signifie que cette réforme a lieu à droit constitutionnel constant, c'est-à-dire que le projet de loi organique doit se faire dans le respect de la Constitution actuelle, compte tenu de la hiérarchie des normes. L'ampleur de la réforme se trouve limitée de ce fait. Cela explique la teneur générale du projet qui est non pas de modifier la vocation et les missions du CESE (contenues dans la Constitution) mais de faire évoluer les méthodes de travail.

⇒ Avec ce projet de loi organique, le champ de compétences du CESE se trouvera inchangé.  
Ce sont ses méthodes de travail qui vont évoluer.

### Les points d'accord et d'achoppement

La réforme n'est pas encore adoptée elle a été examinée par l'Assemblée nationale puis par le Sénat. A l'heure actuelle, une commission mixte paritaire se réunit.

- 1) Faciliter le recours par le CESE à la « consultation du public » y compris par tirage au sort.**
- 2) Permettre en dehors de toute consultation du public d'associer des personnes tirées au sort aux travaux du CESE.**

L'Assemblée nationale a adopté cette proposition gouvernementale en la renforçant sur deux points :

- Elle a introduit la possibilité que la demande de consultation du public puisse **émaner de présidents des assemblées parlementaires**.
- Elle a proposé des **garanties substantielles** sur le bon déroulement de la consultation (sincérité, égalité, transparence, impartialité, périmètre du public assurant une représentativité appropriée à l'objet de la consultation y compris géographique et paritaire, délai raisonnable pour participer et reddition des comptes). Dans l'intention de l'Assemblée nationale ces règles auraient aussi été applicables à la participation de personnes tirées au sort aux travaux du CESE.

Le recours à la participation du public ne se ferait que sur demande du CESE et éventuellement sur demande du gouvernement. Il n'y aurait pas de droit d'initiative citoyenne pour que le public puisse demander une consultation.

*Le Sénat* a eu un point de vue complètement opposé puisqu'il se refuse à toute légitimation du tirage au sort dans le projet. Le commentaire du sénateur Bruno Retailleau à ce propos symbolise cet état d'esprit : cela viserait à légitimer une « *démocratie de la courte paille* ». L'argumentaire avancé contre le tirage au sort est assez classique à savoir que, selon eux, la légitimité et la responsabilité appartiennent aux représentants élus. Un autre argument est que les points 1 et 2 sont déjà pratiqués.

- ⇒ Le Sénat a retiré complètement ces deux points du fait de ce désaccord quant à la modalité de tirage au sort.
- ⇒ La commission mixte paritaire devra se pencher sur la question de savoir si le CESE pourrait avoir recours à la consultation du public et à des personnes tirées au sort.

Si l'on instaure dans la loi organique la possibilité d'organiser cette consultation il y a un problème de fond qui se pose : le risque du « mélange des genres ». Le CESE représente la société civile organisée, ses membres représentant les organismes qui les ont placés au CESE et leurs intérêts sectoriels. *A contrario* la consultation du public au sens large obéit à une autre vocation sans défense d'intérêts sectoriels *a priori*. Si les deux participations sont aussi légitimes l'une que l'autre, la question qui se pose est de savoir s'il est légitime que l'un organise la participation de l'autre.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité si des principes pour cadrer le bon déroulement de la participation ne sont pas posés.

Indépendamment de ces préoccupations, les consultations du public resteraient consultatives.

- ⇒ Le risque est donc d'avoir une participation citoyenne peu cadrée, avec un problème de garanties, susceptible d'être instrumentalisée au service d'une institution qui cherche à renouveler sa légitimité. Est-ce une raison pour ne rien faire ?

### 3) Faciliter la saisine par pétition, celle-ci restant peu effective

Le recours à la pétition serait facilité avec :

- la mise en place de la **voie électronique** et plus uniquement de la voie papier, comme c'est le cas actuellement,
- **un seuil de signatures abaissé** de 500.000 à 150.000 signatures,

- **un élargissement du public** dont les signatures seraient recevables, à partir de 16 ans contre 18 ans aujourd'hui,
- **un raccourcissement du délai d'examen** de la pétition d'un an à 6 mois, par le CESE pour adopter un avis sur les suites à donner.

*Les points de tension* : Le Sénat aimerait introduire une idée de représentativité territoriale des signataires de la pétition ainsi qu'un délai maximum d'un an pour le recueil des signatures. Cela peut être de nature à dynamiser la campagne et initier des moments de débat pour les porteurs de la pétition.

**L'effet de la pétition resterait inchangé** : l'avis du CESE resterait adressé au Premier Ministre et aux présidents des assemblées parlementaires, puis publié au Journal officiel. Ce principe étant régi par la Constitution, il n'est pas possible d'aller plus loin avec une loi organique.

#### **4) Encourager les liens avec les instances participatives locales**

Le projet permettrait à des représentants des instances participatives locales (conseils de quartier, conseils de développement, CESER, comités consultatifs,...) de participer ponctuellement aux travaux des commissions du CESE, avec une voix consultative. De plus, le CESE aurait la possibilité de consulter ces instances dans une logique descendante.

*Point de tension* : le Sénat souhaiterait que cette dernière possibilité ne soit ouverte que si les collectivités territoriales ou intercommunalités en question donnent leur accord.

#### **5) Créer un « guichet unique » pour les consultations préalables aux projets de loi**

Lorsque le gouvernement saisit le CESE, il serait dispensé de faire les autres consultations prévues par la loi, c'est-à-dire consulter les instances et commissions au niveau national. L'intention est de simplifier la procédure, d'alléger le travail des services ministériels et de renforcer l'intérêt de saisir le CESE.

Ce point pose question car il est difficile d'en évaluer la portée. En effet, nous ne sommes pas en capacité de lister concrètement toutes les consultations dont le gouvernement serait dispensé. Le ministère de la Justice a transmis une liste non exhaustive avec un certain nombre d'exceptions (par exemple les consultations des partenaires sociaux, les consultations rendues obligatoires par le droit européen et international...).

L'enjeu de ce projet de réforme est de développer la participation et de la prendre au sérieux. Si cette vocation initiale est maintenue à l'issue de la commission mixte paritaire, il est nécessaire de poser des garanties sérieuses. Il en va de la crédibilité de nos procédures participatives et de la confiance en nos institutions démocratiques.

## Questions/réponses

*En cas de désaccord entre les 2 chambres, n'est-ce pas l'Assemblée nationale qui a le dernier mot en commission mixte paritaire ?*

*Camille Morio* : Lorsqu'une loi est examinée par le parlement, le texte doit faire l'objet d'une navette entre les deux chambres parlementaires. En principe, elles doivent s'accorder sur une version d'un texte. S'il reste des points de désaccord à l'issue de cette procédure, on réunit une commission mixte paritaire avec des députés et sénateurs qui a pour mission de trouver un accord sur les points de dissensus restants. A l'issue de la commission mixte paritaire, et après plusieurs étapes au Parlement, le gouvernement peut effectivement demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement

*A-t-on une idée du calendrier pour cette réforme ?*

*Camille Morio* : Au moment du webinaire, la commission mixte paritaire n'était pas encore composée. Sa composition est désormais connue<sup>1</sup>.

Elle n'a pas permis de déboucher sur un texte commun<sup>2</sup>. La navette parlementaire reprend donc devant l'Assemblée nationale. Elle peut durer aussi longtemps que le gouvernement ne demande pas à l'Assemblée nationale de statuer définitivement<sup>3</sup>.

*Dominique Gillier (CESE) précise* : A ce stade, l'hypothèse envisagée pour une finalisation est courant décembre, au plus tard mi-janvier.

*Comment se traduirait le principe de prise en compte des consultations s'il est adopté ?*

*Camille Morio* : Ce principe sera limité, étant donné que la Constitution et le système juridique ne le prévoient pas. Si elles sont mises en place, ces consultations conserveront une valeur consultative et seront intégrées dans les avis du CESE, qui sont eux-mêmes consultatifs.

---

<sup>1</sup> [http://www2.assemblee-nationale.fr/instances/fiche/OMC\\_PO776074](http://www2.assemblee-nationale.fr/instances/fiche/OMC_PO776074)

<sup>2</sup> Rapport de la CMP : <https://www.senat.fr/rap/l20-097/l20-097.html>

<sup>3</sup> Dossier législatif : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/Conseil\\_economique\\_social\\_environmental?etape=15-ANNLEC](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/Conseil_economique_social_environmental?etape=15-ANNLEC)

## Projet de loi Accélération et de Simplification de l'action Publique (ASAP)



*Marine Fleury, maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Picardie Jules Verne*

### Contexte et philosophie générale

L'acronyme ASAP fait aussi référence à « As soon as possible » reflétant la philosophie générale du texte, selon laquelle il faudrait faire preuve de plus de vitesse et d'efficacité dans la gestion de l'action publique. Cela s'inscrit dans un mouvement, aujourd'hui assez classique, de « modernisation » de l'action publique. Il se traduit par une volonté de « simplification » dans le sens mathématique du terme, c'est-à-dire la réduction d'un ensemble de procédures et d'institutions créées pour accompagner la prise de décision.

Ce projet de loi se présente comme un « pot pourri » et a été l'objet d'un certain nombre de commentaires ironiques de ce fait. Ce projet est un ensemble de dispositions qui ont peu en commun les unes avec les autres.

Il y a un hiatus entre les motifs exposés dans le cadre du projet de loi et le document qui est, en réalité, à l'origine de ce projet de loi discuté par le parlement et interrompu avec le confinement.

- ▶ Dans les motifs<sup>4</sup>, cette loi est présentée par le gouvernement comme la volonté de traduire un besoin de transformation publique et de répondre à une crise d'efficacité exprimée par les citoyens à l'occasion du Grand débat national.
- ▶ L'inspiration concrète des dispositions provient d'un rapport réalisé par Guillaume Kasbarian « 5 chantiers pour accélérer et simplifier les installations industrielles »<sup>5</sup> et qui a été rendu au gouvernement le 23 septembre 2019.

### Points d'achoppement

Beaucoup de débats ont encore lieu en ce qui concerne la participation du public sur les projets ayant une incidence sur l'environnement, puisque le texte n'a pas fini son processus législatif et a fait l'objet d'une lecture devant chaque assemblée. La commission mixte paritaire a rendu un texte<sup>6</sup> qui n'était pas encore publicisé au moment du webinaire.

#### **1) Restriction du champ de l'enquête publique (Article 25)**

Cette disposition se trouvait initialement dans le projet du gouvernement et avait fait l'objet de vives critiques du Conseil d'Etat, sur son champ d'application. Elles ont été acceptées par le Sénat et rejetées par l'Assemblée nationale.

---

<sup>4</sup><https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pjl19-307-expose.html>

<sup>5</sup><https://www.gouvernement.fr/partage/11158-rapport-5-chantiers-pour-simplifier-et-acceler-les-installations-industrielles>

<sup>6</sup>[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3466\\_texte-adopte-commission](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3466_texte-adopte-commission)

L'objet était de **remettre au préfet la possibilité d'adapter les modalités de consultation du public en fonction des enjeux et de la complexité du dossier**. Le préfet aurait le soin d'arbitrer les procédures pertinentes, avec deux possibilités :

- organiser une enquête publique
- organiser une procédure de participation dématérialisée, prévue à l'article L123-19 du code de l'environnement

Ce changement de procédure serait toutefois limité puisque cette capacité de choix du préfet est conditionnée à l'absence d'obligation de faire une évaluation environnementale. Le champ de l'enquête publique est régi par une obligation de l'Union européenne qui est de procéder à une évaluation environnementale.

Le Conseil d'Etat, critique sur ce point, a rappelé que les critères proposés par le gouvernement manquaient de précisions mais n'a pas remis en cause le principe de modifier les procédures de consultation. Dans son avis, il se réfère à une expérimentation prévue par la loi « État au service d'une société de confiance » (ESSOC) qui a permis, dans les régions Hauts-de France et Bretagne de se passer d'enquête publique lorsqu'une concertation préalable sous l'égide d'un garant a été organisée.

Le Sénat a entendu les alertes du Conseil d'Etat et en première lecture, a spécifié de manière plus rigoureuse les conditions dans lesquelles le préfet pouvait arbitrer entre ces deux procédures. Le Sénat a choisi de supprimer le pouvoir discrétionnaire du préfet et de prévoir un mécanisme d'articulation assez classique : **l'enquête publique n'était plus le principe de la consultation du public puisqu'elle était requise uniquement lorsqu'une évaluation environnementale était exigée** selon l'article L123-2 du Code de l'environnement. **Dans tous les autres cas, l'enquête publique serait alors supprimée pour laisser la place à une consultation électronique**. En précisant les modalités, le Sénat aggrave le principe.

Cette évolution a suscité des remous notamment auprès de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE)<sup>7</sup> qui s'est fortement mobilisée pour expliquer la différence entre ces processus et la perte de garantie pour le public. L'Assemblée nationale a voté, avec une très courte majorité, contre cet article.

Il a finalement été réintroduit après une demande du Gouvernement pour que cet article soit rediscuté et revoté. Le Gouvernement pour justifier ce nouveau vote a indiqué que les informations des parlementaires n'étaient pas complètes et que « dans plus de 85 % des cas, personne ne venait s'exprimer lors des enquêtes publiques. » Sur la base de cette information, les 25 députés qui étaient dans l'hémicycle le vendredi 2 octobre au soir ont revoté et réintroduit cet article dans le texte.

Désormais, l'entrée en vigueur de cette « simplification » est subordonnée à la décision du Conseil constitutionnel qui a été saisi le 3 novembre 2020 pour réaliser un contrôle de constitutionnalité de la loi.

---

<sup>7</sup><https://www.cnce.fr/actualite/les-incoherences-de-larticle-25-du-projet-de-loi-asap>

## **2) La rénovation des conditions du droit d'initiative du public en matière de concertation préalable (Article 24 bis)**

La réforme qui est proposée est très limitée : elle vise à encadrer le délai ouvert au public pour demander au préfet de prescrire au maître d'ouvrage d'engager une concertation. Le délai est abaissé de 4 à 2 mois. Le délai de 4 mois accordé pour le droit d'initiative par le public est codifié dans l'article L121-19 du code de l'environnement. Cet abaissement est le fruit d'un retour aux sources. Initialement, l'ordonnance de 2016 avait fixé ce délai à 2 mois, délai que le législateur avait porté à 4 mois à l'occasion de l'adoption de la loi de ratification de cette ordonnance le 2 mars 2018. Il s'agit donc d'un rétropédalage.

Pour que ce droit d'initiative puisse s'exercer, le maître d'ouvrage doit faire une déclaration d'intention qui présente un certain nombre d'informations (motivations, raison d'être du projet, plan et programme dont il découle, périmètre, etc.) pour le public. Le législateur a rénové les conditions de cette déclaration d'intention en prévoyant la faculté à l'autorité administrative décisionnaire de procéder à une information des titulaires du droit d'initiative citoyen, à savoir les collectivités territoriales, les associations agréées au titre de la protection de l'environnement, etc.

La volonté est de mieux articuler la déclaration d'intention et l'effectivité de ce droit d'initiative, en améliorant la qualité de l'information. Toutefois, l'amélioration de l'information à attendre n'est que relative. Le législateur n'a pas imposé une obligation d'information à l'autorité administrative mais lui a seulement ouvert une faculté d'information.

Toutefois, à l'issue des travaux de la CMP, le législateur a rendu transformé cette faculté en obligation d'information au seul bénéfice des régions, départements et communes dont le territoire est affecté par le projet mentionné dans la déclaration d'intention. Pour les autres (autres collectivités, groupement association ou fédération d'associations agréées), la faculté demeure la règle.

## **3) Fusion des modes de concertation entre le Code de l'environnement et de l'urbanisme pour l'élaboration d'un certain nombre de projets (Article 23 bis)**

L'Assemblée nationale a fait une proposition pour **rationnaliser la concertation préalable des opérations complexes** (c'est-à-dire les projets d'aménagement et de travaux dont la réalisation suppose la délivrance de plusieurs autorisations administratives). Il s'agit de faire de la concertation préalable tel que définie dans le code de l'environnement, le modèle de la concertation en général. Elle autorise les autorités administratives de se passer de concertations préalables exigées au titre du code de l'urbanisme pour l'élaboration de certains types d'actes, définis à l'article L103-2 du code de l'urbanisme<sup>8</sup>, comme la création de zones d'aménagement concerté.

---

<sup>8</sup> Il s'agit de trois hypothèses : la création d'une zone d'aménagement concerté ; Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État ; Les projets de renouvellement urbain.

En revanche, l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme — PLU et SCOT — a été exclue du champ d'application du dispositif, exclusion confirmée par la commission mixte paritaire. Cette évolution doit être mise en perspective avec une décision récente du Conseil constitutionnel relative aux conditions de la participation du public pour les opérations complexes: il avait été saisi en mai 2020 pour savoir si l'on pouvait se passer dans certains cas des procédures de participation du public. Il a imposé une condition au législateur : il faut que **la concertation garantisse au public une appréciation complète des incidences directes et significatives de toutes les décisions sur l'environnement**. Cette exigence n'est pas sans poser des questions de sa mise en œuvre pratique et sur la discrétion reconnue au législateur pour rationaliser les processus d'opérations complexes.

Ces nouvelles dispositions ont été introduites par l'Assemblée nationale sur les conditions dans lesquelles le droit d'initiative reconnu au public en matière de concertation préalable va pouvoir d'exercer. Au moment du webinaire, elles n'ont pas encore été examinées par le Sénat. Tout est entre les mains de la commission mixte paritaire.

Depuis, le texte contenant ces nouvelles dispositions a été adopté en commission mixte paritaire fin octobre 2020. Le conseil constitutionnel a été saisi le 3 novembre 2020 par plus de soixante députés, en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution.

## Questions/réponses

*Raphaële Antona Traversi (cabinet Coudray) indique que la loi de ratification du 2 mars 2018 avait passé le délai pour le droit d'initiative citoyenne à 4 mois. Un tel délai est effectivement très important pour les maîtres d'ouvrage publics ou privés. Ce délai a été conçu pour inciter un maître d'ouvrage à prendre l'initiative d'une concertation et ainsi maîtriser son calendrier opérationnel. Pour autant, les maîtres d'ouvrage, même publics, restent encore réticents envers la concertation. Un important travail de sensibilisation resterait à faire sur les avantages de cette procédure.*

*De plus, un travail sur le seuil de déclenchement de la déclaration d'intention (5 millions d'euros) pourrait être utile notamment sur les projets privés.*

*Etienne Ballan précise que le délai de 4 mois « d'immobilité » est très incitatif pour les maîtres d'ouvrage pour demander un garant et démarrer leur concertation. Le délai de 2 mois le sera beaucoup moins.*

*La fusion entre les concertations relatives à un projet et un plan de planification peut-elle aussi concerner les plans de mobilités douces ?*

*Marine Fleury : Cela concerne uniquement certaines opérations. Les documents concernés sont les suivants :*

- La création d'une zone d'aménagement concerté ;
- 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 ;
- Les projets de renouvellement urbain

*Isabelle Maupilier (Commissariat général au développement durable- CGDD) complète : L'article 23 bis ne concerne pas les documents d'urbanisme mais uniquement les projets qui parfois peuvent être soumis aux deux types de concertation (code de l'urbanisme et code de l'environnement). Le maître d'ouvrage, dans ce cas peut organiser une concertation code de l'environnement (avec garant) et être dispensé de la concertation code de l'urbanisme.*

*Raphaële Antona-Traversi: L'évolution sur l'articulation des procédures de concertation est intéressante mais non aboutie. L'article 23 bis ne vise pas expressément les hypothèses de mise en compatibilité des PLU. Par ailleurs, d'autres évolutions seraient bienvenues comme la temporalité et la durée de la concertation ou encore la notion de renouvellement urbain.*

*Comment s'apprécie la complexité du projet pour le préfet ?*

*Marine Fleury : Cette appréciation constitue toute la complexité du problème. Aucun critère n'est précisé pour objectiver la question de la complexité : cela pourrait tout aussi bien évoquer l'incidence environnementale, que la perception du préfet sur le degré de contestation du territoire.*

*Cette approche est complètement contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement qui précise que c'est au législateur de fixer les conditions de la participation du public, et non aux autorités administratives. « 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. »

*D'où provient la statistique avancée par la ministre de l'industrie pour justifier un nouveau vote de l'article 25 qui avait été supprimé ?*

*Chantal Jouanno*: L'article 25 supprimant l'enquête publique lorsque les projets ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale a été réintroduit dans le projet de loi après une demande du Gouvernement pour que cet article qui avait été supprimé soit rediscuté et revoté. Le Gouvernement pour justifier ce nouveau vote (c'est une procédure exceptionnelle qui n'est jamais demandée car peu respectueuse du Parlement) a indiqué que les informations des parlementaires n'étaient pas complètes et que dans « *Dans 85 % des dossiers d'enquêtes publiques, il n'y a aucun retour du public* ». Sur la base de cette information, les 25 députés qui étaient dans l'hémicycle le vendredi soir ont revoté et réintroduit cet article dans le texte.... Or, il faut savoir que cette information est fautive et personne, même pas la CNCE, ne sait d'où elle vient. Faire voter des lois sur la base d'informations a priori non vérifiées est assez grave d'un point de vue démocratique.

## Réactions

### Commission nationale du débat public (CNDP)



*Chantal Jouanno, présidente de la CNDP*

La CNDP est une autorité administrative indépendante dont le rôle est de garantir le droit à l'information et à la participation du public pour tous les projets ayant un impact sur l'environnement. Cette institution a été créée il y a 25 ans pour garantir l'exercice de ce droit d'abord sur les grands projets et à partir de 2016, sur de plus petits projets. Le rôle de la CNDP est différent de celui du CESE dans le sens où elle est neutre et n'émet jamais d'avis sur le projet.

En 2019, la CNDP a garanti 152 démarches de participation en France et a organisé des débats publics sur sept projets.

Ces projets de loi s'inscrivent dans un contexte de déconstruction par petites touches du droit à la participation depuis quelques années. Ils font suite à la loi ESSOC, ainsi qu'à des lois qui accordent des exceptions dans le domaine des Jeux Olympiques ou encore des prisons.

Ces évolutions sont motivées par l'idée qu'il faut aller plus vite. L'idée sous-tendue est que la concertation prend du temps, temps qui ne serait pas nécessaire à la prise de bonnes décisions.

### La réforme du CESE

La réforme du CESE ne touche pas le droit de la participation en tant que tel mais modifie le mode de fonctionnement de l'institution, ce qui peut être perçu plutôt positivement. Elle n'a pas d'incidence sur la CNDP puisque cette dernière n'est pas concernée par les consultations relatives aux projets de loi. Elle intervient à un stade très amont, lorsqu'il est possible de discuter de l'opportunité du projet ; et dès lors que l'on se situe à un stade plus avancé, la CNDP n'est plus compétente.

**L'enjeu se situe donc plus dans l'articulation et la complémentarité entre le CESE et la CNDP.** Différentes opportunités pourraient être envisagées dans ce sens comme enrichir les débats publics des avis émis par le CESE, avoir recours à l'expertise de la CNDP si le CESE souhaite organiser une consultation, etc.

### La loi ASAP

Le délai de 4 mois accordé pour le droit d'initiative par le public est codifié dans l'article L121-19 du code de l'environnement. Il avait été ajouté par le rapporteur de la loi de ratification qui avait mis en avant que les conditions nécessaires à l'exercice de ce droit étaient compliquées pour le public, c'est-à-dire de rassembler en 2 mois les signatures, à savoir l'équivalent de 20% de la population des communes dans le périmètre concerné ou 10% de la population du territoire touché par le projet.

Ce qui pose problème est que **ce retour d'un délai à deux mois, s'accompagne d'améliorations extrêmement faibles de publicité.** La publicité et la sollicitation plus appuyée des personnes concernées se fera à la discrétion du préfet, qui est par ailleurs, souvent celui qui autorise les projets.

La CNDP avait fait des propositions quant à la réduction du nombre de signatures à l'exercice de ce droit, qui ont été balayées. (La CNDP a été auditionnée par les rapporteurs mais pas en commission mixte paritaire.)

**Le droit d'initiative qui était déjà quasiment compliqué à exercer, le deviendra complètement** –et ce encore plus pour des citoyens que pour des associations ou des collectivités-.

Dans ce projet de loi ASAP, une autre disposition relative aux projets de parcs éoliens en mer porte atteinte au droit à la participation. Un amendement a été déposé par le gouvernement et adopté. Il prévoit que la mise en concurrence sur les projets de parcs éoliens puisse être lancée avant la fin du débat public. Cela remet en cause le principe de la participation qui est de débattre de l'opportunité du projet et de ses grandes caractéristiques. Symboliquement, cela signifierait que la participation n'a aucune incidence puisque la décision est déjà prise.

En conclusion, ces évolutions législatives sont inquiétantes dans le sens où elles détricotent des petits bouts de la participation (enquête publique, place de la participation dans le processus décisionnel, participation exclusivement électronique, etc.) par rapport à une ambition qui s'était traduite jusqu'à récemment par un droit toujours plus positif. Il aurait été préférable d'approfondir le droit à la participation plutôt que de le fragiliser. Aujourd'hui, si les obligations de participation du public ne sont pas respectées, les sanctions restent relativement faibles sur la suite.

## Conseil économique social et environnemental (CESE)

*Dominique Gillier, vice-président au CESE et chargé de mission à la prospective à la CFDT*



Un des axes du projet de mandature 2015-2020 du CESE était le développement des pratiques participatives, afin de générer un renouveau du système démocratique par la participation. Il estimait qu'en tant qu'institution représentant la société civile organisée, il était apte à le faire. Plusieurs types d'expérimentations ont été menées en ce sens et ont fait l'objet d'une évaluation externe: groupes tirés au sort, plateforme en ligne, ateliers collectifs, veille sur les pétitions pour s'autosaisir sur la base des pétitions...

### La réforme du CESE

Le projet de réforme va dans le sens des orientations du CESE, notamment concernant le droit de pétition. **Il y a un vrai intérêt à institutionnaliser des pratiques participatives, rôle que le CESE aurait pu assumer.** La participation n'a pas beaucoup de sens si elle n'a pas de débouchés institutionnels.

- 1) Par sa grande diversité, le CESE recherche des compromis visent un intérêt général, qui lui donne une capacité de neutralité vis-à-vis de la parole citoyenne. Un des enjeux dans les groupes de citoyens tirés au sort est de respecter la double légitimité (de la société civile organisée et des citoyens).
- 2) Le CESE ne s'est jamais placé en concurrent du Parlement et de la démocratie représentative, ce qui constitue une garantie supplémentaire.
- 3) Le CESE apporte un cadre de sécurisation juridique aux pratiques qui font appel au volontariat et bénévolat des citoyens. Les garanties juridiques s'appliquent à la confidentialité ou la publicité, à la propriété des archives, etc.
- 4) Le CESE a la capacité de mobiliser différents types d'expertises pour ses propres avis et pour acculturer les citoyens aux controverses.
- 5) La question de la redevabilité se pose. Il est nécessaire, avant de consulter, d'avoir un minimum de garanties sur les suites qui seront données aux propositions. Il faut donner un statut à la production du CESE et des citoyens avec l'introduction de formes d'obligations de retours des pouvoirs publics. La loi est claire sur la destination des productions (autorités publiques gouvernementales, parlementaires) mais il aurait été possible d'aller plus loin sur des auditions et d'autres formes de retours des pouvoirs publics.
- 6) Le CESE organise les dispositifs participatifs avec ses propres ressources. Ce travail supplémentaire d'inclure une participation directe dans ses travaux, met les moyens du CESE en tension. La loi devrait permettre plus de moyens au CESE pour assurer de nouvelles missions.

En conclusion, le CESE porte un regard positif sur ce projet de loi malgré une diminution du nombre de conseillers. On peut aller un peu plus loin sur la contribution à l'évaluation des politiques publiques si l'article 2 est mis en œuvre mais aussi sur une vision de long terme avec une coopération avec le Haut commissaire aux plans et à la prospective.



*Michel Badré, vice-président au CESE et ingénieur - Ancien président Autorité Environnementale*

### La loi ASAP

Dans la loi ASAP, le fait d'éviter à la fois de consulter et d'évaluer constitue une double peine pour les petits projets. Il faut rappeler que l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement lie le droit des citoyens à participer aux décisions, à un accès aux informations nécessaire. Une des préoccupations de l'Autorité environnementale est de savoir comment les citoyens peuvent avoir accès à toutes les informations sur les impacts environnementaux. Or, un petit projet peut tout à fait avoir des effets cumulés avec d'autres gros projets.

Le fait d'articuler l'évaluation et l'information du public me paraît un point essentiel et problématique dans la loi ASAP.

Il y a toutefois des progrès à faire sur l'évaluation dans le sens où il ne faudrait pas imposer le même type d'évaluation pour de grands projets sur du long terme (par ex. réseau de transports du Grand Paris) que pour des petits projets. Néanmoins, on ne peut pas s'épargner de concerter et d'évaluer sous prétexte qu'il s'agit d'un petit projet.

**La fusion des procédures de concertation des plans d'aménagement et des grands projets risque d'être incompréhensible pour le citoyen.** Par exemple, dans le cas de grandes infrastructures linéaires, cela suppose de mettre en conformité un nombre important de documents d'urbanisme qui s'ajoutent aux autres autorisations successives (DUP, loi sur l'eau..). La question de la cohérence de la procédure d'évaluation de tous ces travaux est nécessaire pour la compréhension du public (exercice parfois déjà difficile pour les professionnels). Il faut lancer un appel collectif à une clarification des explications données au public.

Ainsi que l'a dit très justement Camille Morio, les deux formes de participation de la société (organisée ou non) sont tout aussi légitimes, **la question posée est de savoir si un organisme comme le CESE, est légitime à organiser l'autre.** Avec Dominique Gillier, nous avons été rapporteurs sur la première opération de tirage au sort de citoyens et l'expression du CESE à l'occasion de la crise de Gilets jaunes.

Cela peut être intéressant de le faire au CESE, parce que cela permet de faire dialoguer ensemble les auteurs de ces deux types d'évaluation, sous réserve d'apporter des garanties :

1) Il y a besoin d'une organisation pour faire participer les citoyens (cadre, informations...). Dès lors qu'il existe une organisation, elle peut toujours être suspectée d'instrumentalisation, au CESE comme ailleurs, par exemple dans un dispositif autonome comme la gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat. La réponse que le CESE a trouvée est le recours à une évaluation externe rendue publique, en faisant appel à des chercheurs. Il aurait pu être intéressant de faire de même pour la Convention citoyenne pour le climat.

2) Le CESE dans ses expérimentations a fait le choix d'une simultanéité entre l'expression du public et des corps intermédiaires, pour répondre au besoin d'articulation entre ces expressions : comment faire que les deux interagissent ? L'actualité de la convention citoyenne pour le climat (CCC) montre

la difficulté résultant du choix inverse : le choix a été fait de se concentrer uniquement sur les 150 citoyens tirés au sort sans demander à la société civile organisée son avis sur le sujet. A présent, tous les corps intermédiaires s'expriment sur les propositions de la CCC, ce qui semble naturel pour une démocratie, mais l'articulation avec les propositions de la CCC est plus complexe.

### Questions/réponses

*Quel bilan a été tiré de l'expérimentation de remplacement de l'enquête publique par la consultation électronique en Bretagne et Hauts de France ?*

*Marine Fleury :* Aucune évaluation n'est parue pour l'heure. Il est à noter toutefois qu'un recours est pendant devant le Conseil d'Etat qui vise à contester la légalité du décret. La constitutionnalité même de la loi est questionnée avec le dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité pour savoir si elle était conforme à un ensemble de dispositions constitutionnelles (article 7 de la Charte de l'environnement, l'accès à la justice, égalité des citoyens,...).

*Chantal Jouanno :* Une évaluation de la mise en œuvre expérimentale dans ces deux régions est en cours par le Ministère, pour laquelle la CNDP a été interrogée. La publication de cette évaluation aurait dû être un préalable à la généralisation de ce dispositif.

*Raphaële Antona Traversi (cabinet Coudray):* Ce que je trouve dommageable dans l'expérimentation et la substitution de l'enquête publique par une procédure de consultation électronique, c'est qu'elle concerne en particulier l'autorisation environnementale qui regroupe un certain nombre d'autorisations de police environnementale (dérogation espèces protégées, défrichement). Ces sujets très sensibles mériteraient de pouvoir faire l'objet d'une discussion. L'expérimentation déplace le débat puisqu'elle oblige à la mise en œuvre d'une concertation préalable, mais la plupart du temps les caractéristiques et les effets du projet ne sont pas connus au moment de la concertation.

*Marine Fleury :* Cette substitution est le symptôme de l'absence de définition d'un standard participatif au niveau constitutionnel, qui permettrait d'asseoir des garanties minimales de la participation. Le Conseil constitutionnel semble s'engager dans la voie de lier les modalités de la participation aux conditions dans lesquelles l'information peut être effectivement réalisée. On pourrait aller plus loin puisque l'article 7 subordonne la participation à l'élaboration d'une décision publique. Dès lors que la participation intervient uniquement très en amont, cela interroge sur son impact sur la décision.

Les questions qui se posent traduisent les absences d'arbitrage et de vision politique concernant les principes d'une participation « désirable ».

*Chantal Jouanno :* Etant donné l'intervention en amont de la CNDP, elle peut se retrouver face à la difficulté de disposer de peu d'informations environnementales pertinentes, notamment l'avis de l'évaluation environnementale. Il est essentiel de continuer à organiser de la participation au moment où ces informations sont disponibles parce qu'elles peuvent répondre à des questions qui se sont posées dans la concertation. Ce continuum de la concertation et de l'information, ainsi que l'articulation entre les actions de la CNDP et de l'autorité environnementale sont fondamentaux.

*Y'a-t-il une distinction pour la mise en place d'une consultation numérique en fonction du niveau territorial concerné ? Il me semblait plus logique de mettre en place des outils numérique au niveau national alors qu'au niveau local cela me semble plus difficile à gérer. De plus, il est étonnant d'adopter une réflexion uniquement centrée sur les outils et non sur les résultats.*

*Marine Fleury :* Dans le cadre de la consultation électronique, la question territoriale est traitée seulement dans les conditions relatives aux modalités d'information. Il n'y pas de considération de la difficulté opérationnelle pour les publics d'accès au numérique.

*Chantal Jouanno :* Le choix de recourir uniquement à la participation du public par voie numérique (PPVE) n'a pas été interrogé sur sa pertinence en fonction des échelles territoriales. Le choix des outils de participation dépend du territoire et du sujet que l'on traite. Au moment où la PPVE a été introduite, il y avait un effet de mode autour de la participation numérique. Lorsque la CNDP a dû organiser un débat sur les JO en Seine-St-Denis, elle a refusé une consultation totalement en ligne, au vu des caractéristiques du territoire et du public.

Il est à noter que sous PPVE il existe deux modalités différentes : celles sous l'égide de garants CNDP qui font la synthèse des observations du public (par exemple JO) ou celles sous la seule égide des préfets sans garants CNDP qui vont remplacer l'enquête publique.

*Rapahèle Antona Traversi ajoute :* Dans certaines PPVE, la synthèse des observations est parfois faites par le maître d'ouvrage. Idem d'ailleurs pour les bilans de certaines procédures de concertation. Cela peut générer de la suspicion. Un axe d'amélioration juridique des procédures de participation du public amont ou aval pourrait consister à inscrire leurs principes fondateurs (sincérité, ...) dans les textes, ce qui n'est pas le cas à ma connaissance.

*L'approche d'institutionnalisation de la participation semble très verticale et interroge sur la souplesse permise au niveau des territoires.*

*Dominique Gillier :* Cette question de l'articulation entre échelons territorial et national mais aussi européen revient souvent. Les conseils nationaux, régionaux ou dans d'autres pays européens ont tous plus ou moins la même vocation. C'est pourquoi nous avons tenté de les articuler. Au niveau européen, la coopération n'est pas allée très loin. Des expériences de coopération ont eu lieu avec les CESER, sans intégrer la participation citoyenne. La loi va permettre de le faire, ce qui peut être très utile notamment lorsque le CESE est saisi sur des sujets déjà traités au niveau régional. La difficulté tient à la différence de fonctionnement et d'indépendance entre ces instances.

*Chantal Jouanno :* En France, l'institutionnalisation est importante dans le domaine environnemental, plus que dans d'autres pays. Néanmoins, celle-ci est contestée : parce que la participation repose sur une institution qu'est la CNDP, elle suscite de la défiance et nécessite de s'entourer d'un grand nombre de garanties (neutralité, transparence,...). La question de l'institutionnalisation est à double tranchant : elle est nécessaire mais doit être souple pour accueillir les initiatives pures.

*Camille Morio :* En dehors du code de l'environnement et du code de l'urbanisme, la participation en France est assez peu réglementée. Des dispositions existent tout de même notamment dans le Code général des collectivités territoriales, et certaines d'entre elles sont très restrictives. Depuis le 1<sup>er</sup>

janvier 2016, l'article L131-1 du Code des relations entre le public et l'administration<sup>9</sup> confirme que les autorités administratives peuvent avoir recours à la participation hors des cadres qui sont posés par le CGCT, à condition que cette participation soit consultative, c'est-à-dire non décisive.

Des règles y sont posées qui pourraient constituer le terreau de principes communs. Sont cités comme principes : la mise à disposition des informations, un délai raisonnable et la reddition des comptes. Cet article a été complété par un arrêt du Conseil d'Etat de juillet 2017 « Occitanie » complété par les principes de sincérité, d'égalité, d'impartialité, le périmètre du public pertinent au regard de l'objet et de régularité.

Article L131-1 du 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 »

Arrêt *Occitanie*, Paragraphe 16 « Il incombe en particulier à l'autorité administrative qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de l'article L. 131-1 du code des relations du public et de l'administration d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère. L'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion, leur laisser un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la définition du périmètre du public consulté soit pertinente au regard de son objet, et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité. Il incombe enfin à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées. »

#### *Quelles évolutions espérer à la suite du bilan du CESE sur la loi biodiversité ?*

*Michel Badré* : Le CESE a publié il y a quelques mois un avis sur l'application de la loi de 2016 relative à la biodiversité. Il avait fait la même chose sur l'application de la loi de 2015 relative à la transition énergétique. Dans les deux cas, ces avis sont sévères. Dans le cas de la loi sur la biodiversité, l'avis a été co-porté par des représentants de la Ligue de la protection des oiseaux (LPO) et de la FNSEA, voté ensuite à la quasi-unanimité. Il aurait été intéressant d'avoir un groupe d'une trentaine de citoyens qui travaille simultanément sur le même sujet.

Aujourd'hui, la redevabilité du gouvernement n'existe pas. Dans les débats sur l'actuel de projet de loi, l'obligation pour le gouvernement de répondre aux avis du CESE a été explicitement posée, avec des propositions d'amendement. La réponse apportée par le garde des sceaux est défavorable au motif que cela contreviendrait à l'indépendance et la séparation des pouvoirs. Cet enjeu de recevabilité devrait être poussé plus fort, puisqu'il ne concerne pas uniquement le CESE mais toutes les procédures participatives.

---

<sup>9</sup><https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035245560/>

*Est-ce que le décret du 8 avril 2020 qui détricotait le droit de l'environnement et les conditions pour réaliser une enquête publique va continuer à s'appliquer avec la loi Asap ?<sup>10</sup>*

*Marine Fleury* : Les champs d'application sont distincts entre l'article 25 du projet de loi ASAP et l'expérimentation organisée sur le fondement de la loi ESSOC.

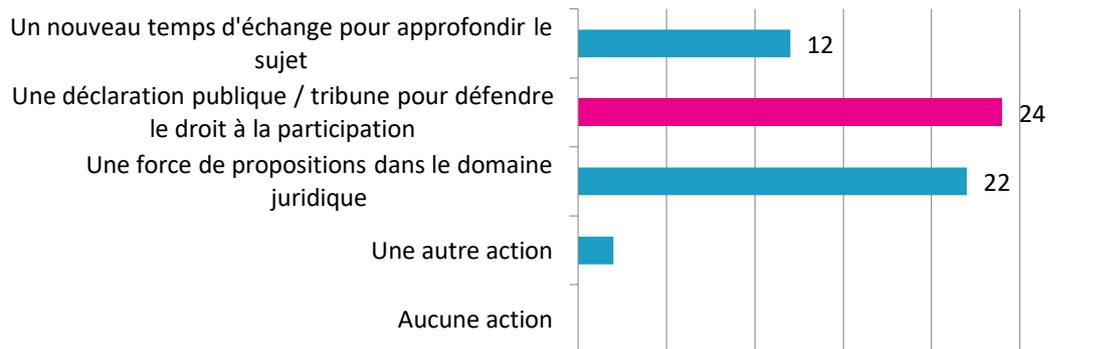
*Raphaële Antona Traversi* : Le décret du 8 avril 2020 sur le pouvoir de dérogation du préfet va continuer à s'appliquer car il s'agit d'un dispositif indépendant. La circulaire du 6 août 2020<sup>11</sup> constitue une tentative de justification par le gouvernement de ce dispositif.

---

<sup>10</sup><https://reporterre.net/Le-gouvernement-permet-aux-prefets-de-deroger-a-des-normes-environnementales>

<sup>11</sup><https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45029>

## Sondage : Quelle action souhaiteriez-vous que l'ICPC mène en priorité sur ce sujet ?



*Proposition d'Etienne Ballan (ICPC):* L'idée serait de cesser d'agir de façon défensive. Même s'il est logique que le droit ait parfois un mouvement de balancier, on observe une régression du droit de la participation. La mobilisation, les compétences et l'hybridation des profils (juristes, institutions, praticiens) réunis lors de ce webinaire montrent que l'on pourrait imaginer devenir plus force de proposition que de défense.

Il s'agirait de monter une « plateforme de production de textes » avec pour objectifs de :

- Proposer des textes : rédiger des améliorations du droit de la participation, incluant des éléments de simplification porteurs de clarté pour le public et de sécurité juridique pour les porteurs de projet
- Apporter des retours d'expériences de la pratique
- Accompagner le travail du législateur

*Alexandra Vidal (Coordination Nationale des Conseils de développement) :* Nous pouvons partager notre (modeste) expérience que nous avons vécu l'année dernière dans le cadre de la loi Engagement & proximité où nous avons organisé une mobilisation des conseils de développement en France pour maintenir leur inscription dans la loi.

*Martine Patron :* Une tribune avec des propositions concrètes.

*Thibaut Derroncourt:* Favorable à une force de proposition mais sur la base d'une évaluation critique collective et objective des dispositifs existants pour être plus crédible sur ce qui marche et ce qui marche moins bien.

*Anne Pressurot (Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse) :* un espace ressources qui centralise les documents à disposition et une cartographie des acteurs de la participation