

UNIVERSITE DE LIMOGES
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE LIMOGES
C.R.I.D.E.A.U. –UMR 60/62 –CNRS/INRA

**LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PLANS ET
PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT :**

MEMOIRE
Préparé et soutenu par

Tristan Aoustin

En vue de l'obtention du
DIPLOME d'ETUDES APPROFONDIES
« DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'URBANISME »

Sous la direction de M. Gérard MONEDIAIRE

Année Universitaire 2003/2004

SOMMAIRE :

<u>PRINCIPALES ABREVIATIONS</u>	p.1
<u>INTRODUCTION</u>	p.3
<u>TITRE I :</u>	
<u>LA CONSECRATION SUPRA-NATIONALE D'UN DROIT DU PUBLIC A PARTICIPER AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT : UN EDIFICE JURIDIQUE EN « BOUCLES ETRANGES »</u> :.....	p.16
CHAPITRE 1 : DE LA CONVENTION D'AAHRUS AU DROIT COMMUNAUTAIRE : LES PREMICES D'UNE REELLE EXTENSION DU CHAMP DE LA PARTICIPATION AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT:	p.18
Section 1 : L'identification des acteurs constitutifs du « public » :.....	p.18
Section 2 : Les plans et programmes objets de la participation du public :.....	p.24
CHAPITRE 2 : LES GARANTIES DE L'EFFECTIVITE DU DROIT DU PUBLIC A PARTICIPER AUX PLANS ET PROGRAMMES :	p.41
Section 1 : La reconnaissance de l'information relative aux plans et programmes en tant que garantie substantielle préalable et objet d'une participation effective du public :.....	p.41
Section 2 : Les garanties tenant aux modalités et aux effets de la participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement :.....	p.61
<u>TITRE II :</u>	
<u>DU DROIT SUPRA-NATIONAL AU DROIT INTERNE : LES DIFFICULTES CONCRETES A TRAVERS L'EXEMPLE SYMPTOMATIQUE DE LA TRANSPOSITION FRANCAISE :</u>	p.71
CHAPITRE 1 : LES INSUFFISANCES DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL ACTUEL EN MATIERE D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION AUX PLANS ET PROGRAMMES :	p.71
Section 1 : Les plans et programmes concernés : instruments juridiques parfois non-identifiés ou non-identifiables :.....	p.71
Section 2 : Typologie des procédures de participation appliquées ou applicables aux plans et programmes : l'absence de mécanismes de codécision :.....	p.101
CHAPITRE 2 : LES OBSTACLES ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION : LA NECESSITE D'UNE REDEFINITION GENERALE DES RELATIONS DU CITOYEN AVEC LE POUVOIR POLITIQUE ET ADMINISTRATIF :	p.109
Section 1 : Les obstacles à l'approfondissement du droit à participer aux plans et programmes liés aux traditions administratives françaises:.....	p.109
Section 2 : Les perspectives d'évolution propres à favoriser la participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement :.....	p.119
<u>CONCLUSION</u>	p.129
	p.132
	p.136

BIBLIOGRAPHIE.....

.

TABLE DES

MATIERES.....

Remerciements :

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin à l'élaboration de ce travail, et qui ont su, par leur aide ou leurs encouragements, me mettre dans des conditions optimales.

Je tiens à remercier tout particulièrement mon Directeur de recherche, Gérard Monédiaire, ainsi que Carole, bibliothécaire, pour m'avoir permis de mener à bien cette réflexion.

PRINCIPALES ABREVIATIONS :

AJDA	Actualité juridique droit administratif.
CAA	Cour administrative d'appel.
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs.
CE	Conseil d'Etat.
CGCT	Code général des collectivités territoriales.
CJCE	Cour de justice des communautés européennes.
CNDP	Commission nationale du débat public.
CRIDEAU	Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme.
DTA	Directive territoriale d'aménagement.
EES	Evaluation environnementale stratégique.
EIE	Etude d'impact environnementale.
IFEN	Institut français de l'environnement.
JO	Journal officiel.
JOCE	Journal officiel des communautés européennes.
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique.
ONG	Organisation non-gouvernementale.
PAE	Programme d'aménagement d'ensemble.
PDU	Plan de déplacement urbain.
PEB	Plan d'exposition aux bruits.
PLU	Plan local d'urbanisme.
PNR	Parc naturel régional.
POI	Plan d'opération interne.
POS	Plan d'occupation des sols.
PPI	Plan particulier d'intervention.
PPRNP	Plan de prévention des risques naturels prévisibles.
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques.
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur.
PUF	Presse universitaire française.
RDI	Revue de droit immobilier.
RDP	Revue de droit public et de la science politique.
Rec.	Recueil Lebon des décisions du Conseil d'Etat.
Rev. Jur. Env. (RJE)	Revue juridique de l'environnement.
REDE	Revue européenne de droit de l'environnement.
RFDA	Revue française de droit administratif.
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.
SCOT	Schéma de cohérence territoriale.
UE	Union européenne.
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager.

*« La loi est l'expression de la volonté générale.
Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement,
ou par leur représentants, à sa formation. [...] »*

Extrait de l'article 6 de la Déclaration
des droits de l'homme et du citoyen
du 26 août 1789

INTRODUCTION

La bonne gouvernance, thème majeur et récurrent de nos sociétés contemporaines qui recherchent, tel un Graal, un idéal de fonctionnement, tend aujourd'hui à intéresser, au delà de la sphère économique, l'ensemble des politiques, notamment celles de l'environnement.

Tous les dirigeants politiques en Europe sont aujourd'hui confrontés à un véritable paradoxe dont la bonne gouvernance, sorte de panacée, constituerait le remède. D'une part, les citoyens européens attendent d'eux qu'ils apportent des solutions aux grands problèmes de nos sociétés, au nombre desquels figurent ceux liés à l'environnement, d'autre part, ces mêmes citoyens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politique, ou tout simplement s'en désintéressent.

Mais au delà de la formule incantatoire, de l'idée politique, la bonne gouvernance recouvre-t-elle une réalité juridique en matière d'environnement ? Autrement dit, qu'en est-il concrètement de la mise en œuvre et de l'effectivité dans ce domaine des principes d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence¹ qui la définissent ?

La réponse n'est pas évidente, mais deux de ces principes semblent bénéficier d'un écho particulier à travers la consécration récente d'un droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement.

En effet, à côté du principe de participation, le principe d'efficacité est ici indéniablement reconnu. Selon ce dernier, les mesures prises par les autorités publiques « *doivent être efficaces et intervenir à un bon moment ; elles doivent produire les résultats requis, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur et de l'expérience antérieure* ». Or, il n'est pas hasardeux d'affirmer dès à présent que, par essence, les plans et programmes puissent prétendre occuper une place privilégiée au sein des instruments propres à satisfaire l'exigence d'efficacité ainsi définie.

Une analyse de l'édifice juridique consacrant le droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement peut donc constituer un début de réponse non négligeable au questionnement relatif à la portée du concept de bonne gouvernance en matière d'environnement. C'est à cette analyse qu'entend se livrer la présente contribution.

La participation et la planification sont deux notions relativement récentes en droit de l'environnement. Leurs développements respectifs et les incertitudes conceptuelles dont elles semblent dès l'origine empruntes méritent d'être sommairement appréhendés dans un premier temps, avant d'envisager leur convergence, le droit du public à participer aux plans et programmes.

¹ - Voir l'exposé de ces principes dans le Livre blanc sur la Gouvernance européenne du 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, p. 12. (JOCE C 287/1 du 12/10/2001).

LES DEVELOPPEMENTS PARALLELES DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DE LA PLANIFICATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT :

La démocratie participative et la planification connaissent toutes deux un développement et un approfondissement dans le domaine de l'environnement depuis environ une trentaine d'années.

Le développement et l'approfondissement de la démocratie participative dans le domaine de l'environnement :

Si le principe de participation n'est pas spécifique à l'environnement², la nature particulière du droit de l'environnement a impliqué très tôt son développement dans ce domaine. Il semble avoir trouvé là un terrain d'élection privilégié. Face à une exigence sociale accrue, conséquence de la sensibilité croissante du public aux problèmes d'environnement, de nombreux textes sont intervenus afin de reconnaître aux citoyens un droit d'être associés aux décisions qui concernent leur environnement. La revendication en faveur d'une plus grande démocratie participative dans le domaine de l'environnement est en conséquence directement à l'origine de l'extension du champ de la participation et de l'affirmation d'un principe.

Fondée sur l'idée que la protection de la biosphère est l'intérêt commun de l'humanité, la protection de l'environnement y est revendiquée comme un droit. Source de droit pour les individus, impliquant une intervention positive des Etats, le droit à l'environnement est aussi source de devoirs pour eux et leur impose l'obligation de participer à la protection de l'environnement. Conçu comme une composante d'un droit à l'environnement, le principe de participation a été consacré par de très nombreux instruments internationaux.

Alors que le droit international de l'environnement est à peine naissant, la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972 insiste d'abord sur la nécessité d'éduquer le public³. En conséquence, le principe de participation est seulement ébauché au principe 19 qui prévoit que l'information et l'éducation du public lui permettront de contribuer à la protection de l'environnement. La recommandation 97 du plan d'action adopté à l'issue de la conférence, plus explicite, encourage les

² - Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leur représentants, à sa formation (...)* ».

Selon l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays (...). Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.* »

Selon l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « *Tout citoyen a le droit et la possibilité (...) de prendre part à la direction des affaires publiques (...); d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays* »

Selon l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : « *Les Etats parties (...) reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation (...). Ils conviennent (...) que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre (...)* ».

³ - Elle réclame, en son principe 19, une information éducative sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement.

Etats à faciliter « *la participation du public à la gestion et au contrôle de l'environnement* » et « à prévoir les moyens de stimuler la participation active des citoyens ».

Puis, le plan d'action de Vancouver de la Conférence sur les établissements humains de 1976 consacre les recommandations 49 à 53 à la participation, en déclarant que « *la participation populaire est un droit qui doit appartenir à tous les secteurs de la population* ».

C'est ensuite la Charte mondiale de la nature, adoptée le 28 octobre 1982 qui affirme le principe de manière à la fois plus nette et plus solennelle : « *Toute personne aura la possibilité (...) de participer, individuellement ou avec d'autres personnes à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement* ». Elle précise également que tous les éléments nécessaires à la planification seront portés à la connaissance du public pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions.

Mais il faudra attendre la Déclaration de Rio de 1992 pour que le principe de participation soit réellement consacré et puissamment affirmé. En des termes très précis, le principe 10 de la déclaration dispose en effet que « *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 des informations relatives aux substances dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer au processus de prise de décisions. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci* ».

Pour le droit international, la participation est donc tout en même temps accès à l'information et participation à l'élaboration de la décision, depuis l'élaboration de la loi à la décision concrète concernant les communautés locales. « La prise en charge de leur destin par des communautés locales aidées par les programmes internationaux accreditée cette idée comme principe moteur de l'application des programmes environnementaux »⁴. « Le principe 10 de la Déclaration de Rio, par sa grande précision terminologique, représente à lui tout seul l'aboutissement d'une idée force qui recouvre les divers aspects de la démocratisation environnementale : participation, information et accès aux voies de recours »⁵. Le lien est ainsi clairement établi entre la protection de l'environnement et la participation, la participation et l'accès à l'information et aux voies de recours.

Puis, Le chapitre 40 de l'Agenda 21, complète le principe 10 de la déclaration de Rio⁶ en insistant sur la nécessité d'associer l'ensemble des groupes sociaux⁷ afin de permettre la réalisation

⁴ - P. Le Louarn, « Le principe de participation et le droit de l'environnement », revue Droit de l'environnement, n°90-juillet/août 2001, p. 128.

⁵ - M. Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », Rev. jur. Env., n° spécial, 1999, p.17.

⁶ - Voir S. Doumbé-Billé, « Les aspects juridiques de l'Agenda 21 », CRIDEAU-CNRS, recherche pour le ministère de l'environnement, 1995.

⁷ - Participation des femmes, reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés, renforcement du rôle des ONG.

d'un développement durable et d'une protection intégrée de l'environnement⁸. Cette participation vise tous les niveaux de décision et d'action, du niveau très local (quartiers, communes) aux niveaux internationaux, en passant par les niveaux régionaux, nationaux et intergouvernementaux.

L'organisation mondiale de la santé a également souligné l'importance de l'information et de la participation du public aux décisions susceptibles d'affecter l'environnement⁹.

Si le principe de participation est vigoureusement affirmé dans ces textes internationaux à caractère universel, de nombreux instruments régionaux l'ont également reconnu. L'OCDE¹⁰ et le Conseil de l'Europe¹¹ ont ainsi souligné, dans divers instruments, l'importance de l'information et de la participation du public aux décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme semble indéniablement favoriser (par ricochet) le développement d'un droit de l'homme à participer à travers notamment la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'information en matière d'environnement et son élargissement au « droit de savoir ».¹²

C'est toutefois la Commission économique des nations unies pour l'Europe de l'organisation des Nations Unies (CEE/ONU) qui va jouer dans le domaine de la participation le rôle d'impulsion essentiel en permettant l'élaboration de travaux dont l'impact sera considérable. Fruit d'une réflexion engagée depuis quelques années sur les droits et obligations en matière d'environnement, une déclaration sur l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions dans le

⁸ - Section 3, chapitres 24 à 32.

⁹ - En effet, la Charte européenne de l'environnement et de la santé, adoptée le 8 décembre 1998 à Francfort, après avoir affirmé que les citoyens doivent avoir le droit de bénéficier d'un environnement permettant la réalisation du niveau le plus élevé possible de santé et de bien être, reconnaît qu'ils doivent en conséquence d'une part « être informés et consultés sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé, d'autre part participer au processus de prise de décision ».

¹⁰ - L'OCDE, dès 1974, dans sa déclaration du 8 mai sur les politiques d'environnement à caractère anticipatif, affirme au point 7 que les gouvernements des pays membres « encourageront, dans la mesure du possible, la participation lors de la préparation des décisions ayant des conséquences significatives sur l'environnement ». Dans une recommandation, l'OCDE va insister sur la nécessaire information et participation à la décision en matière d'accidents liés aux activités dangereuses (recommandation du 8 juillet 1988) puis de façon générale sur l'information en matière d'environnement comme instrument de responsabilité et de participation (recommandation du 3 avril 1998, C. (98) 67). Voir *Environmental Policy and law*, 28/3.4 (1998), p. 210.

¹¹ - Le Conseil de l'Europe, à de très nombreuses reprises, a insisté sur les liens étroits à établir entre l'information, la participation et la gestion de l'environnement à propos de la conservation de la nature, de l'aménagement du territoire ou de la gestion des zones côtières (V. les divers résolutions consécutives aux conférences européennes des ministres de l'environnement et de l'aménagement du territoire depuis 1976). Une importante recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987 (n° R.87.16), relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes, est essentielle pour l'environnement bien que son champ d'application soit plus vaste. Elle développe toutes les modalités de consultation et de participation qui devraient normalement accompagner un acte administratif susceptible d'affecter des personnes autres que son bénéficiaire (Voir F. Albanese, « La garantie du droit à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », in Conférence internationale de la garantie du droit à l'environnement, Lisbonne). Enfin, évoquons la Convention européenne du paysage (Convention adoptée à Florence le 20 octobre 2000), entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, dont l'article 6 (« mesures particulières ») invite les Etats parties à promouvoir la sensibilisation, la formation et l'éducation du public et insiste sur la nécessité de « faire participer la population locale, le public et les divers acteurs concernés au moyen d'enquêtes et de réunions d'information » et d'élaborer des plans et contrats paysagers (Cf. Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage et rapport explicatif, Strasbourg, 19 juillet 2000, T-LAND (2000)

¹² - V. notamment sur le sujet M. Ghezali, « Les nouveaux droits fondamentaux de l'homme » in « Vers un nouveau droit de l'environnement ? », Etude de droit comparé de droit international de l'environnement, sous la direction de Michel PRIEUR, CIDCE, 2003, p. 98. V. également, J.-P. Margénaud, « La Convention d'Aarhus et la Convention européenne des droits de l'homme », Rev. Jur. Env., « La Convention d'Aarhus », numéro spécial 1999, p.77-87.

domaine de l'environnement a été adoptée par une conférence ministérielle réunie à Sofia en octobre 1995. Ce texte, qui apparaît comme la mise en œuvre formalisée du principe 10 de la déclaration de Rio, incite les Etats à réformer leur législation pour satisfaire aux invitations de directives, à introduire des textes garantissant la participation réelle du public et à mettre au point une convention régionale sur la participation du public avec la participation des ONG. Des négociations visant à transformer ces orientations en un instrument international juridiquement contraignant sont alors engagées¹³ et aboutissent à l'adoption, le 25 juin 1998, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement¹⁴, consacrant pour la première fois le droit à l'information et à la participation du public dans un texte international juridiquement contraignant¹⁵. Le principal objectif de cette convention est de permettre au public de s'intéresser davantage aux problèmes environnementaux et de contribuer de manière plus active à une meilleure préservation et protection de l'environnement. Cette Convention constituera la toile de fond de la présente contribution.

Elle soumet au principe de participation les décisions relatives à des activités particulières (article 6), les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (article 7) et l'élaboration des dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale (article 8)¹⁶.

Au niveau de l'Union Européenne, le droit à la participation a été organisé dans de nombreuses directives sectorielles avant de faire l'objet d'une réflexion plus vaste, notamment en vue de la ratification de la Convention d'Aarhus, ayant pour conséquence un accroissement des obligations.

La participation du public est ainsi reconnue par la directive concernant la maîtrise de dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite « Seveso II »¹⁷ ou encore la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹⁸, texte qui ouvre la possibilité pour le public de s'exprimer avant que la décision ne

¹³ - M. Prieur, op. cit., p.18. Voir également J. Wates, « *The public Participation Convention, Progress Report on the Negotiation* », *Environmental law network international*, n° 1-1997, p.29.

¹⁴ - Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ONU, Commission économique pour l'Europe ; Aarhus, Danemark 25 juin 1998) Cf. RJE « La Convention d'Aarhus », numéro spécial 1999, p.89.

¹⁵ - La convention a été signée par trente-neuf Etats membres de la CEE-ONU et la Communauté européenne lors de la quatrième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue à Aarhus, au Danemark, du 23 au 25 juin 1998.

¹⁶ - Notons dès à présent que l'article 8 englobe d'un point de vue concret l'ensemble des instruments à portée normative, qu'il s'agisse de règlements *stricto sensu* (décrets, arrêtés) ou d'autres instruments comme les plans et programmes à portée normative.

¹⁷ - Directive qui prévoit la possibilité pour le public de donner son avis, notamment lors de l'établissement des projets de nouveaux établissements (Cons. UE, dir. n° 96/82/CE, 9 septembre 1996, art. 13-5, JOCE n° L 010, 14 janv. 1997, p.13).

¹⁸ - Directive qui exige, dans son article 6-2, que toute demande d'autorisation ainsi que les informations fournies par le maître d'ouvrage soient mises à la disposition du public dans un délai raisonnable afin de donner au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que l'autorisation ne soit délivrée (Dir. n° 85/335/CEE, 27 juin 1985 modifiée par dir. n°97/11/CE, 3 mars 1997 : JOCE n° L 73, 14 mars 1997, p.5).

soit prise et non pas seulement avant le début effectif des travaux. C'est enfin, mais sans prétendre à l'exhaustivité, la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dite IPPC, dont l'article 15 oblige les Etats membres à « *prendre les mesures nécessaires pour garantir que les mesures d'autorisation de nouvelles installations ou de modifications substantielles soient rendues accessibles au public pendant une période appropriée, afin qu'il puisse donner son avis avant que l'autorité compétente ne prenne sa décision* »¹⁹.

Ensuite, il faut également relever un instrument transversal qui a permis des avancées significatives en matière d'information ; la directive du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement²⁰.

Une seconde génération de directives a vu le jour récemment en vue d'aligner les exigences communautaires sur la Convention d'Aarhus. Ces dernières, la première de 2001 et les deux autres de 2003, constitueront, avec la Convention, une matière essentielle à notre propos.

Nous constaterons également qu'une partie des décisions des institutions de la Communauté européenne entrent également dans le champ des droits à l'information et à la participation.

Pour ce qui est de la reconnaissance du principe de participation au niveau des Etats, les sources législatives ou réglementaires sont variées et l'on assiste progressivement à leur reconnaissance au plus haut niveau. Ainsi en France, comme nous aurons l'occasion de nous en rendre compte, diverses lois et règlements affirment ou contribuent à l'affirmation du principe, notamment en vue d'intégrer les nouvelles exigences supra-nationales. Mais surtout, la récente Charte constitutionnelle de l'environnement qui introduit le droit de l'homme à l'environnement dans la Constitution, fait de l'éducation et de la formation ses priorités programmatoires²¹ et 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* »²².

Parallèlement à la démocratisation du droit de l'environnement, on assiste depuis plus d'une trentaine d'années au développement des plans et programmes en tant qu'instruments d'action privilégiés dans le domaine de l'environnement.

¹⁹ - Cons. UE, dir. n° 96/61/CE, 24 sept. 1996 : JOCE n° L 257, 10 oct. 1996, p.40.

²⁰ - Directive n° 90/313/CE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, JOCE n° L 58, 23 juin 1990.

²¹ - Article 8.

²² - Article 7.

L'ère de la planification ou l'émergence d'instruments juridiques téléologiques à portée normative contraignante : un droit nuancé, au degré d'impérativité extrêmement variable :

Le droit de l'environnement est aujourd'hui entré dans une sorte d'ère de la planification²³. Observable aux niveaux international et national, une forte tendance à la planification et à la programmation s'est particulièrement manifestée en droit communautaire.

Au niveau international, le premier texte d'importance à y faire référence fut la déclaration de Stockholm de 1972 dont le principe 2 dispose que « *les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin* ». La conférence de Stockholm accouchera également d'un plan d'action de 109 propositions. L'idée est aujourd'hui couramment reprise et il faut bien évidemment évoquer à nouveau l'Agenda 21 (ou Action 21) qui constitue un plan global d'action qui doit être mis en œuvre jusqu'au XXI^{ème} siècle, par les gouvernements, les institutions de développement, les organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales, dans tous les domaines où l'activité humaine affecte l'environnement.

Au niveau de l'Union Européenne, au-delà de l'encadrement de l'activité de la Communauté par les programmes d'action en matière d'environnement²⁴ notamment, cela fait une trentaine d'années que les directives communautaires imposent aux Etats membres d'établir des plans et des programmes environnementaux afin d'assurer une protection cohérente de l'environnement sur tout le territoire de la Communauté²⁵. De l'élimination des déchets à la protection de l'air, en passant par la qualité des eaux de baignade ou la gestion des emballages pour liquides alimentaires, la quasi totalité des domaines environnementaux est concernée par ces plans et programmes sectoriels. « L'exigence est d'ailleurs loin d'être anecdotique puisque ces documents sont censés être les pièces maîtresses, les cadres juridiques des politiques internes des Etats membres dans les domaines concernés »²⁶. Des dizaines de directives en font aujourd'hui mention, à tel point que les plans et programmes sont, à ce jour l'un des principaux outils aux mains de la Communauté en matière de protection harmonisée de l'environnement.

Au niveau national, les Etats sont nombreux à avoir adopté la démarche planificatrice dans les différents secteurs de l'environnement, notamment sous l'influence du droit communautaire. En

²³ - G. Michel, « La jurisprudence communautaire relative aux plans et programmes en matière d'environnement », Rev. Jur. Env., n° 1/2003, p. 23. (extrait du mémoire de DEA du même auteur : « L'apport de la jurisprudence communautaire aux notions de plan et de programme en matière d'environnement », mémoire de DEA de droit de l'environnement et de l'urbanisme, sous la direction de M. Prieur, 2002.)

²⁴ - Le 6^{em} programme d'action en cours porte sur la période 2002-2012. Voir décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement. JO L 242 du 10 septembre 2002, p.1.

²⁵ - La première directive posant une telle exigence est la directive n° 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (JO n° L 194 du 25 juillet 1975).

²⁶ - G. Michel, op. cit., p. 3.

France, essentiellement consacrés en droit public économique *via* les onze plans de développement économique et social qui se succédèrent de 1947 à 1997²⁷, la planification a également su faire son apparition en droit de l'environnement²⁸ à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix. Comme nous pourrions le constater, les instruments en cause sont nombreux et concernent des secteurs très variés.

Une gestion prospective de l'environnement tend à s'imposer à travers ces outils juridiques d'un « genre nouveau », à travers un droit téléologique et contraignant. Il s'agit de se fixer des objectifs et de se donner les moyens d'y satisfaire.

En effet, les termes « plan » et « programme » renvoient tous deux à l'idée d'une réflexion initiale destinée à porter ses fruits dans l'avenir comme en atteste leurs étymologies²⁹. Ainsi, la planification s'inscrit dans la tendance plus générale d'une rupture avec les traditions ancienne du droit écrit. On est passé du temps de la nomocratie (pouvoir de la norme) au temps de la téléocratie, des lois d'orientation, des programmes finalisés, des démarches de projets et des objectifs de politiques publiques. La frontière entre ce droit parfois emprunt d'une certaine morale³⁰ et ce qui caractérise cette dernière n'est pas toujours évidente. L'objectif principal poursuivi est d'aboutir à une meilleure protection de l'environnement, l'effort de planification étant censé être synonyme de réflexion, de volonté politique, de progrès dans le temps.

Des instruments de régulation inédits voient donc le jour et leur degré d'impérativité juridique est extrêmement variable. Certains pourront, parfois à juste titre, parler d'un droit « mou », mais la diversité des instruments en cause ne laisse place ici aux généralités. Ainsi, par exemple, les plans et programmes exigés par les directives auraient pu être considérés comme des documents indicatifs, sans réelle portée juridique. Mais le juge communautaire affirmera dès 1982 à propos des documents planificateurs exigés par la directive sur les eaux de baignade que « *de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration, ne peuvent pas être considérées comme une exécution valable de l'obligation découlant de cette directive* »³¹. Des documents élaborés par des acteurs non investis d'un pouvoir normatif (tels que des organismes professionnels) ne pourront pas être communiqués par les Etats au titre de plans ou de programmes³².

²⁷ - M. Prieur, « Droit de l'environnement », Dalloz, 5^e éd. 2004, p.30 sq.

²⁸ - V. notamment Yves Jegouzo, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », AJDA 1994, p. 607-616.

²⁹ - Plan, altération de plant, du latin *plantare* : planter ; programme, du grec *προγραμμα* : écrit d'avance.

³⁰ - La planification en matière de développement durable en est l'illustration la plus probante.

³¹ - CJCE, 25 mai 1982, Commission contre Royaume des Pays-Bas (aff. 96/81) point 13. Cette position sera réaffirmée s'agissant d'autres directives et notamment à l'occasion de deux décisions rendues le même jour et dont les formulations sont identiques : « *la réglementation nationale n'a pas le caractère contraignant requis, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique* » (CJCE, 30 mai 1991, Commission contre République fédérale d'Allemagne (aff. C-361/88) point 30 – à propos de l'article 3 de la directive n°80/779/CE du Conseil du 15 juillet 1980 ; et CJCE, 30 mai 1991, Commission contre République fédérale d'Allemagne (aff. C-59/89) point 34 – à propos de l'article 3 de la directive n°82/884/CEE du Conseil du 3 décembre 1982).

³² - Voir notamment les conclusions de l'avocat général Cosmas, 25 mars 1999, Commission c/ République française (aff. C-178/98), point 43.

Au sein des ordonnancements internes des Etats, nous seront amenés à observer que bon nombre des documents de planification législatifs ou réglementaires se veulent clairement contraignants.

Si le principe de participation et la planification ont donc connu un réel essor, des obstacles significatifs à leur approfondissement doivent également être sommairement identifiés.

LES OBSTACLES A L'APPROFONDISSEMENT DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DE LA PLANIFICATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT :

Diverses incertitudes et ambiguïtés semblent caractériser les termes de notre sujet. Elles concernent tant le principe de participation que les notions de « plans » et « programmes » et sont autant d'obstacles potentiels à l'approfondissement de la démocratie et de la planification en matière d'environnement.

Les incertitudes conceptuelles et ambiguïtés du principe de participation :

L'identification du principe de participation paraît dès l'origine incertaine du fait de la diversité de ses sources. De nombreux textes internationaux, communautaires ou nationaux y font référence. Cette diversité, qui fait la richesse du principe, rend toutefois difficile sa délimitation.

Les différences d'approche aux différents niveaux renforcent l'impression d'incertitude conceptuelle. Selon que l'on vise le droit international, communautaire ou national, la notion de participation renvoie à des conceptions différentes.

Ensuite, au niveau des ordres juridiques internes, la notion recouvre des modalités extrêmement différenciées d'association à la décision et la confusion terminologique est parfois la règle. Il peut être question de consultations, de concertations ou autres débats publics. Cette hétérogénéité des procédures aux modalités et aux effets distincts, particulièrement constatable en France, rend difficile la définition et l'identification d'un tel principe.

Surtout, nous constaterons qu'aucune d'entre elles ne paraît instaurer de mécanisme de co-décision. Si le principe semble impliquer une association réelle du public à l'élaboration de la décision, sa mise en œuvre ne le permet souvent que modestement. De nombreuses procédures sont en effet présentées comme permettant la participation du public alors qu'elles ne vont bien souvent pas au delà de la simple information³³. Il est en conséquence parfois difficile de déterminer ce qui relève réellement de la participation, de donner une définition homogène du principe.

³³ - C'est parfois même la formulation du principe qui prête à confusion. Ainsi, consacré expressément pour la première fois en France par la loi Barnier du 2 février 1995, la maladresse de la rédaction mélangeait le principe avec le droit à l'information (Article L. 110-1-II-4°, c. env.).

Ces incertitudes trouvent manifestement l'essentiel de leurs origines dans la remise en cause de la démocratie représentative qu'implique le principe de participation.

En effet, la participation est une notion fondamentalement ambiguë dans nos démocraties représentatives, à la fois valorisée dans le discours politique et pourtant vécue comme une contrainte par les élus locaux redoutant le dessaisissement de leurs prérogatives. N'étant pas réductible à la représentation, la participation met chaque individu concerné en face des projets et des choix qu'ils imposent, elle affaiblit le rôle du représentant politique comme décideur. Ce dernier n'envisage donc qu'avec beaucoup de réserve le développement de procédures participatives. C'est cette attitude rétive qui est à l'origine de nombreux malentendus et de tensions et qui explique en partie les incertitudes autour du concept de participation et la difficulté pour ce principe de s'imposer.

Pourtant, la démocratie participative, loin de léser les représentants élus, peut au contraire faciliter les conditions d'exercice de leur mandat en permettant une meilleure acceptabilité sociale des projets. Elle contribue à responsabiliser davantage les décideurs et à rendre plus transparent le processus de prise de décisions en matière d'environnement.

En tout état de cause, désormais, la Convention d'Aarhus demande à toutes les parties de prendre des dispositions pour assurer la participation du public et ainsi mieux tenir compte des considérations environnementales dans les processus décisionnels environnementaux. On doit donc considérer qu'information et participation du public devraient être organisées non pas pour légitimer ou rendre acceptable une décision publique mais pour améliorer le contenu de la décision publique afin qu'elle réponde aux exigences cumulées (et parfois contradictoires) de la rationalité écologique et du développement durable³⁴. C'est là l'esprit du texte de la Convention. Il est en effet acquis que la participation du public à ces processus permet de prendre de meilleures décisions et en facilite l'application. Les meilleures décisions se prennent lorsque la bonne information est disponible, et parfois, c'est du public que vient cette information. Cette source de connaissance, à la fois individuelle et collective, contient souvent plus d'expertise que le fonctionnaire le mieux intentionné possible. Cet apport améliore les décisions et offre des ouvertures inédites encore plus favorables à l'environnement. Chacun devrait donc avoir la possibilité de faire part de ses préoccupations et d'exprimer son avis et les pouvoirs publics devraient en tenir compte.

La Convention d'Aarhus est donc indifférente aux ambiguïtés et incertitudes liées au principe de participation, autant qu'à celles relatives aux notions de « plans » et « programmes ».

³⁴ - M. Prieur affirme une « utilité fonctionnelle » des procédures de participation en référence au préambule de la convention d'Aarhus (al. 5 et 9), où l'objectif est bien de prendre la meilleure décision et de pouvoir l'appliquer plus efficacement « *en vue de protéger, préserver et améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel* ». Cf. Rev. Jur. Env. « La Convention d'Aarhus », numéro spécial 1999, p.10.

Les ambiguïtés et incertitudes conceptuelles relatives aux plans et programmes :

Si les plans et programmes sont largement consacrés aujourd'hui, la « polyphonie juridique » à l'œuvre ne facilite pas leur identification, leur catégorisation. Au delà de l'exigence de principe, les textes qui imposent l'établissement de tels documents n'explicitent pas ou peu ce qu'ils entendent par « plans » et « programmes » (et « politique » pour la Convention d'Aarhus). Ils ne font pas grâce à leurs lecteurs de fournir des définitions qui les contrasteraient utilement³⁵.

Les manifestations sémantiques en cause sont variables, particulièrement au niveau national³⁶ mais également au niveau communautaire³⁷ et international³⁸. Souvent employés dans la pratique de manière aléatoire comme des synonymes, il est malaisé, sauf à se transformer en « faiseur de systèmes », d'attribuer à chacun des caractères propres, qui l'autonomiseraient au plan théorique de ses voisins³⁹. « Le sens et la portée de ces distinctions sont pour le moins obscures pour ne pas dire formels »⁴⁰.

Ainsi, les directives communautaires ne reconnaissent guère de valeur juridique aux distinctions terminologiques qu'elles opèrent, ne les accompagnant pas d'une différence de régime explicite. Peu importe donc la dénomination donnée par un Etat membre à l'instrument juridique de transposition de tel ou tel plan ou programme prescrit par telle ou telle directive⁴¹. Cette permissivité pourrait constituer une position jurisprudentielle en tant que telle. Mais elle semble bien plus être le fruit d'un flou juridique que d'une réelle réflexion par le juge.

On ne peut donc que regretter le peu de rigueur des textes et des juges à ce sujet. En tout Etat de cause, cet élément d'obscurité terminologique préfigure avec fidélité l'incertitude planant autour des plans et programmes, s'agissant notamment de leur nature et de leur portée juridique.

³⁵ - G. Monédiaire, « Participation du public à l'élaboration des politiques publiques environnementales : d'Aarhus à Bruxelles », in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p. 23.

³⁶ - Où, comme nous l'observerons, il peut s'agir de « plans », « programmes », « schémas », « directives », « chartes », ou autres « stratégies » (...).

³⁷ - Les directives n'exigent pas, tout du moins d'un point de vue terminologique, la mise en place d'un seul et même type de document planificateur. S'il arrive qu'elles prescrivent l'établissement de simples « plans » ou « programmes » sans autres précisions terminologiques (certains textes récents peuvent employer des termes différents ; c'est ainsi que l'on parle de « stratégie » dans la directive n°99/31/CE du Conseil du 26 avril 1999, sur la mise en décharge des déchets. JO n° L 182 du 17 juillet 1999), il est également fréquent de rencontrer des expressions du type « programme d'action » (V. par exemple la directive n° 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. JO n° L 375 du 31 décembre 1991), « plans de gestion » (V. par exemple la directive n°92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. JO n° L 206 du 22 juillet 1992) et autres « plans d'action organiques » (V. par exemple la directive n° 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres. JO n° L 194 du 25 juillet 1975).

³⁸ - Il peut y être question de l'« agenda » aboutissement de la Conférence de Rio, de « programme d'action » avec le sommet de la terre de Johannesburg (...).

³⁹ - Gérard Monédiaire, op. cit., p. 8, citant Mireille Delmas Marty, « Pour un droit commun », Seuil, 1994, notamment p. 90 sq.

⁴⁰ - G. Michel, op. cit., p. 5.

⁴¹ - Aucun arrêt de la CJCE n'est venu sanctionner le fait pour un Etat d'avoir par exemple transmis un « plan » alors que l'on exigeait de lui un « programme ».

C'est l'impossibilité à reconnaître un effet direct aux directives communautaires⁴², faute de clarté et de précisions suffisantes de ces dernières au sujet des notions de plans et programmes, qui va amener le juge communautaire, saisi par la Commission européenne de nombreux recours en manquement à l'encontre des Etats membres, à réagir, à lever les incertitudes. C'est en définitive de sa seule analyse que peuvent être tirés des éléments satisfaisants de définition des plans et programmes prescrits par les différentes directives communautaires⁴³.

Certaines ambiguïtés liées au cadre socio-politique au sein duquel la planification en cause est envisagée sont manifestement à l'origine de ces incertitudes. Si, les plans et programmes semblent pour bon nombre d'entre eux être des instruments juridiques contraignants, cela n'est pas systématique. Il n'est alors pas faire preuve de suspicion mal placée que de se demander si ces instruments correspondent toujours à une volonté politique d'efficacité environnementale et non à une « *soft law* » révélatrice d'une « démission » des pouvoirs publics ?

La planification peut en effet être synonyme de volonté politique⁴⁴, illustrant le fait que l'on ait pris conscience de la nécessité d'avoir une perception globale et prospective des problèmes environnementaux ; mais elle peut tout autant signifier que l'on fait du général quand on ne sait pas faire du spécial et de l'efficace⁴⁵.

Ainsi, un bilan préalable et tenant aux termes mêmes de notre sujet semble s'imposer : l'étude du droit à la participation aux plans et programmes relatifs à l'environnement est marquée par de nombreuses incertitudes et ambiguïtés initiales.

C'est une double problématique qui semble en outre être suggérée pour l'analyse de ce droit et que l'on peut formuler de la manière suivante: Est-il possible aujourd'hui, au regard des difficultés relatives aux développements et approfondissements respectifs du droit à la participation et de la démarche planifiée, d'espérer l'effectivité dans un avenir proche de ce droit en genèse ?

Une approche classique paraît tout à fait adaptée afin de répondre à cette question. En conséquence, la présente contribution s'attachera dans un premier temps à identifier la consistance du droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement tel que consacré au niveau supra-national (TITRE I), avant d'appréhender les difficultés concrètes de sa mise en œuvre au

⁴² - Voir, notamment sur cette question : Philippe Léger, « Libres propos sur l'application effective du droit communautaire de l'environnement », in « Mélanges en hommage à Ferdinand Schockweiler », éd. Gil Carlos, Auflage, 1999, 660 pages, p. 299-346, p. 310. L'auteur y rappelle que « pour être d'applicabilité directe, les dispositions des directives communautaires, et notamment celles relatives à l'environnement, doivent on le sait (...) contenir des prescriptions claires, précises et inconditionnelles. »

⁴³ - G. Michel, op. cit., « La jurisprudence communautaire relative aux plans et programmes en matière d'environnement », Rev. Jur. Env., n° 1/2003, p.3 – 23.

⁴⁴ - Pour une opinion selon laquelle la planification est nécessairement le fruit d'une volonté politique affirmée : V. Jean Meynaud, « planification et politique », Etude de science politique 6, Lausanne, 1963, 190 pages.

⁴⁵ - G. Michel, op. cit., p. 23.

niveau national, à travers l'exemple symptomatique de la France, où la transposition en cours paraît particulièrement révélatrice des enjeux liés à la reconnaissance de ce droit (TITRE II).

Il s'agira donc tout d'abord de délimiter l'extension supra-nationale du champ de la participation du public impliquée par sa consécration en matière de plans et programmes et d'identifier le régime juridique applicable. Quels sont les acteurs dont les textes supra-nationaux souhaitent la participation aux plans et programmes relatifs à l'environnement? Quels sont ensuite, d'après ces textes, les plans et programmes objets de cette participation et les garanties juridiques nécessaires à l'effectivité de ce nouveau droit?

Après avoir répondu à ces questions, nous constaterons au sein de l'ordonnement juridique français, de nombreuses insuffisances institutionnelles en matière de participation et de planification, et ce, malgré certains acquis et certaines avancées récentes et significatives. La transposition des nouvelles exigences supra-nationales impliquera que soient surmontés de nombreux obstacles, que soient redéfinies dans une large mesure les relations du citoyen avec le pouvoir administratif et politique. Des perspectives d'évolutions favorables à la consécration nationale du droit à la participation aux plans et programmes relatifs à l'environnement devront toutefois être soulignées.

TITRE I :

**LA CONSECRATION SUPRA-NATIONALE D'UN DROIT DU PUBLIC A PARTICIPER
AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT : UN EDIFICE
JURIDIQUE EN « BOUCLES ETRANGES » :**

La consécration supra-nationale du droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement relève d'une sédimentation juridique particulière, d'un maillage relativement complexe, bien que non inédit.

En effet, les Etats parties signataires de la Convention d'Aarhus sont, pour une large part, simultanément des Etats membres d'une organisation d'intégration économique régionale, la Communauté européenne, qui a également signé la convention⁴⁶, et qui exerce une action normative, en l'occurrence par voie de directive, sur ses Etats membres.

Voici donc l'illustration d'un droit contemporain en « boucle étrange »⁴⁷ qui invite à examiner de plus près les aventures de la polyphonie juridique à l'œuvre⁴⁸, en limitant principalement et dans la mesure du possible, notre propos au sort réservé à la participation du public en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement.

La convention d'Aarhus est entrée en vigueur le 30 octobre 2001 avec le dépôt du seizième instrument de ratification. Cette ratification a été clairement affichée comme une priorité politique par la Commission européenne, notamment dans le cadre de la réflexion sur la question de la gouvernance européenne. Un vaste chantier a ainsi été entrepris, depuis le début de l'année 2001, afin d'aligner les dispositions pertinentes du droit communautaire sur les dispositions de la Convention⁴⁹.

Ainsi, en ce qui concerne la législation adressée directement aux Etats membres, trois directives intéressant la participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement ont été adoptées.

La première, bien qu'elle ne se réfère pas à la Convention d'Aarhus et que leurs objets, champs d'application et portées respectifs soient substantiellement différents, constituait déjà un début

⁴⁶ - La Communauté européenne est signataire de la Convention d'Aarhus depuis juin 1998. Cet engagement international de la communauté demeure subordonné à l'égard du droit originaire, mais occupe une place supérieure par rapport à la législation dérivée (D. Simon « Le système juridique communautaire » PUF 1998, p.242 sq).

⁴⁷ - Mireille Delmas Marty, « Pour un droit commun », Seuil 1994, notamment p. 90 sq.

⁴⁸ - G. Monédiaire, op. cit., p. 8.

⁴⁹ - La communication de la Commission sur le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (2001-2010), qui fait de la sensibilisation des citoyens un des axes d'action prioritaires, a ainsi annoncé une révision de l'ensemble de la législation communautaire et des procédures afin de permettre une meilleure participation du public. La commission souhaite en effet une implication plus importante des citoyens dans la protection de l'environnement et, afin de la valoriser, propose qu'ils puissent disposer d'un meilleur accès aux informations ainsi qu'aux décideurs « *pour pouvoir exprimer leurs points de vue* ».

de transposition. Il s'agit de la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁵⁰ (ci-après directive 2001/42/CE). En effet, si cette directive est surtout venue mettre en évidence l'importance de la prise en compte de la dimension environnementale dans l'élaboration de certains documents planificateurs, elle prévoit également la participation du public à cette élaboration.

Les deux autres directives, qui renvoient expressément à la Convention, sont celle du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement⁵¹ (ci-après directive 2003/35/CE) et celle du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement⁵² (ci-après directive 2003/4/CE).

Enfin, une proposition de directive relative à l'accès à la justice a par ailleurs été présentée par la Commission européenne et adoptée le 24 octobre 2003⁵³.

S'agissant de l'application des exigences de la Convention d'Aarhus aux institutions et organes de la Communauté européenne, de nombreux acquis sont observables. Ces acquis devraient être prochainement entérinés et complétés par l'adoption définitive de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de 2003⁵⁴, dont l'article 8 est consacré aux plans et programmes et qui vise à appliquer pleinement les principes de la Convention aux institutions et organes communautaires, en mettant en place un cadre d'exigences minimales garantissant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

D'Aarhus à Bruxelles, une véritable extension du champ de la participation aux plans et programmes relatifs à l'environnement est donc consacrée (Chapitre I). Des exigences sont définies pour garantir une participation effective du public à leur élaboration (Chapitre II).

Ces deux points seront envisagés avec une attention plus particulière pour ce qu'ils intéressent les Etats membres de la Communauté européenne. Afin de ne pas trop complexifier notre propos, étant donné le degré de technicité et la haute densité juridique du sujet, ils ne seront abordés que de manière lapidaire pour ce qu'ils intéressent l'action de la Communauté européenne. L'accès à la justice, qui n'est pas l'objet de la présente contribution, ne sera abordé que de manière tout à fait accessoire.

⁵⁰ - Directive n°2001/142/CE du 27 juin 2001 sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. JOCE n° L 197/30 du 21 juillet 2001.

⁵¹ - Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CE et 96/61/CE du Conseil. JOCE L 156 du 25 juin 2003, p. 17.

⁵² - Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CE. JOCE L 41 du 14 février 2003.

⁵³ - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2003 relative à l'accès à la justice en matière d'environnement, COM/2003/0624, JOCE C 96 du 21 janvier 2004.

⁵⁴ - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2003 sur l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. COM/ 2003/0622 final – COD 2003/0242 (, JOCE C 96 du 21 janvier 2004).

Relevons en revanche, dès à présent, l'existence d'un régime spécifique de participation et à certains égards remarquable mis en place pour la planification dans le domaine de l'eau par la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau⁵⁵.

CHAPITRE I : DE LA CONVENTION D'AAHRUS AU DROIT COMMUNAUTAIRE : LES PREMICES D'UNE REELLE EXTENSION DU CHAMP DE LA PARTICIPATION AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT:

Il est utile dans un premier temps de s'interroger sur la consistance du « public » dont les textes souhaitent la participation au processus décisionnel (Section 1). La notion est en effet polysémique, supposant toute une gamme de situations évoluant de la position la plus libérale qui assimilera la notion à celle de personne physique, jusqu'à la plus restrictive qui ne retiendra que le public représenté sous forme d'institution agréée par l'administration⁵⁶.

Il conviendra ensuite de définir ce que recouvrent matériellement et formellement les plans et programmes objets de la participation (Section 2). On constatera alors, et plus qu'au sujet de la notion de « public », un premier décalage, tant en faveur qu'en défaveur d'une acception étendue du champ de la participation, entre la Convention d'Aarhus et la législation communautaire de transposition.

Section 1 : L'IDENTIFICATION DES ACTEURS CONSTITUTIFS DU « PUBLIC »

La définition du public acteur de la participation varie sensiblement entre la Convention d'Aarhus et la législation communautaire, puis au sein même de cette législation communautaire.

Globalement cependant, c'est une définition plutôt libérale qui est retenue par l'ensemble de ces textes, du fait même de la nature des plans et programmes objets de la participation. Malgré certains acquis indéniables, ce libéralisme semble impliquer des bouleversements conséquents pour les législations nationales. Un ajustement des régimes nationaux sera nécessaire pour harmoniser la notion de public. Dans une moindre mesure semble-t-il, certains ajustements seront sûrement également nécessaires en ce qui concerne la participation aux plans et programmes élaborés par les institutions communautaires.

⁵⁵ - Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JOCE L. 326, 22 décembre 2000, p. 1.)

⁵⁶- G..Monédiaire, op. cit., p. 14.

§ 1 Les aléas de la définition du public : les « publics » respectifs de la Convention d'Aarhus et des directives communautaires :

Les définitions du public acteur de la participation ne sont pas rigoureusement identiques selon que l'on se réfère à la Convention d'Aarhus ou à la législation communautaire, ni au sein de cette même législation communautaire.

A - L'acception libérale de la Convention d'Aarhus en matière de plans et programmes :

Une distinction est introduite dans la Convention entre les notions de « *public* »⁵⁷ et de « *public concerné* »⁵⁸.

Le public « *désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales, et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* ».

Quant au public concerné, il est formé par « *le public qui est touché ou risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel* ». Une présomption d'intérêt est en outre posée au bénéfice des « *ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne* » : elles sont « *réputées avoir un intérêt* ».

Le public est donc entendu largement⁵⁹, mais on peut ne pas être absolument convaincu par l'opportunité de distinguer entre « public » et « public concerné ». En effet, une redondance est nette entre le « *public concerné* » de forme associative réputé avoir un intérêt du § 5 de l'article 2 et les « *associations, organisations ou groupes constitués* », « *personnes (...) morales* », du § 4 du même article. Tout au plus peut-on supposer que le « *public concerné* » désigne les personnes physiques ou morales plus directement affectées matériellement ou à l'égard de leurs buts par les décisions environnementales, mais sans que le régime institué par la Convention n'établisse de privilège net en sa faveur⁶⁰ au plan de la procédure administrative non contentieuse.

La distinction n'apparaît en tout cas plus au stade de l'article 7 concernant les plans, programmes et politiques, pas plus qu'à l'article 8 relatif aux instruments normatifs juridiquement contraignants.

⁵⁷ - Article 2 § 4.

⁵⁸ - Article 2 § 5.

⁵⁹ - Voir en particulier le § 9 de l'article 3 de la Convention (Dispositions générales) qui exclut toute condition de nationalité, de citoyenneté, de domicile pour les personnes physiques, et fait de même, mutatis mutandis, pour les personnes morales.

⁶⁰ - Toutefois, selon l'article 6 § 2 (participation du public aux décisions relatives à des activités particulières), c'est le « public concerné » qui « doit être informé comme il convient », mais par un « avis au public ou individuellement ». Aussi, même article § 5 : les pétitionnaires d'autorisations devraient, aux fins d'information « identifier le public concerné », et § 6 invitant les parties à faire en sorte que le « public concerné » puisse consulter différentes informations. La distinction apparaît également à l'article 9 (accès à la justice), qui, posant le principe d'un « large accès à la justice », semble le réserver de manière prioritaire au « public concerné » : c'est peut-être ici que la distinction se justifie le mieux, en raison des traditions juridiques nationales et aussi communautaires relatives aux capacités et intérêts pour ester.

Ces deux articles n'emploient que le terme globalisant « *public* » ce qui peut sembler dénoter une volonté délibérée de singulariser sa définition quand il est précisément question de participation aux plans et programmes (ou instruments normatifs contraignants que peuvent être ces derniers) relatifs à l'environnement. L'acceptation de la notion de public en la matière serait donc résolument libérale.

B – L'acceptation différenciée des directives communautaires :

Les directives communautaires quant à elles sont beaucoup plus lapidaires dans leurs définitions du public. Les définitions respectives de ces directives ne varient qu'insensiblement.

On retiendra ici que, selon la Directive n° 2003/4/CE du 28 janvier 2003, il peut s'agir d' « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes constitués par ces personnes* », les termes employés par les Directives 2003/35/CE du 26 mai 2003 et 2001/42/CE du 27 juin 2001 ne diffèrent pas substantiellement⁶¹.

Il ne semble cependant pas que cette brièveté puisse s'analyser en tant que restriction du champ du « *public* ». En revanche, la distinction d'Aarhus entre le public « banal » (qui serait également, semble-t-il, celui que l'on qualifie dans le langage courant de « grand public ») et public « concerné » est réintroduite dans le corps de la directive 2001/42/CE, au titre de l'article 6 relatif au contenu des consultations.

Conformément au principe de subsidiarité, le législateur communautaire confie aux Etats membres le soin de définir le public à consulter, mais surtout, le § 4 de l'article 6 isole, au sein du « *public* », le « *public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision ou intéressé par celle-ci (...) y compris les ONG concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées* ».

La directive 2003/35/CE est, au sujet des acteurs constitutifs du « *public* », une transcription plus fidèle de la Convention d'Aarhus puisque, si la distinction opérée au sein du public est une fois encore affirmée⁶², elle ne concerne à nouveau plus les plans et programmes⁶³. Là encore, le législateur confie aux Etats membres le soin d'identifier le public habilité à participer⁶⁴.

⁶¹ - La directive 2003/35/CE renvoie à la « pratique du pays » au lieu de renvoyer à la « pratique nationale » et la directive 2001/42/CE renvoie aux « organisations et groupes rassemblant ces personnes » au lieu de renvoyer aux « organisations et groupes constitués par ces personnes »

⁶² - L'article 3 § 1, modifiant la directive 85/337/CE (concernant l'évaluation de certains projets publics et privés sur l'environnement) et l'article 4 § 1, modifiant la directive 96/61/CE (relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution) s'emploient tous deux à définir un « public concerné », « touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement », « ou qui a un intérêt à faire valoir à cet égard ». Dans le champ de ces deux directives, seul le « public concerné » est acteur de la participation. Le « public », dans son acception générale, n'est appréhendé qu'à travers l'accès à l'information (art. 3 § 4: « informer le public et permettre au public concerné (...) de participer effectivement ». art. 4 § 3 : « ...soient données au public concerné (...) des possibilités effectives de participer » et « informer le public »). La participation est ici restreinte du fait de l'objet des directives modifiées. Concernant l'accès à la justice, seul le public concerné est évoqué dans les nouvelles moutures de ces directives.

Enfin, la directive 2003/4/CE sur l'accès à l'information n'évoque que le public « banal » défini largement comme « *tout demandeur, (...) sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt* »⁶⁵.

En définitive, malgré les définitions globalisantes de la Convention d'Aarhus et des deux directives de 2003, il est possible d'admettre que ces dernières, tout comme la directive 2001/42/CE, dédiées de manière générale à la participation du public, entendent cependant établir une distinction au profit du public « *affecté* », « *touché* » ou « *concerné* » qui comprend implicitement deux catégories : celle parfois qualifiée de « *riverains* » (ce qui se comprend mieux pour les hypothèses d'opérations que pour celles de plans et programmes) ; et celle des ONG environnementales (ou inscrivant plus largement leur action dans la perspective des trois piliers du développement durable) à raison de leurs objets sociaux.

Globalement, un libéralisme certain resterait toutefois attaché à la définition du public susceptible d'être associé à la planification, libéralisme qui serait manifestement inhérent à la nature même des instruments en cause et qui nécessitera probablement quelques ajustements au niveau des ordres juridiques internes. Cette position semble être entérinée par la législation communautaire de 2003 ?

§ 2 : Une définition du public globalement libérale car inhérente à la nature et à l'objet des plans et programmes:

Le caractère diffus des intérêts concrètement susceptibles d'être affectés par les plans et programmes semble fortement expliquer l'acception libérale retenue par la Convention d'Aarhus et les directives de 2003. Les incidences des plans et programmes seraient déterminantes dans la définition de la notion de public.

Les réserves concernant ce libéralisme et induites par la directive 2001/42/CE se comprendraient alors au regard des critères de son champ d'application ; la prise en compte indirecte, globale, des incidences d'un ensemble de projets ponctuels (voir infra). On comprend alors mieux, bien qu'il s'agisse de plans et programmes, que puisse être appréhendé un « *public concerné* » du type « *riverains* ».

Aussi, les problèmes environnementaux appréhendés par les plans et programmes ne connaissant pas les frontières, on assiste à une reconnaissance des intérêts susceptibles d'être affectés

⁶³ - Article 2 § 1.

⁶⁴ - Article 2 § 3.

⁶⁵ - C'est ce même demandeur, qui considérant « *que sa demande d'information a été ignorée, indûment rejetée (...), ou bien qu'elle a été insuffisamment prise en compte* » a la possibilité d'ester en justice (L'article 6 de la directive qui contribue à l'alignement de la législation communautaire sur la Convention d'Aarhus en ce qui concerne l'accès à la justice).

indifférente à l'existence de ces dernières. En outre, de par leur nature ou leur objet, certains plans et programmes devraient être établis sans égards à ces frontières.

A - Le caractère diffus des intérêts susceptibles d'être affectés par les plans et programmes :

La distinction envisagée plus haut au profit du public « *affecté* », « *touchés* » ou « *concerné* » se comprend mieux pour les hypothèses d'opérations ponctuelles que pour celles de plans et programmes. En effet, de par le caractère de relative généralité des plans et programmes (élément variable), le public concerné semble dès l'origine plus difficilement identifiable. Il est plus facile d'identifier et de reconnaître les intérêts affectés, concernés, au moment de la réalisation d'un projet ponctuel, d'une décision de mise œuvre d'un plan ou programme.

L'objet même des plans et programmes peut être très général, transversal, et ainsi, ne pas permettre d'identifier précisément des intérêts plus affectés que d'autres sans procéder à une discrimination arbitraire au sein du public. Au stade précoce de la planification, les incidences environnementales et donc les intérêts concernés sont moins connus (en tout cas moins précisément). De nombreuses hypothèses sont envisageables et il sera alors difficile de déterminer des conditions tenant à la qualité du public pris en tant qu'individu isolé (habitant, riverain...), ou tenant à l'objet social des ONG.

Il faut ici signaler que la catégorie du « public » entendue en tant qu'expression d'intérêts fort large peut faire que soit intéressée ou concernée, une ONG défendant des intérêts industriels ou financiers non nécessairement harmonieux à l'égard de la protection de l'environnement⁶⁶.

Mais ces incertitudes initiales ne sont pas seules susceptibles de fonder l'acceptation libérale de la notion de public en matière de plans et programmes et consacrée au niveau supra-national. Certains plans et programmes, plus que d'autres, concernent en effet indubitablement par leur objet une large part du public. La qualité de la personne physique habilitée à participer, déterminée corrélativement à l'objet du plan ou programme peut en elle même correspondre à une acceptation libérale. Ainsi par exemple, la qualité d'« *utilisateur* » ouvre droit à participer à l'élaboration des « *plans de gestion de districts hydrographiques* » établis conformément à la directive cadre sur l'eau du 22 décembre 2000⁶⁷. L'objet de ces plans est la gestion qualitative et quantitative de l'eau, l'affaire de tous les utilisateurs manifestement.

Une autre donnée milite en faveur d'une acceptation libérale de la notion de public en matière de plans et programmes. Celle-ci tend en effet à être indifférente au concept de frontières.

⁶⁶ - G. Monédiaire, op. cit., p. 16.

⁶⁷ - Article 14 § 1 de la directive.

B – Une acception du public indifférente au concept de frontières :

Le législateur communautaire reconnaît au public le droit d'être associé aux plans et programmes en considération des espaces géographiques affectés par les incidences environnementales de ces derniers. Les frontières inter-étatiques ne sont donc plus systématiquement déterminantes pour la reconnaissance juridique des intérêts susceptibles d'être affectés, pour la détermination du public habilité à participer aux plans et programmes.

En effet, la directive 2001/42/CE prévoit que le public habilité à participer à l'élaboration d'un plan ou d'un programme puisse ne pas résider sur le territoire de l'Etat sous la juridiction duquel cette élaboration a lieu. La possibilité de « *consultations transfrontières* » est posée lorsque, du fait d'incidences environnementales transfrontières, un Etat membre voisin en fait la demande ou que l'Etat à l'origine du plan ou programme l'a jugé utile⁶⁸. Il ne s'agit là que d'une faculté offerte aux Etats mais il semble regrettable que ni la Convention d'Aarhus, ni la directive 2003/4/CE, n'aient prévu de dispositifs similaires. La Commission économique pour l'Europe de l'ONU a toutefois finalisé un protocole additionnel à la Convention d'Espoo qui, une fois en vigueur, imposera également des consultations transfrontières (voir infra).

Par ailleurs, il est évidemment des documents planificateurs qui, par leur nature, ne connaissent pas les frontières et qui impliquent l'association d'un public spécifique à leur processus d'élaboration: les plans et programmes élaborés par les institutions communautaires, au nombre desquels les Programmes d'Actions occupent une place privilégiée.

En ce qui concerne la notion de public, l'application de l'esprit de la Convention d'Aarhus aux institutions communautaires ne devrait conduire qu'à un approfondissement, et nullement à un bouleversement, compte tenu du processus décisionnel en cause. En effet, le régime décisionnel communautaire a fait émerger une large pratique d'association d'intérêts divers au processus décisionnel⁶⁹. Une tendance à l'extension de la participation, sensible dès la période du traité de Maastricht, s'exprime dans trois communications de la Commission⁷⁰. Ensuite, l'intérêt porté par la Communauté à la consolidation d'un « public » environnemental sous forme associative est particulièrement mis en relief par le programme d'action à l'égard des ONG environnementales adopté

⁶⁸ - Article 7.

⁶⁹ - G. Monédiaire, « Les droits à l'information et à la participation du public auprès de l'Union européenne », REDE, n°3/1999, p 253 sq.

⁷⁰ - « Une transparence accrue dans les travaux de la Commission (1993) », et « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts » (JOCE C 63 du 05.03.1993, p.2) . Plus récemment, la communication « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », COM (2002) 704 du 11 décembre 2002.

par décision du Conseil du 16 décembre 1997, programme qui ne se limite pas aux ONG relevant de l'espace communautaire⁷¹.

La proposition de règlement de 2003, une fois adoptée, ne fera en quelque sorte qu'entériner les acquis communautaires. Cette proposition définit le public conformément à l'acceptation résolument libérale de la Convention d'Aarhus⁷².

Le public acteur de la participation ainsi défini pourra donc participer aux plans et programmes qu'il convient maintenant de définir.

Section 2 : LES PLANS ET PROGRAMMES OBJETS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC :

Une approche classique mais efficace semble s'imposer pour l'identification des documents objets de la participation. Ainsi s'agira-t-il, dans un premier temps, de s'attacher à l'identification matérielle des plans et programmes visés par les textes (étendue des domaines concernés), avant de s'intéresser à leur identification formelle (champ d'application organique et nature juridique des instruments concernés).

§ 1 : L'identification matérielle des plans et programmes :

Le champ d'application posé par la Convention d'Aarhus est dynamique et global alors que celui de la directive 2001/42/CE est plus restreint. S'agissant de la directive 2003/35/CE, des dispositions concernant la participation du public devaient être introduites dans des directives sectorielles touchant à l'environnement afin de satisfaire aux exigences de l'article 7 de la Convention⁷³. En conséquence, la directive introduit une procédure de participation du public lorsque des plans et programmes doivent être établis en vertu de différentes directives sectorielles en matière environnementale.

⁷¹ - Gérard Monédiaire, « Participation du public à l'élaboration des politiques publiques environnementales : d'Aarhus à Bruxelles », in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p. 17.

⁷² - L'article 2 § 1, point a définit en effet le public comme étant « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupements constitués par ces personnes ». Il n'est pas question de « public concerné » et il est précisé, à l'article 8 relatif aux plans et programmes, que les institutions et organes de la Communauté désigneront « le public susceptible de participer, y compris les ONG comme celles qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement ». L'article 3, relatif à l'accès à l'information sur demande évoque un public « sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile, et dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège social officiel ou un véritable centre d'activité ».

⁷³ - Point 10 du préambule : « Il convient de prévoir, pour certaines directives ayant trait à l'environnement en vertu desquelles les Etats membres sont tenus d'élaborer des plans et des programmes relatifs à l'environnement mais qui ne contiennent pas de dispositions suffisantes en ce qui concerne la participation du public, une participation du public conforme aux dispositions de la convention d'Aarhus, et notamment à son article 7 . D'autres actes législatifs communautaires pertinents prévoient déjà la participation du public à l'élaboration de plans et de programmes et, à l'avenir, des critères concernant la participation du public conformes à la convention d'Aarhus seront intégrées dès le départ dans la législation pertinente ».

A - Le champ d'application matériel dynamique et globale posé par la convention d'Aarhus:

Si l'expression « *plans et programmes relatifs à l'environnement* » retenue par la convention d'Aarhus peut *a priori* paraître restrictive, une lecture croisée des dispositions de la convention permet de s'assurer du contraire.

La Convention d'Aarhus a en effet choisi dans son article 2-3 relatif à la notion d' « *information(s) sur l'environnement* » une définition très large de l'environnement qui correspond à une vision dynamique et globale conforme aux approches internationales⁷⁴.

Cette définition permet d'identifier les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement soumis aux exigences de la participation du public. Des instruments de planification intéressant directement ou indirectement l'environnement sont visés.

Il peut tout d'abord s'agir de plans et programmes relatifs aux éléments constitutifs de l'environnement que sont « *l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments* ». Les sites culturels sont également appréhendés par la Convention.

Il peut ensuite s'agir de plans et programmes ne visant pas directement ou essentiellement l'environnement mais susceptibles d'avoir des incidences sur celui-ci (plans et programmes concernant « *les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements* »).

La Convention fait également référence à la santé et à la sécurité des personnes qui devraient être considérées dans le contexte des autres domaines mentionnés.

Cette définition très large de l'environnement va imposer dans certains pays, une adaptation du champ couvert par la législation environnementale. En effet, la perception de l'environnement par le public n'est pas la même selon les pays et à l'intérieur d'un pays selon les régions⁷⁵. Le concept même d'environnement n'est pas identique, incluant ou non les monuments ou les biens culturels, l'énergie ou l'aménagement du territoire (et de manière plus spécifique, l'urbanisme).

La Convention d'Aarhus est susceptible en droit interne de concerner de nombreux instruments de planification intéressant directement ou indirectement l'environnement et qui pour le moment, ne font pas l'objet d'un régime homogène de participation.

⁷⁴ - M. Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », Rev. jur. Env., n° spécial, 1999, p.22.

⁷⁵ - Cas de l'Alsace en France par exemple.

Cependant, les obligations que comporte cette Convention sont rarement *self executing* et donc, c'est au regard de la transposition opérée par le législateur communautaire que l'on peut apprécier concrètement l'étendue du champ d'application matériel des nouvelles exigences pesant sur les Etats membres de la Communauté. Un constat s'impose alors rapidement ; l'acception communautaire de ce champ constitue une « transposition au rabais ».

B- La convention d'Aarhus appliquée aux Etats membres de la Communauté européenne ; un champ d'application restreint et l'absence de droit commun de la participation aux plans et programmes:

Le champ d'application matériel du droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement est essentiellement défini par la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et, plus précisément par son article 3.

Celui-ci commence par exprimer l'obligation d'effectuer une évaluation environnementale pour certains plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement⁷⁶ et définit ensuite les types de plans et programmes qui sont soumis à cette exigence automatiquement ou sur la base d'une détermination par les Etats membres.

Sont tout d'abord soumis automatiquement aux exigences de la directive, « *tous les plans et programmes (...) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel sont mis en œuvre les projets publics et privés visés par les annexes I et II de la directive 85/337/CE* »⁷⁷. Il s'agit là de ce que l'on pourrait appeler le « noyau dur » du champ d'application de la directive⁷⁸.

Le plan ou programme doit donc avoir été élaboré pour un ou plusieurs des secteurs indiqués « *et* » doit définir le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés dans la directive EIE

⁷⁶ - Article 3§ 1.

⁷⁷ - Article 3 § 2 point a. On peut être surpris de ne pas voir apparaître ici la composante « air ». Mais cet « oubli » ne semble pas déterminant dans la mesure où sa prise en compte découlerait logiquement de la prise en compte de l'énergie, de l'industrie ou des transports (Cf, M. Prieur, « Le champ d'application de la directive plans et programmes dans le domaine de l'environnement » in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p.111).

⁷⁸ - F. Priet, « Le champ d'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : le cas de l'urbanisme » in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p. 41.

pourra être autorisée à l'avenir. Il sera donc chaque fois nécessaire de considérer dans quelle mesure les décisions ultérieures concernant les projets ont été conditionnées par le plan ou le programme.

Le sens de l'expression « *définissent le cadre dans lequel sont mis en œuvre les projets* » est essentiel pour l'interprétation de la directive. Normalement, ces termes signifieraient que le plan ou programme contient des critères ou des conditions qui orientent la façon dont les autorités compétentes décideront d'appréhender une demande d'autorisation de projet de mise en œuvre. Ces critères pourraient imposer des limites au type d'activité qui peut être autorisé dans une zone donnée.

L'annexe II de la directive éclaire son lecteur à ce sujet. Comme elle le précise, une façon de « *définir un cadre* » peut être de conditionner la localisation, la nature, la taille et le fonctionnement. L'allocation des ressources par un plan et programme est également visé par l'annexe II, mais, et il y a là une certaine ambiguïté ; il convient de tenir compte de l'exception visée à l'article 3, paragraphe 8. Les plans et programmes financiers ou budgétaires sont en effet exclus du champ d'application de la directive. Celle-ci ne définit pas le sens des « *ressources* » qui en principe pourraient donc être tant financières que naturelles (voire humaines). L'allocation générale de ressources financières, par exemple l'attribution de ressources à grande échelle pour l'ensemble d'une activité (comme la dotation générale d'un programme de logement d'un pays), ne semble pas suffisante pour « *définir un cadre* » (et relèverait *a priori* des domaines strictement financiers et budgétaires). Il faudrait, pour définir un cadre, que l'allocation des ressources conditionne de manière précise et reconnaissable la manière dont l'autorisation sera donnée, par exemple en définissant un mode d'action future ou en limitant les types de solutions qui pourraient être disponibles.

Ensuite, une autre catégorie de plans et programmes est soumise automatiquement aux dispositions de la directive ; les programmes pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu de la directive « Habitats »⁷⁹.

Il est ici fait référence aux dispositions de la directive « Habitats » qui exigent une « *évaluation appropriée* » de « *tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative* »⁸⁰. Dès lors, s'il s'avère qu'un plan⁸¹ a des incidences environnementales notables sur certains sites au sens de la directive « Habitats », l'application de la directive de 2001 se déclenche automatiquement⁸².

⁷⁹ - Article 3 § 2 point b.

⁸⁰ - Articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

⁸¹ - NB : l'article 6 § 3 couvre les plans et projets, mais pas les programmes. Le « problème » n'est cependant que formel.

⁸² - Les sites concernés sont ceux définis comme zones spéciales de conservation en vertu de l'article 4 de la directive 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, et ceux dont le classement en sites d'importance communautaire est proposé en vertu de l'article 4 de la directive 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. (voir sur le sujet, « Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes », journée d'étude organisée par le CRIDEAU-CNRS/INRA en collaboration avec l'INRA, au Conseil régional du Limousin à Limoges le 30 janvier 2001, Economie et sociologie rurale, 2002, 117 p.).

La directive de 2001 suppose que l'ensemble des plans et programmes définis jusqu'ici « *sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* » et qu'ils doivent être soumis à une évaluation environnementale, puis à la participation du public. Pour les plans et programmes autres que ceux ainsi définis, « *qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les Etats membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* »⁸³ et ainsi s'ils entrent dans le champ des exigences de l'évaluation environnementale et de la participation. A la différence des plans et programmes visés précédemment, pour ces derniers plans et programmes, la directive ne postule pas automatiquement qu'ils ont des incidences notables sur l'environnement⁸⁴. Au contraire, elle exige que les Etats membres procèdent à une détermination spécifique. Les « *projets* » visés ici relèvent de secteurs non-compris dans la liste rapportée ci-dessus⁸⁵.

En définitive donc, la directive de 2001 aurait globalement vocation à s'appliquer à tout plan ou programme ayant des incidences notables sur l'environnement. Mais c'est là probablement faire preuve d'optimisme car, si le critère des incidences environnementales semble constituer une variable propre à permettre une large reconnaissance du champ d'application matériel de la directive, les Etats membres pouvant considérer davantage d'instruments de planification que le « *minimum automatique* » fixé, il n'est pas interdit de penser, bien au contraire, que cette possibilité ne bénéficiera pas d'une consécration strictement conforme aux exigences ou à l'esprit de la directive. Le bon vouloir des Etats membres sera ici déterminant. Cette critique est tout de même relativisée par le fait que les Etats membres soient encadrés dans la détermination de l'ensemble des programmes jusqu'ici considérés⁸⁶. La faculté de déterminer des types de plans et de programmes qu'accorde la directive n'est manifestement pas conçue comme un pouvoir étendu d'exclure des catégories entières de plans et programmes. Dans la mesure où cette exclusion constituerait une exception à la directive, elle devrait être interprétée de manière restrictive⁸⁷ (Nous constaterons que malgré ces dernières observations, la transposition française semble confirmer les réserves émises ci-dessus. Voir infra).

Par ailleurs, c'est toujours en considération des incidences environnementales que certains plans et programmes sont exclus du champ de la directive. En effet, les plans et programmes qui déterminent l'utilisation de « *petites zones au niveau local* » et les « *modifications mineures* » des

⁸³ - Article 3 § 4.

⁸⁴ - V. B. Drobenko, « Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : L'aménagement du territoire » in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p.61.

⁸⁵ - Article 3 § 2 point a, précité.

⁸⁶ - L'article 5 § 4 précise que les Etats peuvent procéder à un examen au cas par cas ou déterminer des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. Ils doivent tenir compte de critères fixés à l'annexe II de la directive « *afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts* ».

⁸⁷ - En pratique, l'exclusion de l'application de la directive ne devrait pas se justifier dans de nombreux cas. Il est cependant fort probable, pour ne pas dire inévitable, qu'au début, trop peu d'informations concernant les plans ou programmes soient disponibles pour garantir qu'aucun des plans et programmes de la catégorie envisagée n'aura d'incidences sur l'environnement.

plans et programmes ne sont pas soumis aux exigences de la directive si les Etats membres établissent qu'ils ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement⁸⁸.

Le sens de « *petites* », dans l'expression « *petites zones au niveau local* » semble devoir être défini de manière à prendre en compte les différences entre les Etats membres et il sera probablement nécessaire de décider au cas par cas. Les spéculations sont possibles, et le juge communautaire pourrait être amené à préciser ces termes étant donné la marge d'appréciation *a priori* laissée aux Etats. On peut imaginer que ces termes renvoient par exemple à des plans du type plans de construction qui, pour une zone donnée limitée, exposent dans le détail la manière dont des bâtiments doivent être construits en précisant par exemple la hauteur, la largeur ou la conception.

Il paraît tout aussi difficile de décider du sens du terme « *local* ». Le vocable de la directive n'établit pas de lien évident avec les autorités locales, mais le mot « *niveau* » implique vraisemblablement une différence par rapport, par exemple, au niveau national ou au niveau régional évoqués dans différents instruments juridiques communautaires. L'expression complète « *petites zones au niveau local* » indique en tout cas clairement que la totalité du territoire d'une autorité locale ne pourra être exclu, à moins qu'il ne soit lui-même petit. Dans certains Etats membres, le territoire des autorités locales peut en effet être très étendu et une exemption applicable à la totalité d'un tel territoire constituerait une lacune majeure dans le champ d'application de la directive. Le critère essentiel de la directive n'est pas la taille du territoire, mais bien les incidences notables que pourrait avoir le plan ou le programme sur l'environnement. Un plan ou un programme qu'un Etat membre juge susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement devra être soumis à une évaluation environnementale et aux exigences de la participation même s'il ne détermine que l'utilisation d'une petite zone au niveau local⁸⁹.

De même, l'expression « *modifications mineures* » devrait être considérée dans le contexte du plan ou programme qui fait l'objet d'une modification et de la probabilité qu'il exerce des incidences notables sur l'environnement. Le principe reste que les modifications sont également prises en compte par l'exigence de l'évaluation environnementale et de la consultation y étant associée. Elles sont traitées de la même manière que les plans et programmes. Si on ne leur accordait pas la même importance qu'aux plans et programmes eux mêmes, le champ d'application de la directive s'en trouverait restreint⁹⁰. En vertu de l'article 5 de la directive 2001/42/CE, les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement doivent être identifiées, décrites et évaluées. Il est donc logique de considérer qu'une modification d'un plan ou d'un programme durant son élaboration doit faire l'objet d'une évaluation conformément aux dispositions

⁸⁸ - Article 3 § 3.

⁸⁹ - Une remarque similaire a été faite dans l'affaire C-392/96, *Commission/Irlande*, dans laquelle la CJCE a statué que, en fixant des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets, « *sans prendre en considération également leur nature et leur localisation* », l'Etat membre a outrepassé la marge d'appréciation dont il dispose. Les projets pourraient avoir des incidences notables sur l'environnement en raison de leur nature ou de leur localisation.

⁹⁰ - Voir également l'affaire C-72/95 *Kraaijeveld* qui a traité d'une question similaire portant sur la directive EIE avant que celle-ci ne soit modifiée par la directive 97/11/CE.

de l'article 5 si cette modification comporte en soi des incidences notables sur l'environnement qui n'ont pas encore été évaluées. Cela pourrait être le cas si une modification était réalisée suite à une consultation ou à un réexamen des éléments du plan ou programme, ou si l'état de l'environnement avait changé au point de rendre nécessaire cette évaluation. Même des modifications mineures peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement, comme l'indique l'article 3, paragraphe 3, de la directive. Des retards pourraient s'ensuivre dans l'adoption du plan ou programme mais ils devraient être réduits au minimum, sans préjudice de l'exigence primordiale que constitue l'évaluation des effets notables sur l'environnement. L'adoption de ces modifications sera soumise à une procédure appropriée.

De nombreux plans, notamment les plans locaux d'urbanisme (ci-après PLU), sont modifiés plutôt que d'être élaborés de nouveau lorsqu'ils sont finalement dépassés. Ces modifications sont traitées de la même manière que les plans et programmes proprement dits et exigent une évaluation environnementale et la consultation du public, pour autant que les conditions prévues dans la directive soient réunies.

Il importe de distinguer les modifications apportées aux plans et programmes de celles apportées aux différents projets envisagés dans le cadre d'un plan ou d'un programme. Dans le second cas (modification d'un projet après l'adoption du plan ou du programme), ce n'est pas la directive 2001/42/CE qui s'appliquerait, mais bien une autre législation appropriée⁹¹.

A l'exception de ces plans et programmes déterminant l'utilisation de « *petites zones au niveau local* » et de leurs « *modifications mineures* », les Etats membres ne sont pas libres de déterminer si des plans ou programmes sont effectivement susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

La directive ne couvre pas « *les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile* »⁹². L'application de cette exception doit tenir compte de l'objet du plan ou programme et non de ses incidences.

Par ailleurs, si les plans et programmes visés peuvent être ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne⁹³, la directive ne s'applique pas non plus aux plans et programmes

⁹¹ - Par exemple, dans le cas d'un plan de développement ferroviaire et routier (qui serait adopté après une EES) comportant une longue liste de projets : si lors de sa mise en œuvre, un des projets qui le compose faisait l'objet d'une modification susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement, une évaluation environnementale devrait être réalisée conformément aux dispositions légales appropriées (par exemple la directive « Habitats » ou la directive EIE).

⁹² - La directive est sur ce point plus stricte que la directive EIE (modifiée par la directive 2003/35/CE), qui ne s'applique pas « *aux projets répondant aux besoins de la défense nationale* ».

⁹³ - Si les critères établis dans l'article 2 et 3 sont remplis, la directive s'appliquera en principe aux plans cofinancés dans plusieurs secteurs, notamment le transport et le développement régional, économique et social. Les Fonds structurels en cause

cofinancés au titre des périodes de programmation en cours⁹⁴ concernant respectivement les règlements (CE) n° 1260/1999⁹⁵ et (CE) n° 1257/1999⁹⁶ du Conseil..

Pour les périodes de programmation à venir, quel que soit le processus décisionnel des institutions européennes en matière de financement (et qu'elles pratiquent ou non une EES ou une forme analogue d'évaluation), l'Etat membre devra obligatoirement procéder à une évaluation, puis à une consultation, si le plan ou le programme relève de la directive. Les destinataires de la directive sont évidemment les Etats membres uniquement et non les institutions de la Communauté⁹⁷.

Le champ d'application matériel ainsi défini paraît correspondre, pour l'essentiel, à celui que le législateur communautaire entend globalement établir. C'est ce que suggère la lecture de la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes. En effet, la portée matérielle de ce texte semble pour le moins incertaine.

Dans un premier temps, le champ d'application de cette directive est défini par une liste positive et très réduite de plans et programmes qui doivent être établis en vertu de différentes directives sectorielles en matière environnementale⁹⁸.

Ainsi, les Etats membres doivent veiller à ce que soient données au public des possibilités de participer à la préparation et à la modification ou au réexamen des « *plans de gestion des déchets* »⁹⁹, des « *programmes* » de gestion des métaux lourds des piles et accumulateurs¹⁰⁰, des « *programmes d'action* » relatifs à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole¹⁰¹, des « *plans de gestion des déchets dangereux* »¹⁰², des « *plans de gestion* » relatifs aux emballages et aux

sont : le Fond européen de développement régional, le Fond social européen, le Fond européen d'orientation et de garantie agricole, et l'Instrument financier pour l'orientation de la pêche (voir règlement 1260/1999/CE).

⁹⁴ - La période de programmation 2000-2006 concernant le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil et les périodes de programmation 2000-2006 et 2000-2007 concernant le règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil.

⁹⁵ - Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels (JOCE L 161 du 26.6.1999, p.1).

⁹⁶ - Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européens d'orientation et de garantie agricole (FEOGGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JOCE L 160 du 26.6.1999, p. 80).

⁹⁷ - La commission a adopté une procédure pour l'évaluation des incidences de ses propres propositions le 5 Juin 2002 (Communication sur l'analyse d'impact ; COM (2002) 276 final du 5/6/2002).

⁹⁸ - Article 2 § 2 renvoyant à l'annexe I.

⁹⁹ - Visés à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/ 442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets. JOCE L 194 du 25.7.1975, p. 39. Directive modifiée en dernier lieu par la décision 96/350/CE de la Commission (JOCE L 135 du 6.6.1996, p. 32).

¹⁰⁰ - Visés à l'article 6 de la directive 91/157/CEE du Conseil du 18 mars 1991 relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses. JOCE L 78 du 26.3.1991, p. 38. Directive modifiée en dernier lieu par directive 98/101/CE de la Commission (JOCE L 1 du 5.1.1999, p. 1)

¹⁰¹ - Visés à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. JOCE L 375 du 31. 12.1991, p.1.

¹⁰² - Visés à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux. JOCE L 377 du 31.12.1991, p. 20. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 94/31/CE (JOCE L 168 du 2.7.1994, p. 28).

déchets d'emballages¹⁰³, et enfin, des « *plans ou programmes* » relatifs à l'évaluation et à la gestion de la qualité de l'air ambiant¹⁰⁴.

Ensuite, et c'est à ce stade qu'apparaissent les incertitudes (pour peu que l'on ne puisse parler d'incohérences), la directive précise qu'elle ne s'applique pas aux plans et programmes sus-visés pour lesquels une procédure de participation du public est mise en œuvre au titre de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement¹⁰⁵.

Ne sont donc pas soumis à la directive de 2003 ceux des plans et programmes sus-visés qui « *sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture (...), de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau (...), de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel sont mis en œuvre les projets publics et privés visés par les annexes I et II de la directive 85/337/CE* ». Or cette exclusion semble englober la quasi totalité des plans et programmes de la liste préalablement établie. Il n'est alors pas sans équivoque de déterminer ce que recouvre encore la directive de 2003 après cette exclusion. Il est tout d'abord évident que les secteurs énumérés par la directive de 2001 englobent l'ensemble (ou presque) des plans et programmes de cette liste. Il apparaît ensuite que les projets visés par la directive de 1985 correspondent à une bonne partie d'entre eux.

Que traduire par exemple du fait que la directive de 2003 puisse imposer dans un premier temps son régime de participation aux « *plans de gestion des déchets dangereux* » de la directive 91/689/CE avant de finalement les exclure de son champ d'application puisque la directive de 1985¹⁰⁶ s'applique aux « *installations d'élimination des déchets dangereux* » visés par la même directive 91/689/CE ? La même question peut être posée au sujet des « *plans de gestion des déchets* » de la directive 75/442/CE.

Il semblerait en définitive que seuls les « *programmes* » de gestion des métaux lourds des piles et accumulateurs, les « *programmes d'action* » relatifs à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, et enfin, les « *plans ou programmes* » relatifs à l'évaluation et à la gestion de la qualité de l'air ambiant soient immanquablement soumis au dispositif de la directive de 2003. Une analyse plus détaillée des annexes I et II de la directive de 1985 (qui n'est pas à la portée de la présente contribution) permettrait peut-être de réduire encore davantage la liste.

¹⁰³ - Visés à l'article 14 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballage. JOCE L 365 du 31.12.1994, p. 10.

¹⁰⁴ - Visés à l'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant. JOCE L 296 du 21.11.1996, p. 55.

¹⁰⁵ - Article 2 § 5.

¹⁰⁶ - Annexe I, paragraphe 9.

La directive 2003/35/CE exclut également de son champ les plans et programmes faisant déjà l'objet d'une procédure de participation au titre de la directive 2000/60/CE¹⁰⁷ du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau¹⁰⁸. Les plans et programmes imposés par cette dernière directive font donc l'objet d'un régime de participation autonome.

Enfin, la directive 2003/35/CE exclut de son champ d'application, tout comme la directive 2001/42/CE, les « *plans et programmes répondant uniquement aux besoins de la défense nationale ou adoptés en cas de situations d'urgence à caractère civil* ».

Son champ d'application est donc à ce point restreint qu'il est permis s'interroger sur son opportunité réelle en ce qui concerne les plans et programmes.

Mais surtout, cet instrument, s'il prend expressément note des nouvelles exigences imposées par la Convention d'Aarhus, semble également constituer une occasion manquée d'établir un régime juridique commun en matière de participation du public aux plans et programmes. Le législateur communautaire n'a pas fourni l'effort d'harmonisation des procédures en matière de participation que l'on pouvait espérer de sa part¹⁰⁹. On rentre là dans un système « pervers » (comme celui observable en France), chaque domaine ayant sa procédure propre, ce qui constitue un nid à contentieux. Tout l'intérêt de la codification d'un droit communautaire commun de l'environnement est souligné par un tel constat.

Le bilan négatif dressé ici, au regard de la Convention d'Aarhus et à l'encontre du droit communautaire est quelque peu nuancé par l'attitude plus volontaire, progressiste, du législateur communautaire en ce qui concerne l'identification formelle des plans et programmes.

§ 2 : L'identification formelle des plans et programmes :

Si une lecture croisée de la Convention d'Aarhus permet une acception large de son champ d'application matériel, le même exercice, concernant cette fois-ci le critère organique, mène au contraire à un bilan restrictif de son champ d'application formel. On ne peut donc que saluer sur ce point la transposition opérée par le législateur communautaire, qui en plus d'être fidèle à la Convention, ne souffre pas des restrictions de cette dernière. C'est donc dans le cadre des développements relatifs au droit communautaire plus spécifiquement que la présente analyse s'attachera à identifier précisément ce que recouvre la notion d' « *autorité* ».

¹⁰⁷ - Directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (JO L 326 du 22.12.2000, p. 1).

¹⁰⁸ - Article 2 § 5.

¹⁰⁹ - Effort qu'il a en revanche fourni à travers l'intégration des exigences d'Aarhus dans les directives précitées IPPC (dir. 96/61/CE) et EIE (dir.85/337/CE) et en matière de droit à l'information avec la directive n° 2003/4/CE du 28 janvier 2003.

Seule la directive 2001/42/CE s'attache à définir formellement les plans et programmes, cette définition ne présentant pas d'intérêt particulier dans le cadre de la directive 2003/35/CE puisque présumée par la définition matérielle de plans et programmes sectoriels précisément identifiés.

A - Une définition variable du critère organique : les autorités concernées :

La Convention d'Aarhus ne précise pas expressément quelles sont les autorités qu'elle entend soumettre aux exigences de la participation dans sa partie relative aux plans et programmes. Rappelons à ce stade de l'analyse que la Convention se contente de disposer : « *chaque partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable après lui avoir fourni les informations nécessaires* » (Article7).

Il faut se référer, comme pour définir le champ d'application matériel de la Convention à l'article 2 relatif aux « définitions ». C'est une définition horizontale globalisante de l'expression « *autorités publiques* » qui est retenue. En revanche, la définition verticale est restrictive.

Sont en effet prises en compte « *l'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau ; (...) les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement ; (...) toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories (...) ci-dessus* ». Les autorités concernées par la Convention sont donc largement définies par les critères souples et en grande partie synonymes de « *fonctions publiques* » ou de « *services publics*¹¹⁰ » en rapport avec l'environnement.

Mais la Convention pose également une restriction regrettable. En effet l'article 2 § 2 point d de ce texte, relatif à la définition de l'expression « *autorité publique* » précise que « *la présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaire ou législatif* ». Il s'agit là, sans aucun doute, de la restriction la plus critiquable de la Convention d'Aarhus et l'on ne peut que se réjouir de sa non-transposition par le législateur communautaire.

Le champ d'application organique consacré par le législateur communautaire est en effet exhaustif.

Pour que les plans et programmes soient soumis à la directive 2001/42/CE, la première exigence que pose cette dernière est qu'ils soient élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau

¹¹⁰ - En France par exemple, le critère organique de la notion de « Service public » est largement entendu.

national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative.

L'adoption par le parlement ou le gouvernement par le biais d'une procédure législative est une des procédures utilisées dans certains Etats membres pour adopter des plans ou programmes¹¹¹.

Cependant, le terme « gouvernement » ne se limite pas à la sphère de l'Etat. Dans certains pays, les plans et programmes peuvent être adoptés en vertu du droit primaire ou dérivé de n'importe quel législatif national, régional ou local¹¹². Ces cas de figure sont également soumis à l'évaluation environnementale lorsque les autres exigences de la directive sont remplies

Quant à la notion d' « autorité », elle s'est vue attribuer un champ d'application étendu dans la jurisprudence de la CJCE. L'autorité peut être définie comme étant un organisme qui, quelque soit sa forme juridique et son niveau de pouvoir (national, régional ou local), a été chargé en vertu d'un acte de l'autorité publique d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers (*affaire C-188/89 Foster e. a. / British Gas*)¹¹³. La transposition de la Convention d'Aarhus est donc fidèle sur ce point.

Si la directive 2001/42/CE n'exclue pas que l'élaboration des plans et programmes à prendre en considération puisse être confiée à des personnes privées¹¹⁴, les plans et programmes que ces organismes privés établissent pour leur propre compte (c'est à dire lorsqu'ils n'agissent pas en tant qu'autorité au sens défini ci-dessus, ou en tant qu'agents des autorités, et lorsqu'ils ne les préparent pas en vue de leur adoption par les autorités) ne sont pas soumis à la directive.

Ensuite, la disposition « élaborés et/ou adoptés par une autorité » souligne que les plans et programmes doivent remplir certaines conditions formelles pour relever de la directive. L'idée principale véhiculée par cet élément est qu'en définitive, un plan ou programme sera toujours adopté formellement par une autorité ; seront donc prises en compte les situations dans lesquelles un plan est élaboré par une autorité (ou par une personne physique ou morale travaillant pour le compte de celle-ci) et adopté par une autre autorité. L'élaboration d'un plan ou programme couvre un processus qui dure jusqu'à l'adoption de ce plan ou programme.

La notion d'autorité ainsi définie permet bien évidemment, par lien de corrélation, de préjuger de la nature juridique des plans et programmes visés par les nouvelles exigences supra-nationales.

¹¹¹ - Un exemple de processus au niveau national est celui des Schémas de services collectifs français qui sont élaborés au niveau national, soumis à une consultation au niveau régional et approuvés par le gouvernement après consultation du Parlement (voir infra).

¹¹² - En Italie par exemple, les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme au niveau régional et local sont arrêtés et approuvés par les autorités régionales ou locales compétentes selon une procédure en deux étapes. L'approbation définitive prend souvent la forme d'une loi régionale. Des cas de figures de ce type se rencontrent également en France.

¹¹³ - A titre d'exemple, les sociétés privatisées de services aux collectivités peuvent être tenues d'effectuer certaines tâches ou de remplir certaines obligations (comme l'élaboration de plans à long terme afin de garantir une bonne gestion des ressources en eau) qui, dans des régimes non privatisés, incomberaient aux pouvoirs publics. Eu égard à ces fonctions, elles seront considérées comme des autorités aux fins de la directive. A d'autres égards (dans le cas, par exemple, de services de conseil fournis à l'étranger), elle ne seront pas considérées comme des autorités au sens de la directive.

¹¹⁴ - F. Priet, op. cit., p. 39.

Certaines ambiguïtés relatives à cette nature juridique justifient cependant des développements spécifiques.

B - La nature juridique des plans et programmes : de la simple déclaration formelle à l'acte législatif :

Tel que cela a pu être sommairement souligné lors nos précédents propos, au delà de l'exigence de principe, ni la Convention d'Aarhus, ni la législation communautaire n'explicitent réellement ce qu'elles entendent par « plans » et « programmes ». La définition des plans et programmes ne va pas plus loin. Le sens et la portée de ces distinctions sont pour le moins obscures. Ces termes ne sont pas synonymes mais ils peuvent prendre tous deux divers sens qui se recoupent parfois. Ils sont en tout état de cause traités de la même façon. Il n'est donc ni nécessaire ni possible d'établir une distinction stricte entre eux.

En revanche, afin de définir ce que recouvrent formellement ces notions, une distinction liminaire est à opérer avec celle de « politique ».

Cette distinction apparaît expressément à l'article 7 de la Convention d'Aarhus relatif, rappelons le, à la « participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ».

En outre, les plans et programmes font l'objet de prescriptions substantielles, les sujétions imposés aux Etats parties étant exprimés à l'indicatif: « *chaque partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement (...)* ».

A l'énergie de cette formule indiscutablement prescriptive, fait écho de manière très assourdie celle dédiée aux politiques : dans une brève et ultime phrase de l'article 7, il est indiqué que « *chaque partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement* »¹¹⁵.

Il est clair qu'aucun effet direct ne peut être attendu d'une telle rédaction qui laisse toute latitude aux Etats au stade de la mise en œuvre concrète de la règle, en réalité davantage de style déclaratif que normatif¹¹⁶. C'est ce qu'a considéré le législateur communautaire lors de ses travaux visant à transposer la Convention, lors de la préparation de la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes. Il a en effet été estimé dès la proposition de directive que cette référence « *est non contraignante et ne nécessite pas l'adoption de nouvelles dispositions communautaires* ».

¹¹⁵ - G. Monédiaire, « Participation du public à l'élaboration des politiques publiques environnementales : d'Aarhus à Bruxelles », in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p.9.

¹¹⁶ - *ibid.*

Concrètement cependant, la distinction ne sera pas toujours facile à établir entre les actes purement politiques et les documents planificateurs, instruments de mise en œuvre de ces politiques¹¹⁷. Les plans et programmes pourraient en effet ne pas toujours revêtir formellement l'apparat d'instruments normatifs juridiquement contraignants. Des manifestations formelles « hybrides » semblent en effet pouvoir être prises en compte par la Convention d'Aarhus et le droit communautaire.

C'est ce que suggère dans un premier temps la Convention d'Aarhus en consacrant, dans son article 8¹¹⁸, des développements spécifiques « *aux instruments normatifs juridiquement contraignants* ». Dans l'esprit de la Convention, les plans et programmes ne seraient donc *a contrario* pas des instruments normatifs juridiquement contraignants ? Cette interprétation, qui s'imposerait *a priori*, n'est pas celle qu'il faut en définitive retenir. L'article 8 englobe d'un point de vue concret l'ensemble des instruments à portée normative, qu'il s'agisse de règlements *stricto sensu* (décrets, arrêtés) ou d'autres instruments comme les plans et programmes à portée normative¹¹⁹. Il résulte finalement de la Convention d'Aarhus, non pas une exclusion des plans et programmes à portée normative, mais simplement une différence de régime (sans incidences majeures) en considération de la nature juridique de l'instrument concerné.

Ainsi, si les plans et programmes à portée normative ne sont pas exclus, la Convention d'Aarhus semble cependant envisager avant tout, à travers les notions de plans et programmes qu'elle évoque expressément, des documents pouvant inclure de simples déclarations formelles.

Le droit communautaire permettrait la même conclusion. En effet, comme nous l'avons vu précédemment au sujet de la délimitation du champ d'application matériel de la directive 2001/42/CE, la mesure dans laquelle un acte est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement devrait servir de critère¹²⁰, ce qui permet également d'admettre qu'une déclaration formelle puisse correspondre à ce que l'on entend au fond par « plan » ou « programme ».

Le contenu de l'acte est déterminant et devrait donc prévaloir sur tout critère formel en cas de doute. Généralement, au sein des Etats membres de l'Union européenne, le plan ou programme est envisagé comme un instrument couvrant un ensemble de projets dans un domaine donné. Dans ce sens, il serait assez détaillé et concret, ce qui peut être déterminé au cas par cas. Certains de ces Etats interprètent le terme « programme » comme étant « la façon dont est envisagée la mise en œuvre d'une politique ». En Suède par exemple, en matière d'aménagement du territoire, le programme est

¹¹⁷ - V. notamment J. Meynaud, op.cit.

¹¹⁸ - Relatif à la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.

¹¹⁹ - B. Drobenko, « La Convention d'Aarhus et le droit français » : Rev. Jur. Env. n° spécial, 1999, p.46.

¹²⁰ - Considérant la notion de « projet » au sens de la directive EIE dans l'affaire C-72/95 *Kraaijeveld*, la CJCE a indiqué que le champ d'application et l'objectif de la directive étaient étendus. Compte tenu de la terminologie utilisée dans la directive 2001/42/CE, des objectifs connexes de cette directive et de la directive EIE, et des similitudes conceptuelles qui existent entre elles, il serait donc recommandé aux Etats membres d'adopter une approche semblable pour déterminer si un acte doit être considéré comme un plan ou un programme relevant de la directive 2001/42/CE. La mesure dans laquelle un acte est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement devrait donc servir de critère.

considéré comme ce qui précède un plan et comme une enquête sur la nécessité, l'adéquation et la faisabilité d'un plan¹²¹.

Les termes « plan » et « programme » semblent donc bien pouvoir comprendre certaines déclarations formelles, entendues cependant comme étant des documents allant au-delà de la simple aspiration et qui définissent un mode d'action future envisagé. Un minimum d'impérativité, le caractère obligatoire de ces documents sera attendu. Une piste sérieuse semble être ici soulevée pour l'identification de la frontière avec la notion de « politique », qui pourrait, elle, correspondre à une simple aspiration.

En dehors du cas des simples déclarations formelles, l'identification des normes visées par les textes supra-nationaux ne paraîtrait *a priori* pas poser de problèmes particuliers (nous verrons lors des développements ultérieurs que les choses ne sont pas si simples au sujet de leur identification concrète en France). Seules les normes émanant des organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs ne sont pas prises en compte par la convention d'Aarhus.

La directive 2001/42/CE ne procède pas à cette exclusion et vise tous les documents planificateurs, qu'ils soient de nature législative, réglementaire ou administrative¹²². Il ressort toutefois clairement qu'elle ne s'applique qu'aux plans et programmes obligatoires, ce que la Convention d'Aarhus n'explique pas. Selon la directive, généralement ceux qui n'ont pas de bases légales, ou ceux avec base légale mais sans obligation de les réaliser, ceux qui résultent de simples pratiques administratives (au sens du droit français) et n'ont pas été exigés par un texte obligatoire (que pourraient être de simples déclarations formelles dépourvues de bases légales) se trouvent de ce fait exclus.

S'agissant de l'application de la Convention d'Aarhus aux institutions et organes de la Communauté européenne, l'identification des champs d'application matériel et formel de la participation ne pose pas de problèmes majeurs. Il faut se référer à la proposition de règlement du Parlement et du Conseil évoquée précédemment¹²³.

¹²¹ - V. Catherine Day (Directeur général de la DG environnement de la Commission européenne) « Mise en Œuvre de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », document Internet p.7. (http://europa.eu.int/comm/environnement/eia/030923_sea_guidance_fr.pdf)

¹²² - *ibid.* p. 10. Selon Catherine Day, : « Les dispositions administratives sont des exigences formelles qui visent à s'assurer que des mesures sont prises, et qui ne sont normalement pas établies selon les mêmes procédures que celles qui seraient nécessaires pour les nouvelles lois et qui n'ont pas nécessairement pleinement force de loi. Certaines normes juridiques « douces » peuvent se ranger dans cette catégorie. L'importance des formalités liées à leur élaboration et leur applicabilité peuvent servir d'indicateur pour déterminer si une disposition particulière est une « disposition administrative » au sens de la directive. Par définition, les dispositions administratives ne sont pas nécessairement contraignantes, mais pour que la directive s'applique, il faut que les plans et programmes élaborés ou adoptés en vertu de ces dispositions soient exigés par celles-ci, comme c'est le cas avec les dispositions législatives ou réglementaires ».

¹²³ - Pour mémoire : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2003 sur l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information,

Concernant le champ d'application organique, la proposition entend définir les « *autorités publiques* » de la Convention d'Aarhus comme englobant « *tout organisme, institution, agence ou office créé dans la Communauté sur la base du Traité instituant la Communauté européenne et assumant des fonctions administratives, sauf s'il agit dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs* »¹²⁴. Sont ainsi essentiellement visés, le Conseil, la Commission¹²⁵, le Conseil économique et social et le Comité des régions¹²⁶. Des précisions utiles sont apportées par l'exposé des motifs de la proposition qui dispose que, « *appliquées au processus décisionnel concernant les plans et programmes relatifs à l'environnement qui sont élaborés par la Commission puis approuvés ou adoptés par un acte législatif, ces dispositions signifient que les exigences de participation du public s'appliquent au stade qui précède la proposition législative de la Commission. Une fois la proposition présentée, la participation est assurée par le processus parlementaire* »¹²⁷.

S'agissant des plans et programmes concernés, la proposition de règlement entend retenir un « *sens large* »¹²⁸ aux deux notions. Seraient ainsi prises en compte, « *les stratégies complexes telles que les plans d'action dans le domaine de l'environnement, qui peuvent elles mêmes former la base de plans* »¹²⁹. Cette définition engloberait donc les plans et programmes « *en tenant compte de la manière dont ils contribuent à la réalisation des objectifs de la politique communautaire en matière d'environnement ou susceptibles d'influer notablement sur leur réalisation* »¹³⁰. Notons que cette définition fait écho à l'exigence d'intégration énoncée à l'article 6 du Traité CE¹³¹. Les domaines visés par la proposition correspondent au champ d'application matériel libéral de la Convention d'Aarhus¹³².

A titre d'orientation pour la sélection des plans et programmes, la proposition renvoie à la décision du 22 juillet 2002 du Parlement Européen et du Conseil établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement¹³³ qui définit les actions à prendre au cours des dix

la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. COM/ 2003/0622 final – COD 2003/0242 (JOCE C 96 du 21 janvier 2004).

¹²⁴ - Article 2 § 1 point c.

¹²⁵ - Organes institués sur la base de l'article 7 §1 du Traité CE.

¹²⁶ - Organes institués sur la base de l'article 7 § 2 du Traité CE.

¹²⁷ - On relèvera le caractère inapproprié du terme « participation » dans cette dernière phrase puisqu'il s'agit alors de démocratie représentative.

¹²⁸ - V. « Exposé des motifs – justification de la proposition - point 6, explication détaillée de la proposition ».

¹²⁹ - V. UN/ECE « *The Aarhus Convention – An Implementation guide* » (Guide de mise en œuvre de la Convention d'Aarhus), UN, 2000, ISBN 92-1-116745-0, p. 115.

¹³⁰ - Neuvième considérant de la proposition. L'article premier de la proposition (« *objectifs* ») reprend précisément : « *Les plans et programmes (...) qui sont susceptibles de contribuer notablement, à la réalisation des objectifs de la politique communautaire en matière d'environnement, tels que définis dans la décision n° 1600/2002/CE du Parlement Européen et du Conseil ou dans tout programme général d'action ultérieur en matière d'environnement* ».

¹³¹ - Article qui dispose que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté (...) en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

¹³² - L'article 8 § 1, point e, définit l'« *information sur l'environnement* » de la même manière (mais plus précisément) que la Convention d'Aarhus. Tout comme pour la Convention, le champ d'application couvert par les termes « *plans et programmes relatifs à l'environnement* » sera interprété en tenant compte de l'environnement ainsi défini.

¹³³ - Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement. JOCE L 242 du 10 septembre 2002, p.1.

prochaines années pour atteindre les objectifs de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement. Les plans et programmes correspondants seront soumis aux dispositions concernant la participation du public. On peut évoquer à titre d'exemple l'existence d'un schéma de développement de l'espace communautaire en matière d'aménagement du territoire. Existente également des programmes en matière de transport¹³⁴, d'énergie¹³⁵ ou de développement rural etc...

L'exposé des motifs de la proposition précise, en référence à la jurisprudence communautaire¹³⁶, que l'énoncé de l'article 7 de la Convention d'Aarhus est suffisamment général pour englober également des séries de mesures qui, sans être officiellement dénommées « plans » ou « programmes » constituent en substance un « *système organisé et articulé* » et contribuent à la réalisation de certains des objectifs sus-visés.

Ensuite, la proposition entend exclure (conformément à la Convention d'Aarhus ?), les plans et programmes budgétaires ou financiers¹³⁷ « *dans la mesure où ils n'ont pas en principe d'effet direct sensible sur l'environnement* »¹³⁸. Les plans et programmes budgétaires comprennent les budgets annuels des institutions ou organes communautaires. Les plans et programmes financiers sont ceux qui décrivent la manière dont certains projets ou activités doivent être financés ou la manière dont les subventions doivent être réparties. On peut fortement douter de l'opportunité de cette dernière exclusion au regard de l'esprit de la Convention d'Aarhus (même si rien dans le champ d'application matériel *a priori* consacré par la Convention ne paraît s'y opposer). Si l'on sait les questions financières sensibles, la PAC (Politique agricole commune) en étant la parfaite illustration, elles ne semblent manifestement pas, contrairement à ce que prétend le législateur communautaire, être sans « *effet direct sensible sur l'environnement* ».

En effet, pour reprendre les termes même de l'exposé des motifs de la proposition, les plans et programmes financiers « *contribuent à la réalisation des objectifs de la politique communautaire en matière d'environnement* » et sont « *susceptibles d'influer notablement sur leur réalisation* ». Bien que cela puisse paraître peu probable, il serait souhaitable que le Parlement et le Conseil reviennent sur l'exclusion des plans et programmes financiers avant l'adoption définitive du règlement¹³⁹.

Ensuite, sans que cela ne paraisse contestable, les programmes de travail de la Communauté seront également exclus¹⁴⁰.

¹³⁴ - Les programmes « auto-oil » I et II visent ainsi à intégrer l'environnement dans une série de domaines liés aux transports (tels que les technologies des véhicules et des carburants...).

¹³⁵ - On peut ici évoquer l'existence d'un programme cadre de la Communauté dans le domaine de l'énergie ainsi qu'un programme cadre de recherche et de développement technologique.

¹³⁶ - CJCE, affaire C-387/97, Commission contre Grèce, Recueil de jurisprudence 2000, page I-05047.

¹³⁷ - Article premier de la proposition.

¹³⁸ - V. « exposé des motifs – justification de la proposition ».

¹³⁹ - On apprend à la lecture de l'exposé des motifs de la proposition de 2003 que « *certaines parties intéressées se sont déclarées favorables à une participation du public au niveau de l'UE pour les décisions importantes concernant le financement des projets* ».

¹⁴⁰ - Article premier de la proposition.

Après nous être intéressés au champ de la participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement, il convient d'aborder les garanties de l'effectivité de ce nouveau droit.

CHAPITRE 2 : LES GARANTIES DE L'EFFECTIVITE DU DROIT DU PUBLIC A PARTICIPER AUX PLANS ET PROGRAMMES :

Les garanties de l'effectivité du droit à participer aux plans et programmes définies par la Convention d'Aarhus et le législateur communautaire sont de deux ordres. Tout d'abord, l'information relative à ces documents est posée en tant que condition substantielle préalable et objet d'une participation effective du public (Section 1). Ensuite, les modalités et effets de la participation sont strictement encadrés (Section 2).

Section 1 : LA RECONNAISSANCE DE L'INFORMATION RELATIVE AUX PLANS ET PROGRAMMES EN TANT QUE GARANTIE SUBSTANTIELLE PREALABLE ET OBJET D'UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DU PUBLIC:

Tel que l'affirme le premier considérant de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et qui vise entre autre les plans et programmes relatifs à l'environnement¹⁴¹, « *l'accès accru du public à l'information en matière d'environnement ainsi que la diffusion de cette information favorisent une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement* ».

Cette affirmation, que l'on retrouve en substance dans la Convention d'Aarhus¹⁴², est d'autant plus pertinente que l'information mise à la disposition du public l'est d'une manière adéquate et que cette information est complète. La consécration d'un droit d'accès du public aux informations relatives aux plans et programmes, doublée du renforcement de la consistance et des modalités d'établissement de cette information par une évaluation participative de leurs impacts sur l'environnement vont ainsi dans le sens d'une participation plus efficace du public à leurs processus d'élaboration. Il est donc tout à fait opportun que le législateur communautaire et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe se soient tous deux engagés sur cette voie.

¹⁴¹ - Article 2 § 1, point c.

¹⁴² - Point 8 du préambule de la Convention d'Aarhus au sujet du droit à la participation : « *Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit, et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information* ».

§ 1 : Le droit d'accès du public aux informations relatives aux plans et programmes :

La directive 90/313/CE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a lancé un processus visant à changer la manière dont les autorités abordent la question de l'ouverture et de la transparence, en instaurant des mesures destinées à garantir l'exercice du droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement, processus qu'il convenait de développer et de poursuivre. Ainsi, une deuxième génération de directives communautaires, constituée par les directives 2001/42/CE, 2003/4/CE et 2003/35/CE, sous l'impulsion de la Convention d'Aarhus étend le niveau d'accès actuel prévu par la directive 90/313/CE en l'appliquant notamment aux plans et programmes. Le régime globalement mis en place innove par les modalités de l'accès à l'information qu'il prescrit, l'information étant par ailleurs largement entendue.

A- L'accès à l'information tout au long du processus décisionnel en matière de plans et programmes :

Le traitement de l'accès à l'information par la Convention d'Aarhus et les directives communautaires est multilatéral. Il s'agit, en effet, de l'énoncé de divers éléments qui contribuent à renforcer l'information du public.

Au regard de la Convention, la réalisation de ce droit d'accès à l'information impose désormais de se référer à deux aspects fondamentaux : d'une part, un droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement (article 4) et, d'autre part, une obligation pour les autorités publiques de collecter et diffuser des informations en matière d'environnement¹⁴³ (article 5). Un droit commun de l'information est établi et s'applique aux plans et programmes notamment.

Les deux aspects ont été repris par la directive 2003/4/CE relative à l'information, son article 3 portant sur l'« *accès sur demande aux informations environnementales* » et son article 7 portant sur la « *diffusion des informations environnementales* ». Cette directive constituant le droit commun de l'information au sein de l'Union Européenne, elle est applicable aux plans et programmes visés par les directives 2001/42/CE et 2003/35/CE qui ne traitent pas de manière aussi explicite ces deux aspect fondamentaux.

Ainsi défini dans ses grandes lignes, le droit à l'information doit être garanti par les Etats dans le cadre de leurs législations selon la Convention d'Aarhus. Les directives communautaires semblent sur ce point plus souples et ne formulent pas d'exigences tenant à la nature des mesures de

¹⁴³ - La diffusion de l'information constitue désormais une obligation positive à la charge des Etats qui doivent adopter une attitude proactive et ne pas se contenter de favoriser l'accès à l'information sur demande. Il s'agit là indiscutablement, au delà du renforcement d'un principe, de l'affirmation ou la réaffirmation d'un réel droit de l'homme à l'information en matière d'environnement.

transpositions¹⁴⁴. Les « *modalités précises* » de l'accès et de la diffusion en matière d'information doivent être fixées par les Etats conformément aux dispositifs décrits par la Convention et la directive 2003/4/CE.

La condition première de l'accès à l'information et de sa diffusion réside bien évidemment dans l'obligation pour les autorités publiques de conserver les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte¹⁴⁵. En ce sens, la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE encouragent l'utilisation de formats facilement reproductibles et accessibles par des moyens de télécommunication informatiques ou autres voies électroniques.

Il s'agit pour les Etats de faire en sorte que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions¹⁴⁶.

Avant de fixer les modalités de l'accès à l'information sur demande, les textes commencent par préciser que le demandeur ne doit pas avoir à faire valoir un intérêt particulier¹⁴⁷. Il s'agit là d'une acception on ne peut plus libérale, et en ce sens remarquable, du « public » auquel le droit d'accès à l'information doit être garanti¹⁴⁸.

Les modalités de l'accès à l'information décrites ensuite ne varient qu'insensiblement entre la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE. Tout d'abord, l'information doit être mise à disposition dès que possible ou, au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande par l'autorité publique. Ce délai pourra être porté à deux mois au maximum en raison du volume et de la complexité de l'information en cause. En pareil cas, l'auteur de la demande doit être informé (« *dès que possible* » selon la directive 2003/4/CE) de la prorogation du délai et des motifs qui la justifient¹⁴⁹. Les plans et programmes semblent particulièrement concernés par les considérations de volume et de complexité comme permettront d'en juger les développements sur la consistance de l'information, et en particulier du fait de l'obligation récente de l'évaluation environnementale attachée à ce type de documents.

L'information devra être fournie sous la forme demandée, à moins qu'il soit raisonnable de communiquer les informations sous une autre forme, ou que l'information ait déjà été rendue publique sous une autre forme¹⁵⁰ (qui soit « *facilement accessible* » selon la directive). Les raisons du choix opéré par l'autorité sollicitée devront être indiquées au demandeur.

¹⁴⁴ - Selon la directive 2003/4/CE par exemple, les Etats membres « *veillent* » ou « *prennent les mesures nécessaires* » en matière d'information.

¹⁴⁵ - Article 4 de la directive 2003/4/CE et article 5 § 3 de la Convention d'Aarhus.

¹⁴⁶ - Article 5 § 1, point a de la Convention et article 7 § 1 de la directive.

¹⁴⁷ - « *Sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier* » selon la Convention d'Aarhus (Art. 4 § 1, point a), ou, « *sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt* » selon la directive 2003/4/CE (Art. 3 § 1).

¹⁴⁸ - Il ne s'agit toutefois pas d'un progrès puisque la directive sur l'information de 1990 prévoyait déjà un accès à l'information (relative aux « *programmes de gestion de l'environnement* » notamment) à « *toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt* ».

¹⁴⁹ - Article 3 § 2, point a de la directive 2003/4/CE et article 4 § 2 de la Convention.

¹⁵⁰ - Article 3 § 4, point c de la directive et article 4 § 1, point b de la Convention.

Des limites sont ensuite posées à l'accès à l'information. Bien évidemment, une demande d'information pourra tout d'abord être refusée si l'autorité publique à laquelle elle est adressée n'est pas en possession de cette information¹⁵¹. Dans ce cas, si cette autorité sait que l'information est détenue par une autre autorité, elle transmet dès que possible la demande à cette dernière et en informe le demandeur¹⁵².

Une demande pourra également se voir opposer un refus si elle est formulée en des termes trop généraux¹⁵³. Dans ce cas, précise la directive 2003/4/CE, l'autorité devra inviter et aider dès que possible le demandeur à préciser sa demande. La seconde dérogation tient au caractère manifestement abusif de la demande¹⁵⁴.

La demande peut aussi être refusée si son objet concerne des documents en cours d'élaboration¹⁵⁵. Si une demande est rejetée sur ce fondement, l'autorité publique sollicitée doit désigner l'autorité (« *aussi rapidement que possible* » selon la Convention¹⁵⁶) qui élabore les documents en question (« *et indiquer le délai jugé nécessaire pour les finaliser* » selon la directive¹⁵⁷).

Enfin, une demande pourra être refusée si elle concerne des communications internes¹⁵⁸. La Convention précise au sujet de cette exception qu'elle doit être « *prévues par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenteraient pour le public* ». La directive précise quant à elle simplement que cette exception doit être établie « *en tenant compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public* ». Une garantie essentielle en terme de prévisibilité pour le public s'est donc évaporée lors de la transposition par le législateur communautaire. Cette observation est à rapprocher de la remarque faite précédemment au sujet de la garantie expressément évoquée par la seule Convention d'Aarhus ; une transposition par les Etats dans le cadre de leurs législations.

D'autres dérogations sont prévues en considération de l'objet de la demande d'information plus spécifiquement (secrets divers notamment)¹⁵⁹. On observera que ces dernières justifient des « *rejets* », et non plus des « *refus* » selon la Convention d'Aarhus. Cette distinction terminologique disparaît avec la directive 2003/4/CE qui utilise indifféremment les deux termes.

Les refus et rejets doivent être motivés et notifiés¹⁶⁰ dans les mêmes délais que ceux impartis pour les réponses aux demandes d'informations. Ces motifs de refus et de rejets doivent être

¹⁵¹ - Article 4 § 3, point a de la Convention et article 4 § 1, point a de la directive.

¹⁵² - Article 4 § 5 de la Convention et article 4 § 1, point a de la directive.

¹⁵³ - Article 4 § 3, point b de la Convention et article 3 § 3 de la directive.

¹⁵⁴ - Article 4 § 3, point b de la Convention et article 4 § 1, point b de la directive.

¹⁵⁵ - Article 4 § 3, point c de la Convention et article 4 § 1, point d de la directive.

¹⁵⁶ - Article 4 § 5 de la Convention.

¹⁵⁷ - Article 4 de la directive.

¹⁵⁸ - Article 4 § 3, point c de la Convention et article 4 § 1, point e de la directive.

¹⁵⁹ - Elles seront appréhendées lors des développements relatifs à la consistance des informations relatives aux plans et programmes, les présents développements s'attachant essentiellement aux modalités de l'accès à l'information.

¹⁶⁰ - Article 4 § 7 de la Convention et article 3 § 4 et 3 § 5 de la directive.

interprétés de manière restrictive¹⁶¹. Selon la directive, « *l'intérêt public servi par la divulgation de l'information est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de le divulguer* ». Des informations partielles devront être fournies dans la mesure du possible, dans le cas des documents en cours d'élaboration, des communications internes et des « rejets » visés par la Convention et transposés par la directive (secrets divers...), quand une dissociabilité est possible¹⁶².

En outre, selon la directive 2003/4/CE, les autorités publiques sont tenues à travers diverses modalités pratiques à une attitude active favorisant l'accès à l'information¹⁶³ et les redevances perçues pour l'accès à l'information doivent être d'un « *montant raisonnable* » et faire l'objet d'un barème préétabli mis à la disposition du public¹⁶⁴.

Le deuxième aspect fondamental du droit à l'information, le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement fait l'objet de développements tout aussi substantiels¹⁶⁵.

Il s'agit pour les Etats de mettre en place des mécanismes obligatoires pour que les autorités soient dûment informées des activités qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement, en vue de permettre une « *diffusion active et systématique* ¹⁶⁶ » de cette information auprès du public. Concrètement, les textes invitent à la mise en place de « *bases de données électronique auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunication publics* ¹⁶⁷ » qui doivent régulièrement être mis à jour.

L'ensemble du dispositif ainsi mis en place en matière d'information doit permettre un accès du public tout au long du processus décisionnel, d'amont en aval. En effet, et c'est l'un de leurs apports essentiels, la Convention et les directives en appellent aussi à une prise en considération de la chronologie du processus de décision. Cette exigence est posée en matière de participation en général, puis, corrélativement et plus spécifiquement, en matière d'information.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus renvoie à certaines dispositions de l'article 6 relatif à la « *participation du public aux décisions relatives à des activités particulières* ». Le paragraphe 3 de cet article notamment est applicable aux plans et programmes et dispose que « *pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public (...) et pour que le public se prépare et participe effectivement aux*

¹⁶¹ - Article 4 § 6 de la Convention et article 4 de la directive.

¹⁶² - Article 4 § 6 de la Convention et article 4 § 4 de la directive.

¹⁶³ - L'article 3 § 5 définit ces modalités pratiques. Ainsi, les fonctionnaires devraient être tenus d'aider le public dans l'accès à l'information. La liste des autorités devrait être accessible au public. Les responsables en matière d'information devraient être désignés. Des registres et des listes informant le public de manière adéquate des droits que confère la directive devraient être définis. Dans la mesure du possible, le public devrait être orienté et conseillé.

¹⁶⁴ - Article 4 § 8 de la Convention et article 5 de la directive.

¹⁶⁵ - Article 5 de la Convention et article 7 de la directive.

¹⁶⁶ - Article 7 § 1 de la directive.

¹⁶⁷ - Article 5 § 3 de la Convention et article 7 § 1 de la directive.

travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement »¹⁶⁸. Le paragraphe 4 ensuite, également applicable aux plans et programmes, prévoit que les Etats doivent prendre « des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure », l'information du public s'imposant de toute évidence, en tant que condition substantielle préalable à la participation, comme l'une des « dispositions » envisagées.

S'agissant des plans et programmes susceptibles d'être pris en compte au titre de l'article 8 (relatif aux « instruments normatifs juridiquement contraignants »), l'information n'est pas prescrite tout au long du processus décisionnel à travers la seule obligation de « publier un projet de règle ou mettre celui-ci à disposition du public par d'autres moyens ».

Cependant, cette information, qui doit permettre une participation à « un stade approprié (...) et tant que les options sont encore ouvertes » porte sur un « projet de règle ».

Il faut donc traduire de l'ensemble de ces dispositions, si ce n'est une obligation claire de donner accès à l'information tout au long du processus décisionnel, du moins la volonté d'établir une information en amont.

Les directives 2001/42/CE et 2003/35/CE insistent également expressément, mais de manière plus allusive, sur la nécessité d'informer le public en amont du processus décisionnel. La première prescrit l'obligation au stade de « projet de plan ou de programme »¹⁶⁹ et la seconde, au stade de la « proposition »¹⁷⁰. Cette information doit, selon la directive de 2001, contribuer à donner au public « une possibilité réelle » de participer « à un stade précoce (...) avant que le plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ».

Il n'est question que de « délai raisonnable » dans le cadre des consultations transfrontières.

Ensuite, les textes prévoient aussi l'information du public en aval du processus décisionnel, l'information sur la décision.

Mais tel que cela semble ressortir de ces textes, une distinction serait à opérer entre, d'un côté, le temps du processus d'élaboration de la norme, qui est l'objet des présents développements, et d'un autre côté le temps de la décision¹⁷¹.

¹⁶⁸ - Il conviendrait également, alors que l'article 7 de la Convention ne renvoie expressément qu'aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6, de se référer au paragraphe 2 de ce dernier article (visé par le paragraphe 3) afin d'identifier le déroulement du processus d'information ? Il conviendrait de transposer aux plans et programmes les dispositions de ce paragraphe 2 prévu *a priori* uniquement pour les activités particulières ? Cet exercice, s'il correspond effectivement aux intentions des rédacteurs de la Convention, ne va pas sans soulever quelques difficultés et complications (On peut fortement douter de l'opportunité d'un tel exercice car rien ne semblait empêcher les rédacteurs de procéder expressément à un renvoi au paragraphe 2 de l'article 6 au niveau de l'article 7, ou de procéder à une reconnaissance plus évidente du double-renvoi). Une hypothèse pourrait être avancée selon laquelle, en définitive, sinon la lettre (puisqu'il est à l'origine relatif aux activités particulières), du moins l'esprit du paragraphe 2 permettrait d'interpréter le paragraphe 3 pour son applicabilité aux plans et programmes ? Dans le doute, il n'en sera pas tenu compte lors des développements de la présente contribution. Une faiblesse rédactionnelle de la Convention semble surtout être ici relevée.

¹⁶⁹ - Article 6 § 1.

¹⁷⁰ - Article 2 § 2, point a.

¹⁷¹ - Cette distinction semble implicitement apparaître en France avec la récente loi démocratie de proximité (voir infra) comme a pu le souligner le rapporteur du projet de loi en affirmant que « si le temps de la concertation est nécessaire, il doit

Il n'est pas question d'y voir une quelconque différence de régime en matière d'information. En revanche, cette distinction implicite suggère que l'information sur la décision soit abordée ultérieurement dans l'analyse, en tant que garantie de l'obligation faite aux autorités publiques de prendre en compte les résultats de la participation, plus qu'en temps que condition préalable à cette dernière, qu'en tant qu'élément constitutif de la notion d'« information relative aux plans et programmes » qu'il convient maintenant de définir.

La consistance même des informations relatives aux plans et programmes, telles que visées par les exigences supra-nationales, implique en elle même une information du public tout au long du processus décisionnel.

B- La consistance des informations relatives aux plans et programmes :

L'article 7 de la Convention d'Aarhus prévoit une participation du public « *dans un cadre transparent* », après que celui-ci se soit vu fournir « *les informations nécessaires* ». La directive 2003/4/CE évoque, dans sa définition de l'« *information environnementale* », « *toute information disponible* » concernant les plans et programmes¹⁷².

Il convient, pour définir plus précisément la consistance des informations relatives aux plans et programmes de se référer aux directives 2001/42/CE et 2003/35/CE qui y sont consacrées ainsi qu'à l'ensemble des dispositions de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE concernant les deux aspects fondamentaux de l'accès à l'information exposés précédemment (accès sur demande et diffusion de l'information) qui concernent parfois expressément et parfois implicitement les plans et programmes.

La directive 2003/35/CE dispose que « *les Etats membres veillent à ce que (...) le public soit informé, par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés (...) de toute proposition d'élaboration, de modification ou de réexamen de tels plans ou programmes, et à ce que les informations utiles concernant ces propositions soient mises à sa disposition, y compris entre autres, les informations sur le droit de participer au processus décisionnel et sur l'autorité compétente à laquelle des observations ou des questions peuvent être soumises* »¹⁷³.

La directive 2001/42/CE dispose quant à elle que « *le projet de plan ou de programmes et le rapport sur les incidences environnementales (...) sont mis à la disposition (...) du public* »¹⁷⁴.

Il semblerait *a priori* que, conformément au champ d'application respectif de ces directives, tous les plans et programmes ne soient pas soumis aux mêmes exigences en matière d'information.

être clairement distingué du temps de la décision » (Daniel Hoeffel, rapport devant le Sénat, commission des lois, n°156, 2001-2002, p.113).

¹⁷² - Article 2 § 1, point c

¹⁷³ - Article 2 § 2.

¹⁷⁴ - Article 6 § 1.

Cette hypothèse s'avère bien évidemment prématurée. Relevons en premier lieu que le rapport sur les incidences environnementales visées par la directive de 2001 est à inclure dans les « *informations utiles* » de la directive de 2003. Ensuite, les « *modifications* » et « *réexamens* » de la directive de 2003 sont pris en compte par la directive de 2001 à travers les notions de « plans » et de « programmes » comme nous avons pu l'envisager lors des développements relatifs à son champ d'application matériel. Surtout, l'information exigée en matière de plans et programmes se trouve harmonisée par les développements de la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE propres à l'information du public (au droit commun en matière d'information) et qui visent notamment les plans et programmes.

Il faut tout d'abord se référer aux articles des textes évoqués précédemment et relatifs au rassemblement et à la diffusion des informations sur l'environnement pour en apprendre plus sur ce qu'entendent les rédacteurs de ces textes par « *informations nécessaires* » et « *toute information disponible* » en matière de plans et programmes.

La Convention et la directive 2003/4/CE évoquent de nombreux éléments objets de l'obligation de diffusion et ayant directement ou indirectement¹⁷⁵ un rapport avec les plans et programmes. Nous n'évoquons que ceux ayant un rapport direct avec les plans et programmes. Notons tout de même ici, une grande nouveauté, qui, selon la Convention d'Aarhus, consiste en l'obligation faite aux Etats de publier à des intervalles réguliers ne dépassant pas trois ou quatre ans un « *rapport national sur l'environnement* » comprenant entre autre des informations sur la qualité de l'environnement et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement¹⁷⁶. La directive 2003/4/CE reprend cette obligation mais envisage également les rapports régionaux et locaux¹⁷⁷. Indirectement, ces rapports permettront de situer la pertinence de tel ou tel plan et programme, d'estimer son impact dans de plus larges perspectives. Une autre disposition permettra de juger de la pertinence de certains plans et programmes. Il s'agit pour les Etats de prendre des mesures « *pour mettre en place progressivement (...) un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de données informatisée, structurée et accessible au public* »¹⁷⁸.

S'agissant spécifiquement des plans et programmes, les deux textes visent expressément, parmi les informations devant faire l'objet d'une diffusion, les « *politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement* »¹⁷⁹. Ensuite, en rapport direct avec ces plans et

¹⁷⁵ - Par exemple, l'inventaire de données relatives à la pollution (article 5 § 9 de la Convention), l'information de l'impact sur l'environnement des activités ou produits (article 5 § 6 de la Convention) etc.

¹⁷⁶ - Article 5 § 4.

¹⁷⁷ - Article 7 § 3. L'intervalle est ici de quatre ans uniquement.

¹⁷⁸ - Article 5 § 9. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.

¹⁷⁹ - Article 5 § 3, point c de la Convention et article 7 § 2, point b de la directive.

programmes, les informations envisagées sont également les textes de loi sur l'environnement¹⁸⁰ (traités internationaux, législation communautaire, internationale, nationale, régionale et locale). Le public devra donc être informé non seulement sur les plans et programmes eux même, mais également sur la législation relative à ces plans et programmes, sur la législation qui fait en partie l'objet de la présente contribution. « *Les informations sur le droit de participer au processus décisionnel* » visées par la directive 2003/35/CE sont donc partiellement prises en compte ici pour tout plan ou programme, y compris ceux de la directive de 2001. Elles sont en outre appréhendées dans leur globalité par la Convention qui dispose que « *chaque partie (...) publie ou rend accessibles d'une autre manière les documents disponibles expliquant comment elle traite avec le public dans les affaires relevant de la présente Convention (...) et communique sous une forme appropriée des informations sur la façon dont l'administration, à tous les échelons, exerce les fonctions publiques ou fournit des services publics relatifs à l'environnement* »¹⁸¹.

La Convention exige par ailleurs la diffusion des rapports faisant le point sur l'application des textes de lois et des « *documents directifs tels que les documents sur les politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement (...) établis aux différents échelons de l'administration publique* »¹⁸². La directive de 2003 transpose cette obligation de diffusion mais précise qu'elle n'a lieu que « *quand ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par les autorités publiques* »¹⁸³.

La Convention d'Aarhus exige également que chaque partie diffuse « *les faits et les analyses des faits qu'elle juge pertinents et importants pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement* »¹⁸⁴. Si l'on peut s'interroger sur la compatibilité de cette disposition avec le refus possible d'accès à des documents en cours d'élaboration, les plans et programmes sont manifestement au nombre de ces mesures essentielles et l'« *analyse des faits* » englobe leur évaluation environnementale.

La directive 2003/4/CE est à la fois plus précise, explicite et ferme¹⁸⁵ à ce sujet puisqu'elle soumet à l'obligation de diffusion les « *études d'impact environnemental et les évaluations des risques* »¹⁸⁶ (Ce que la directive 2003/35/CE n'incluait qu'implicitement avec les termes « *informations utiles* »).

Certains plans et programmes sont aussi concernés de manière spécifique par l'obligation de diffusion. En effet, la Convention et la directive de 2003 imposent qu'en cas de « *menace imminente*

¹⁸⁰ - Article 5 § 3, point a de la Convention et article 7 § 2, point a de la directive.

¹⁸¹ - Article 5 § 7, points b et c.

¹⁸² - Article 5 § 5, point a.

¹⁸³ - Article 7 § 2, points a, b et c.

¹⁸⁴ - Article 5 § 7, point a.

¹⁸⁵ - Il n'est pas question, en matière d'évaluations environnementales des plans et programmes, de la réserve constituée par la possibilité pour les Etats de juger de leurs pertinence et importance. Il est manifeste que la Convention ne vise pas ici spécifiquement les études d'impact, mais « *les faits et les analyses des faits* » sont les seuls éléments d'information que ce texte évoque et susceptibles d'y correspondre.

¹⁸⁶ - Article 7 § 2, point f.

pour la santé humaine ou l'environnement », « toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées »¹⁸⁷. Des documents tels que certains plans d'urgence en France (voir infra) sont au nombre des informations visées ici.

Les informations relatives aux plans et programmes sont donc largement définies par la Convention d'Aarhus et la législation communautaire, sans compter que seront également prises en compte les informations sur la décision finale (Voir infra). Cependant, des dérogations relatives au contenu de l'information sont également posées et s'appliquent aussi bien en cas d'accès à l'information sur demande qu'en cas de diffusion de cette information¹⁸⁸. Il s'agit de préserver divers secrets justifiant ce que l'article 4, paragraphe 4 de la Convention range sous l'appellation « *rejet* » et que le législateur communautaire définit à l'article 4 paragraphe 2¹⁸⁹.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, ces dérogations devront faire l'objet d'interprétations restrictives.

Les motifs de rejet consacrés ne semblent pas tous susceptibles de concerner les plans et programmes de manière évidente et trouveront davantage à s'appliquer en matière d' « *activités particulières* ».

Pourra justifier une limite en matière d'information relative aux plans et programmes, la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit interne¹⁹⁰. De larges restrictions à l'information du public semblent ici offertes malgré l'accompagnement d'une garantie juridique de prévisibilité (dérogation prévue par le droit interne).

La seconde dérogation envisageable en matière de plans et programmes est celle du motif de rejet fondé sur des incidences défavorables sur les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique¹⁹¹.

Peuvent également constituer un motif de rejet, les risques d'atteinte à la protection de l'environnement auxquels se rapportent ces informations. La fonction de cette disposition est de préserver des milieux contre les atteintes que pourraient générer la divulgation de certaines informations. Les textes font référence aux informations telles que celles concernant la « *localisation d'espèces rares* »¹⁹². Dans ce cas, viennent immédiatement à l'esprit des motifs de rejet opposables

¹⁸⁷ - Article 5 § 1, point c de la Convention et article 7 § 4 de la directive.

¹⁸⁸ - Article 7 § 5 de la directive 2003/4/CE.

¹⁸⁹ - Comme nous l'avons déjà souligné, la directive 2003/4/CE utilise indifféremment les termes « *rejet* » et « *refus* » sans que cela n'implique de différences de fond avec la Convention.

¹⁹⁰ - Article 4 § 2, point a de la directive et article 4 § 4 point a de la Convention.

¹⁹¹ - Article 4 § 2, point b de la directive et article 4 § 4 point b de la Convention.

¹⁹² - Article 4 § 2, point h de la directive et article 4 § 4 point h de la Convention.

notamment à une demande d'information relative à la planification dans le cadre des directives « oiseaux » et « habitats »¹⁹³.

Enfin, pour ce qui concerne directement les plans et programmes, les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire peuvent constituer un motif de rejet¹⁹⁴.

Cette dérogation n'est pas exempte d'ambiguïtés. Il peut s'agir de préserver un tiers susceptible d'être lésé du fait de ses interventions en matière d'environnement, mais il peut aussi s'agir de réduire la possibilité de communication d'un tiers dont les activités conduisent à détenir des informations pertinentes. En effet, de plus en plus d'experts, voire d'acteurs spécialisés ou agréés, interviennent pour des motifs d'environnement dans les divers secteurs d'activité. Il peut s'agir de réaliser un audit ou bien de procéder à des analyses par exemple. Ces acteurs occupent une place croissante dans les politiques préventives en particulier, en matière de planification. Les informations qu'ils détiennent peuvent être essentielles pour la protection de l'environnement. La possibilité de rejeter la transmission de ces informations, telle qu'énoncée par la Convention et la directive, peut donc constituer une limitation significative quant à l'accès à l'information.

D'autres motifs de rejet sont envisageables selon les textes. Mais étant donné la nature des plans et programmes, ils ne devraient *a priori* trouver que peu ou prou matière à s'appliquer. Il s'agit en premier lieu du motif fondé sur le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime¹⁹⁵, la Convention disposant seule que, dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées (voir infra pour un cas en particulier en France). Il s'agit ensuite du motif fondé sur la défense des droits de propriété intellectuelle¹⁹⁶. Est également prévu un motif de rejet avec le caractère confidentiel des données à caractère personnel concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation¹⁹⁷.

Malgré ces dérogations, l'information en matière de plans et programmes reste globalement largement définie par la Convention d'Aarhus et la législation communautaire. Ces textes posent également de nombreuses garanties pour le public à travers les modalités de l'accès à cette information.

¹⁹³ -Directive 79/409/CE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JOCE n° L 103 du 25 avril 1979, p. 1) et directive 92/43/CE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JOCE n° L 206 du 22 juillet 1992, p. 7).

¹⁹⁴ - Article 4 § 4, point g de la Convention et article 4 § 2, point g de la directive.

¹⁹⁵ - Article 4 § 4, point d de la Convention et article 4 § 2, point d de la directive.

¹⁹⁶ - Article 4 § 4, point e de la Convention et article 4 § 2, point e de la directive.

¹⁹⁷ - Article 4 § 4, point f de la Convention et article 4 § 2, point f de la directive.

S'agissant de l'accès à l'information auprès des institutions communautaires¹⁹⁸, le règlement n°1049/2001/CE relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission¹⁹⁹, le Code de conduite de 1993²⁰⁰, pour n'évoquer que l'essentiel, couvrent déjà toute demande d'accès aux informations détenues, sans discrimination en raison de la citoyenneté, la nationalité, le domicile ou le siège officiel des demandeurs. Il faut ajouter à cela l'institution d'un médiateur européen²⁰¹ et relever la règle de la pré-publication au JOCE-C des projets de normes dérivées, notamment des Programmes d'Action et l'on peut alors affirmer que le dispositif mis en place répond très largement aux exigences de la Convention d'Aarhus. La proposition de règlement de 2003 n'évoque que quelques adaptations mineures²⁰² et il est question à plusieurs reprises d'aligner précisément le dispositif sur la directive 2003/4/CE sur l'information applicable aux Etats. L'exercice relèverait davantage d'une adaptation formelle du dispositif en vigueur que de modifications substantielles²⁰³.

Un des éléments constitutifs de l'information mérite maintenant une attention particulière. En effet, l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes, consacrée récemment au niveau supra-national, devient un élément essentiel de l'information et fait l'objet de modalités d'établissement spécifiques. Cette évaluation est en quelque sorte appelée à s'imposer en tant qu'obligation d'information renforcée.

¹⁹⁸ - Voir sur la question G. Monédiaire : « Les droits à l'information et à la participation du public auprès de l'Union européenne », REDE 2-1999 et 3-1999.

¹⁹⁹ - L'application de ce règlement a été récemment étendu à plusieurs offices et agences communautaires dont la plus pertinente, l'Agence européenne pour l'Environnement avec le règlement n° 1641/2003 du Parlement et du Conseil du 22 juillet 2003 modifiant le règlement n° 1210/90 du Conseil relatif à la création de l'agence européenne d'information et d'observation pour l'environnement (JOCE L 245 du 29.09.2003).

²⁰⁰ - Code de conduite n° 93-730 CE du Conseil et de la Commission concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil, JO n° L 340 du 31 décembre 1993, p. 41 et s., Rev. Jur. Env., numéro spécial « la Convention d'Aarhus », p.125.

²⁰¹ - Organe créée en 1992 (V. REDE n°2/1999 p 131) et qui offre la possibilité pour tout citoyen d'exercer son droit de plainte auprès de la Commission (article 169 du Traité) en utilisant les formulaires normalisés édités par celui-ci, cette plainte pouvant viser un Etat membre qui ne respecterait pas le droit communautaire au titre de l'information (et de la participation).

²⁰² - La proposition s'efforce d'estomper les différences mineures entre le règlement n°1049/2001/CE et la Convention d'Aarhus. L'exposé des motifs de la proposition évoque en effet les points suivants : « toute personne physique ou morale bénéficie d'un droit d'accès, indépendamment de sa nationalité et de sa résidence ; le droit d'accès est octroyé à l'égard de tous les organes et institutions communautaires qui exercent des fonctions publiques (comme par exemple le Comité économique et social européen, le Comité des régions, la Cour des comptes et la Banque européenne d'investissement) ; des dispositions plus spécifiques et plus détaillées sont prévues pour la collecte et la diffusion des informations relatives à l'environnement ».

²⁰³ - L'exposé des motifs affirme qu'un instrument non contraignant comme des lignes directrices internes ou des codes de conduite n'est pas suffisant en soi pour satisfaire à la Convention d'Aarhus. Il est fait allusion au code sus-visé et à des documents du type de la communication déjà évoquée « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », COM (2002) 704 du 11 décembre 2002 (JOCE L 31 du 01.02.2002).

§ 2 : Le renforcement de la consistance et des modalités d'établissement de l'information: l'évaluation participative de l'impact sur l'environnement des plans et programmes :

De nombreux Etats évaluent déjà les effets sur l'environnement de projets ciblés. Ils exigent, par exemple, que leurs fonctionnaires réfléchissent à l'éventuel impact environnemental que pourrait avoir la décision d'autoriser la construction d'une nouvelle usine, de commercialiser un nouveau pesticide ou de construire une nouvelle autoroute.

L'« évaluation de l'impact environnemental » (EIE), appelée aussi étude d'impact environnemental, a fait ses preuves en tant qu'outil de protection de l'environnement. Cette évaluation oblige les gouvernements à porter une attention particulière aux effets sur l'environnement et aux éventuels projets de remplacement. Elle offre également au gouvernement la possibilité de recueillir les avis et opinions du public. La Convention d'Espoo de 1991²⁰⁴ et la directive 85/337/CE²⁰⁵ auront joué un rôle décisif pour la promotion et la mise en œuvre d'une telle démarche.

Cependant, malgré l'intérêt de l'évaluation de l'impact environnemental, les experts, décideurs politiques et les associations pour la protection de l'environnement s'accordent à dire que l'évaluation environnementale au stade du projet est insuffisante.

A cet égard, la directive 2001/42/CE concernant l'évaluation environnementale stratégique (EES) et le protocole additionnel à la Convention d'Espoo finalisé en 2003 à Kiev représentent une avancée importante dans le droit de l'environnement. Ils comblent les lacunes de l'évaluation limitée aux seules exigences de la Convention d'Espoo et de la directive 85/337/CE en réclamant l'évaluation de l'impact environnemental d'une variété de plans et de programmes, source d'information essentielle au sujet de la pertinence, de l'opportunité de ces documents.

En outre, cette information sera d'autant plus consistante et propre à favoriser une participation effective du public que ce dernier doit également être associé à l'évaluation environnementale.

A - Les limites de l'« évaluation de l'impact sur l'environnement » (EIE) appliquée aux seuls projets ponctuels :

Trois arguments vont en ce sens, le premier étant lié à la programmation, le second au niveau de décision et le troisième au champ d'activité.

On peut en effet relever en premier lieu une arrivée trop tardive de l'évaluation de l'impact environnemental dans le processus de programmation. Si le premier considérant de la directive 85/337/CE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés

²⁰⁴ - Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (ONU, Commission économique pour l'Europe, Espoo, Finlande, 25 février 1991). Cette convention dite Convention EIE est entrée en vigueur le 10 septembre 1997. Le parlement français a autorisé l'approbation de cette convention (loi n° 2000-328 du 14 avril 2000, JO 15 avril) qui a été publiée par le décret n° 2001-1176 du 5 décembre 2001 (JO n° 288 du 12 décembre 2001).

²⁰⁵ - Directive n° 85/337/CE du Conseil du 27 juin 1985 (modifiée le 3 mars 1997) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JOCE L 175 du 5.7.1985, p.40.).

sur l'environnement affirmait déjà « *la nécessité de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision* », l'évaluation mise en place jusqu'à présent intervient trop tard pour pouvoir influencer de manière significative, en faveur de l'environnement, les propositions. Elle arrive au moment de la mise en œuvre des plans et programmes plutôt qu'au moment de leur préparation et de leur adoption.

Ainsi, actuellement, au sein des Etats membres, les grands projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement doivent être évalués au titre de la directive 85/337/CE. Cette évaluation se place à un stade où les possibilités de changements significatifs sont souvent limitées. Le site d'un projet ou le choix des solutions alternatives peut déjà avoir été décidé dans le cadre de plans applicables à l'ensemble d'un secteur ou d'une zone géographique.

En second lieu, il convient de souligner les limites de l'évaluation de l'impact environnemental liées au niveau de décision. En effet, l'évaluation de l'impact environnemental est parfois réalisée par des subalternes et implique des actions qui résultent inmanquablement de plans ou programmes déjà décidés par les supérieurs. Or l'environnement devrait être pris en compte tout au long du circuit des décisions prises par les représentants de l'Etat et au plus haut niveau.

Enfin, l'évaluation de l'impact environnemental présente des limites liées au champ d'activité concerné. L'évaluation de l'impact environnemental appliquée à un seul projet ne peut pas envisager d'importantes alternatives. Une vision plus large permet de choisir parmi les meilleures stratégies de telle sorte que son développement soit écologiquement durable. En outre, aborder un à un les projets ne permet pas d'évaluer le cumul des impacts de plusieurs projets.

Cette prise en compte globale de l'environnement, le plus tôt possible et au plus haut niveau dans le cadre de la prise de décision relative aux plans et programmes, est appelée « évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques », ou EIEDS (SEA pour « *Strategic Environmental Assessment* » en anglais). On assiste aujourd'hui à une reconnaissance universelle de ce type d'évaluation, à l'aboutissement d'une réflexion engagée depuis plus d'une dizaine d'année.

En effet, si la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans un contexte transfrontière imposait surtout aux Etats parties d'évaluer l'impact sur l'environnement de certaines activités, elle encourageait déjà, tout comme la directive 85/337/CE, les Etats parties à appliquer les principes qu'elle contient aux plans et programmes.

C'est dans cette perspective qu'un groupe de travail spécial de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe a été chargé de rédiger un « Protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques »²⁰⁶. Une fois en vigueur, ce Protocole obligera les Etats

²⁰⁶ - Créé lors de la deuxième conférence des Parties à la Convention EIE (26-27 février 2001, Sofia Bulgarie), ce groupe de travail spécial a finalisé la version préliminaire du Protocole le 30 janvier 2003. Une réunion extraordinaire des Parties à la Convention s'est tenue pendant la Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » (21-23 mai 2003, Kiev, Ukraine) pour l'adoption et la signature du protocole. Trente-six pays de la Communauté européenne ont signé le Protocole à Kiev. Il entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date du dépôt du seizième instrument de ratification.

parties à évaluer les conséquences environnementales de leurs plans et programmes officiels. L'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques entreprise beaucoup plus tôt dans le processus décisionnel que l'EIE, deviendra un outil incontournable pour le développement durable.

Le législateur communautaire n'a cependant pas attendu, comme il a pu le faire avec la Convention d'Aarhus, l'initiative de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies pour instaurer ce nouveau type d'évaluation environnementale.

Avant-gardiste dans ce domaine et vraisemblablement influencé par la Convention d'Aarhus, il a su dépasser, avec la directive 2001/42/CE, le débat strictement réduit à l'opportunité de l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes, en s'attachant à répondre aux questions suivantes : Pouvons-nous être certains que nous mettrons en œuvre de bonnes stratégies environnementales juste en utilisant l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques le plus largement possible et suffisamment tôt au plus haut niveau ? Ou bien faut-il mettre en œuvre autre chose ?

La directive 2001/42/CE, qui fera seule l'objet des développements suivants, est une réponse positive à cette dernière question. En effet, nous avons aussi besoin de la participation effective du public. Nous avons besoin d'une « évaluation participative de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques ».

B - L'évaluation participative de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques (EIEDS):

L'exigence première de la directive 2001/42/CE est que l'impact environnemental soit pris en compte durant l'élaboration des plans ou programmes, avant leur adoption définitive²⁰⁷.

L'article premier de la directive établit en effet deux objectifs dans le cadre de la réalisation d'une évaluation environnementale: assurer un niveau élevé de protection et contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes en vue de promouvoir un développement durable²⁰⁸ (Cet article premier doit être lu conjointement avec le préambule de la directive, et en particulier les 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} considérants qui décrivent également les finalités de la directive²⁰⁹).

²⁰⁷ - Article 4 § 1.

²⁰⁸ - Ces objectifs rattachent la directive aux objectifs généraux de la politique communautaire de l'environnement établis dans le traité instituant la Communauté européenne à l'article 174. L'article 6 du traité dispose également que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la communauté, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

²⁰⁹ - Assurer la prise en compte des incidences de la mise en œuvre des plans et programmes durant l'élaboration et avant l'adoption de ces derniers (4^{ème} considérant) ; être bénéfique aux entreprises en créant un cadre plus cohérent pour le développement des activités économiques en incluant des informations environnementales pertinentes dans la prise de décision. La prise en compte d'un plus grand nombre de facteurs dans le processus de décision doit contribuer à des solutions

Les raisons d'une telle exigence sont évidentes ; l'évaluation environnementale des plans et programmes devrait influencer la façon dont sont élaborés les plans et programmes eux mêmes. Or tant qu'un plan ou programme est relativement indéfini, il peut-être plus facile d'en écarter les éléments susceptibles d'exercer des effets indésirables sur l'environnement que lorsqu'il a été finalisé²¹⁰.

La directive prévoit ensuite que l'évaluation environnementale soit intégrée dans les procédures en vigueur qui régissent l'adoption des plans et programmes, ou bien incorporée dans une procédure distincte²¹¹. Il semble cependant que la première alternative, lorsque la procédure d'évaluation est intégrée dans le processus de préparation existant du plan ou du programme lui-même, soit plus à même d'influencer la procédure d'élaboration du projet.

Les exigences définies jusqu'ici, l'évaluation à un stade précoce dans le processus décisionnel et éventuellement l'intégration de cette évaluation aux processus décisionnels propres aux plans et programmes constituent déjà des facteurs favorables à l'effectivité de la participation du public à leur élaboration en général, la directive prévoyant par la suite expressément l'association de ce dernier à l'évaluation.

Ensuite, avant d'en arriver à ladite association, mais permettant d'en évaluer la portée, la directive prévoit que dans certaines circonstances, plusieurs plans ou programmes pourront traiter d'un même thème général mais dans des zones géographiques différentes, superposées, avec des degrés de précision différents²¹². En vue d'éviter une répétition de l'évaluation, l'« ensemble hiérarchisé » ainsi constitué pourra être pris en compte et les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à tel ou tel niveau pourront être réutilisés à tel ou tel autre niveau²¹³.

Cependant, cet exercice devra être encadré. En effet, si certains aspects d'un plan ou d'un programme ont été évalués à une étape du processus de planification et si l'appréciation d'un plan ou programme à une étape ultérieure utilise les résultats de l'évaluation précédente, ces résultats devront être actualisés et précisés pour pouvoir être utilisés dans la nouvelle évaluation. Ils devront également être placés dans le contexte de ce nouvel exercice. Si ces conditions ne peuvent pas être respectées, une nouvelle évaluation ou une évaluation mise à jour pourra être nécessaire pour le plan ou programme le plus récent, même s'il traite d'un sujet identique à celui du plan ou programme antérieur²¹⁴.

plus durables et plus efficaces (5^{ème} considérant) ; fournir un ensemble de prescriptions communes requises pour contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement (6^{ème} considérant).

²¹⁰ - A ce stade, une évaluation pourra être instructive, mais risque d'avoir moins d'influence.

²¹¹ - Article 4 § 2.

²¹² - Article 4 § 3. Par exemple, un plan d'aménagement du territoire pourra définir une vision du développement d'une région entière ; un ensemble de plans plus détaillés concernant les parties de cette région pourra définir de manière plus précise la façon dont l'aménagement de ces zones est prévu, tandis qu'au niveau municipal, des plans encore plus détaillés pourront prévoir un cadre très complet pour l'aménagement de la zone. L'objectif de l'article 4 § 3 en liaison avec l'article 5, paragraphes 2 et 3, est d'assurer que la répétition des évaluations soient évitées dans ce type de situations.

²¹³ - Article 5 § 2 et § 3.

²¹⁴ - Il est évident que la décision de réutiliser les données d'une évaluation pour en réaliser une autre dépendra de la structure du processus de planification, du contenu du plan ou programme et de l'adéquation des informations contenues dans le

L'évaluation environnementale envisagée par la directive 2001/42/CE est formalisée par l'exigence d'un « *rapport sur les incidences environnementales* »²¹⁵. Ce rapport est la pièce maîtresse de l'évaluation. Il constitue la base essentielle pour le suivi des incidences notables de la mise en œuvre des plans et programmes également prescrit. C'est ce rapport qui doit être soumis à la « *consultation* » également prescrite. La directive ne spécifie pas s'il doit être intégré dans le plan ou le programme lui-même ou faire l'objet d'un document séparé.

Ce rapport est défini par la directive comme étant un document par lequel « *les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées* »²¹⁶.

En exigeant que les incidences notables probables des solutions de substitution soient identifiées, décrites et évaluées, la directive ne fait pas de distinction entre les obligations en matière d'évaluation applicables au projet de plan ou programme et aux solutions de substitution²¹⁷. L'essentiel est que les incidences notables probables sur l'environnement du plan ou programme et des solutions de substitution soient identifiées, décrites et évaluées de façon comparable²¹⁸. Il est donc primordial qu'un tableau précis des solutions de substitution raisonnables et des raisons pour lesquelles elles ne constituent pas la meilleure option soit présenté à l'autorité ou au parlement chargé d'adopter le plan ou programme ainsi qu'aux autorités et au public consultés. Le texte de la directive ne précise cependant pas ce que l'on entend par « *solution de substitution raisonnable* »²¹⁹.

S'agissant du contenu des informations devant figurer dans le rapport sur les incidences environnementales, la directive précise qu'elles doivent être fournies dans la mesure du raisonnable, « *compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme* »²²⁰. La mention « *du contenu et du degré de précision du plan ou programme* » est une reconnaissance du fait que le rapport concernant un plan ou programme général

rapport sur les incidences environnementales, et devra être prise au cas par cas. Ces décisions devront s'assurer que les évaluations complètes de chaque élément du processus de planification ne sont pas altérées, et qu'une évaluation antérieure utilisée lors d'une phase ultérieure sera placée dans le contexte de l'évaluation en cours et prise en compte de la même manière. Afin de constituer un rapport identifiable, il y a lieu de rassembler les informations importantes ; il ne devrait pas être nécessaire de se lancer dans un jeu de piste pour comprendre les incidences d'une proposition sur l'environnement. Selon le cas, il conviendrait de résumer les informations antérieures, d'y faire référence ou de les répéter. Mais il n'est pas nécessaire de répéter un grand nombre de données dans un nouveau contexte qui ne l'exige pas.

²¹⁵ - Défini à l'article 2, point c.

²¹⁶ - Article 5 § 1.

²¹⁷ - On peut ici comparer cette exigence avec l'article 5 § 3 et l'annexe III de la directive EIE de 1985 qui exige que le maître d'ouvrage fournisse une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement.

²¹⁸ - Les exigences de l'article 5 § 2 concernant l'ampleur et le degré de précision des informations figurant dans le rapport s'appliquent également à l'évaluation des solutions de substitution.

²¹⁹ - Il semble qu'il faille entendre par là que les solutions de substitution devront être réalistes, l'étude des solutions alternatives étant motivée en partie par le besoin de trouver des moyens de réduire ou d'éviter les effets nuisibles notables du plan ou du programme proposé sur l'environnement. Idéalement, bien que la directive ne le précise pas, le projet final sera celui qui servira les objectifs définis à l'article premier.

²²⁰ - Article 5 § 2.

ne doit pas nécessairement contenir des informations et une analyse très détaillées (par exemple un plan ou programme qui se trouve au sommet d'un ensemble hiérarchisé qui va du général au particulier). Par contre, on s'attendra à un degré de détail beaucoup plus élevé pour un plan ou un programme qui est lui même plus détaillé²²¹.

La directive met l'accent sur l'opportunité de rationaliser les informations recueillies et produites²²². Elle prévoit que les « *renseignements utiles* » (qui pourraient inclure les analyses ainsi que les données) déjà disponibles auprès d'autres sources puissent être utilisées dans la rédaction du rapport. L'intérêt de cette disposition est évident lorsque, comme nous l'avons envisagé précédemment, les plans et programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé. Les informations obtenues dans le cadre d'autres systèmes de prise de décision, comme les plans et programmes dans d'autres secteurs, ou suite à la mise en œuvre d'un autre instrument législatif communautaire tel la directive-cadre relative à l'eau (2000/60/CE), peuvent également être utilisées.

Par ailleurs, la directive précise que certaines autorités concernées doivent être « *consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir* »²²³.

C'est ensuite l'annexe I de la directive qui spécifie le type d'informations à fournir dans le rapport. Ses dix points définissent un large éventail de questions à traiter et chacun revêt en soi un caractère substantiel. Tous ces points doivent être envisagés à la lumière des exigences exposées jusqu'ici (article 5). Comme un plan ou programme peut être très vaste et traiter d'un grand nombre de questions différentes, il convient de souligner que la directive n'exige que des informations centrées sur des questions relatives aux « *incidences notables* » du plan ou programme sur l'environnement. Un nombre excessif d'informations sur des effets insignifiants ou sur des sujets hors de propos rendrait le rapport indigeste et risquerait de faire perdre de vue les informations importantes.

Les informations à fournir dans le rapport sont tout d'abord un « *résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes* »²²⁴. Le rapport doit ensuite contenir des informations relatives aux « *aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en*

²²¹ - Ainsi, le rapport sur les incidences environnementales d'un plan national n'aura pas forcément besoin d'en évaluer les incidences sur, imaginons par exemple, chaque rivière du pays ; en revanche, le rapport d'environnement relatif à un plan d'urbanisme devrait certainement traiter des répercussions de ce plan sur les cours ou plans d'eau de la ville ou des alentours.

²²² - Article 5 § 3.

²²³ - Article 5 § 4.

²²⁴ - Les informations sur les liens avec d'autres plans et programmes pertinents placent le plan ou programme dans un contexte plus vaste qui pourrait, par exemple, concerner sa place dans la phase de prise de décision ou sa contribution, avec les autres plans ou programmes, aux changements des conditions environnementales d'une zone particulière. Les plans ou programmes pertinents peuvent donc être ceux qui se trouvent à d'autres niveaux dans un ensemble hiérarchisé dont fait partie le plan ou programme concerné, ou ceux qui sont élaborés pour d'autres secteurs touchant les mêmes zones ou des zones voisines.

œuvre²²⁵» et « les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable²²⁶ ».

Doivent également figurer dans le rapport « les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE²²⁷ ». Ces trois derniers volets du rapport peuvent se chevaucher mais ils sont cohérents et visent divers aspects des conditions environnementales qui existent dans les zones couvertes par le plan ou programme et dans lesquelles il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

La directive exige également qu'apparaissent dans le rapport « les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des Etats membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration ».

La directive exige aussi qu'apparaissent « les effets notables probables sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs²²⁸ », étant précisé en note de bas de page qu' « il faudrait inclure ici les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs ».

La directive prévoit encore que mention soit faite dans le rapport des « mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ».

²²⁵ - Ce volet concerne l'état actuel de l'environnement dans toute la zone couverte ou touchée de manière notable par le plan ou programme et son évolution si ce dernier n'est pas mis en œuvre. Les informations exigées concernent les aspects pertinents de la situation environnementale qui sont nécessaires pour comprendre comment le plan ou le programme pourrait influencer notablement l'environnement dans la zone concernée. Les « aspects pertinents » semblent pouvoir être compris positivement et négativement.

²²⁶ - Ce volet porte sur des informations pouvant être perçues comme des précisions par rapport à celles visées au volet précédent. Mais il concerne essentiellement les zones qui revêtent une importance particulière pour l'évaluation, à savoir les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le plan ou programme. Une description des caractéristiques environnementales de ces zones doit être présentée dans le rapport.

²²⁷ - L'importance des problèmes envisagés ici peut tenir aux incidences notables probables du plan ou du programme, mais aussi à des effets négligeables qui, combinés aux problèmes environnementaux existants, peuvent engendrer des incidences notables. Même des questions traitées dans le plan ou programme qui n'ont aucune incidence environnementale pourront être importantes. Les problèmes ne doivent pas nécessairement être significatifs ni concerner spécifiquement des zones particulières comme celles illustrées dans le texte.

²²⁸ - La liste des thèmes présentée ici n'est pas exhaustive et d'autres thèmes pourront se révéler pertinents. Comparativement à la liste de la directive EIE modifiée, la santé humaine, la diversité biologique et le patrimoine culturel sont explicitement mentionnés. La notion de santé humaine devrait être considérée dans le contexte des autres thèmes mentionnés. Des lignes directrices visant à incorporer les questions relatives à la biodiversité dans les évaluations environnementales stratégiques ont été adoptées dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique. Une description des relations entre les facteurs mentionnés par ce volet est essentielle car elle pourrait révéler d'autres incidences notables plus graves que celles résultant d'une étude plus isolée de chaque facteur individuel.

Elle exige ensuite « *une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées, et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, y compris toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir faire) lors de la collecte des informations requises* ». Les informations sur la sélection des solutions de substitution sont essentielles pour comprendre pourquoi certaines de ces solutions ont été évaluées et quelle est leur relation avec le projet de plan ou programme. Une description des méthodes utilisées dans l'évaluation est utile pour apprécier la qualité des informations, les résultats et leur niveau de fiabilité.

Enfin la directive exige qu'apparaisse dans le rapport « *une description des mesures de suivi envisagées* » et « *un résumé non technique des informations visées aux points ci-dessus* ». Le but du résumé non technique est bien évidemment de rendre les thèmes et les résultats essentiels du rapport accessibles et facilement compréhensibles pour le grand public et pour les décideurs.

Le rapport sur les incidences environnementales ainsi défini est ensuite soumis à des exigences qualitatives²²⁹. Il doit être d'une « *qualité suffisante* »²³⁰. La directive ne précise pas ce qu'elle entend par qualité suffisante mais, les exigences procédurales ou substantielles posées par elle, si elles sont mises en œuvre et appliquées, peuvent être considérées comme une « *norme minimale* » de garantie concernant la qualité des rapports d'incidence. La qualité de ce rapport sera ensuite garantie par l'association du public et de certaines autorités à l'évaluation environnementale (les autorités en question sont celles susceptibles d'être concernées étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement et que les Etats désignent comme telles selon l'article 6 § 3).

La directive indique clairement que les consultations qu'elle prescrit sont inséparables de l'évaluation. En effet, l'« *évaluation environnementale* » est elle-même définie, entre autre, comme « *l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales* » et « *la réalisation de consultations* » par l'article 2 point b de la directive. S'il manque un de ces éléments, il n'y a pas, par définition, d'évaluation environnementale conforme à la directive. Une des raisons de ces consultations est de favoriser la qualité des informations mises à la disposition des responsables des décisions concernant le plan ou le programme.

Nous l'avons vu, l'information préalable concernant le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales est prescrite par la directive afin de permettre cette consultation. Mais l'information du public ne s'arrête pas là puisque la directive exige également que le public soit informé des mesures de suivi « *envisagées* »²³¹ et des « *mesures arrêtées concernant le suivi* »²³². La directive étend en effet les devoirs des Etats membres au-delà de la phase de

²²⁹ - L'expérience pratique acquise dans le cadre de la directive EIE (qui ne contient aucune prescription spécifique quant à la qualité) a montré que les informations fournies dans l'évaluation environnementale sont parfois lacunaires.

²³⁰ - Article 12 § 2.

²³¹ - Article 5 et annexe I.

²³² - Article 9 § 1.

planification, jusqu'à la phase de mise en œuvre. Elle prévoit l'obligation d'assurer le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes²³³. Le suivi est un élément important de la directive puisqu'il permet d'établir une comparaison entre les résultats de l'évaluation environnementale et les incidences environnementales effectives.

L'objectif est « *d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctives (...) appropriées* ».

Les informations sur les mesures de suivi arrêtées sont régies non seulement par l'article 9 de la directive, mais également par les dispositions de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information environnementale.

L'évaluation environnementale devient donc un processus évolutif auquel est associé le public. Le dispositif mis en place par la directive 2001/42/CE correspond globalement au protocole de Kiev précité. Tout au plus l'accent est-il davantage mis sur la participation avec ce dernier puisqu'il prend expressément note des exigences de la Convention d'Aarhus, mais sans que cela n'implique de différences substantielles.

Pour l'évaluation des plans et programmes communautaires, la Commission a adopté une procédure pour l'évaluation des incidences de ses propres propositions²³⁴. La pratique semble cependant révéler de larges insuffisances dans la mise en œuvre de cette évaluation.

Il convient maintenant de scruter les modalités prévues pour l'organisation d'une participation effective à cette évaluation environnementale et plus globalement aux plans et programmes, qui ne se séparent pas de l'accès préalable et constant à l'information et qui en appellent également à la prise en considération, entre autre, de la chronologie du processus de décision. Un effet réel de la participation est attendu et des garanties sont posées pour y parvenir.

Section 2 : LES GARANTIES TENANT AUX MODALITES ET AUX EFFETS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT :

C'est par la mise en place de procédures de nature à permettre au public d'intervenir de manière effective dans l'élaboration des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement que passe la protection de l'environnement car, ainsi que l'affirme la Convention d'Aarhus dans l'un de ses considérants liminaires²³⁵, « *la participation effective du public à la prise de décisions permet à ce dernier de formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions en question et au décideur de tenir compte de ces avis et préoccupations, ce qui favorise le*

²³³ - Article 10.

²³⁴ - Communication précitée sur l'analyse d'impact ; COM (2002) 276 final du 5/6/2002.

²³⁵ - Alinéa 3.

respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement et à obtenir qu'il porte son soutien aux décisions prises ».

Si la Convention et la législation communautaire laissent les Etats déterminer les modalités de la participation, elles s'emploient à définir les conditions minimales nécessaires à la garantie d'une participation effective du public à la préparation des plans et programmes relatifs à l'environnement.

En conséquence, les Etats sont tenus de veiller à ce que le public soit habilité à formuler des observations et des avis avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes. Les textes exigent ensuite que, lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu compte des résultats de la participation du public.

§ 1 / Le renforcement des exigences relatives aux modalités de la participation aux plans et programmes:

La participation du public, corrélativement à l'information de ce dernier, devra répondre à des exigences chronologiques propres à permettre au public de soumettre ses observations.

A - Le moment de la participation : une association du public en continu et dès l'amorce du processus décisionnel :

La participation telle que définie par la Convention d'Aarhus et le législateur communautaire doit être organisée en amont de la décision, alors que les choix entre diverses solutions sont encore possibles et qu'une discussion sur l'opportunité même du projet de plan ou programme peut avoir lieu.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus, pour ce qu'il traite des plans et programmes renvoie aux paragraphes 4 de l'article 6 qui concerne les activités ou opérations ponctuelles et qui dispose que la participation du public doit commencer « *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* »²³⁶. Cette disposition est renforcée par le paragraphe 3 déjà évoqué et relatif à l'information plus spécifiquement qui évoque les « *différentes étapes de la procédure de participation* » qui doivent réserver au public des « *délais raisonnables* » pour participer effectivement « *tout au long du processus décisionnel* ». Il s'agit de donner des délais suffisants au public, délais qui conditionnent l'effectivité de sa participation.

La même préoccupation de participation en continu dès le début du processus décisionnel transparaît dans l'article 8, qui, traitant des dispositions réglementaires pose que la participation du public, pour être effective, doit se situer « *à un stade approprié (...) et tant que les options sont encore ouvertes* ». Mais ici, la rédaction laconique, allusive plus que réellement prescriptive, ne semble pas

²³⁶ - Article 6-4

propre à conférer un caractère auto-exécutoire à l'exigence, chose regrettable quand on sait le caractère limité du champ d'application matériel de la législation communautaire eu égard à celui consacré par la Convention. Il conviendrait en effet que les Etats « *s'emploient à promouvoir une participation effective* », tandis qu' « *il convient de (...) fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective* ».

La législation communautaire amène à un bilan mitigé selon la directive dont il est question.

Tout d'abord, la directive 2001/42/CE est peut-être plus allusive que les dispositions de l'article 6 de la Convention.

Le premier paragraphe de l'article 6 dispose comme cela a déjà pu être évoqué que c'est le « *projet de plan ou de programme* » auquel est adjoint le rapport sur les incidences environnementales qui est mis à la disposition du public. Viser un « *projet* », c'est à l'évidence se situer dans la perspective d'une « *consultation* » en amont. Le second paragraphe renforce cette disposition limitée à l'information en prescrivant une participation « *à un stade précoce, (...), dans des délais suffisants (...), avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative* ». C'est là que le texte se veut peut-être plus allusif que la Convention, cette dernière exigeant expressément que les « *options et solutions* » soient « *encore possibles* ». Il n'est surtout plus question des « *différentes étapes de la procédure de participation* ». Il ne semble pas que l'on retrouve là totalement l'esprit de la Convention, le même degré de garantie quant à une participation en continu, à un moment ou l'opportunité même du projet peut encore être discutée.

Il n'est ensuite question que de « *délai raisonnable* » dans le cadre des consultations transfrontières.

La directive 2003/35/CE constitue en revanche une transposition fidèle de la Convention d'Aarhus. Nous avons vu que l'information du public doit intervenir au stade de la « *proposition d'élaboration, de modification ou de réexamen* » des plans et programmes. Corrélativement, la participation doit intervenir, selon les termes de la directive, « *lorsque toutes les options sont envisageables, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes* »²³⁷.

La directive dispose ensuite que « *des délais raisonnables sont prévus afin que suffisamment de temps soit disponible pour chacune des étapes de la participation du public* ». Le législateur communautaire, prenant note de la Convention d'Aarhus a su affiner sa rédaction, ce qui évite à la directive 2003/35/CE les écueils formulés au sujet de la directive 2001/42/CE. Ce constat souligne regrettablement l'occasion manquée par le législateur communautaire d'harmoniser le régime de la participation prescrit par les différentes directives.

Un instrument communautaire mérite par ailleurs d'être évoqué ici de par les garanties qu'il pose au sujet du moment de la participation ; la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une

²³⁷ - Article 2 § 2, point b.

politique communautaire dans le domaine de l'eau. Celle-ci dispose en effet que les Etats membres doivent prévoir « *au moins six mois pour la formulation par écrit des observations* » sur « *les plans de gestion de district hydrographique* », « *afin de permettre une consultation et une participation actives* »²³⁸. Une garantie est ici fournie au public en terme de prévisibilité. Le délai minimum fixé semble tout à fait raisonnable ou suffisant.

La proposition de règlement de 2003 pour l'application au niveau de la Communauté européenne des exigences de la Convention d'Aarhus prévoit « *des délais raisonnables, laissant suffisamment de temps pour informer le public des plans et programmes en question et des modalités de sa participation, et lui permettre de participer véritablement à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement* » et permettant « *au public d'intervenir à un stade précoce, lorsque toutes les options sont encore possibles* ».

C'est dans le cadre ainsi défini de la chronologie du processus décisionnel que le public doit avoir la possibilité de soumettre des observations.

B -La possibilité pour le public de soumettre des observations :

La participation du public est par définition un processus bilatéral, un processus d'échange qui ne se réduit pas à l'information du public. La possibilité pour le public de soumettre des observations est une condition évidente de sa participation au processus décisionnel²³⁹. Le simple énoncé du principe l'implique implicitement.

Le silence sur ce point des dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à la participation aux plans et programmes est donc sans incidence. En revanche, au delà de l'exigence de principe, les termes décrivant les modalités ou le contexte de cette démarche du public peuvent être déterminants. A cet égard, un comparatif des dispositions des différents textes paraît révéler certains aléas liés à cette exigence.

Selon la directive 2001/42/CE en effet, la possibilité pour le public de soumettre des observations est prescrite dans le contexte chronologique allusif appréhendé ultérieurement. Celle-ci dispose qu'« *une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, (...) au public (...) d'exprimer, dans des délais suffisants, leurs avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences*

²³⁸ - Article 14. Notons ici, au nombre des autres garanties posées par cet article, l'obligation pour les Etats de publier ou soumettre aux observations du public « *un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation, trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan ; une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans au moins avant la période de référence du plan ; un projet de plan de gestion de district hydrographique, un an au moins avant le début de la période de référence du plan. Sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion sont mis à disposition* ».

²³⁹ - Au point que la proposition de règlement de 2003 pour l'application au niveau de la Communauté européenne des exigences de la Convention d'Aarhus n'en fait pas expressément mention.

environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ».

Or, une exégèse traduisant une crainte peut-être non-fondée semble inviter à lire la directive comme suggérant qu'une consultation unique serait suffisante²⁴⁰. Le public n'aurait l'occasion de soumettre ses observations qu'une seule fois. Si tel devait être le cas, le texte communautaire serait sur ce point en retrait par rapport à la Convention d'Aarhus et à la directive de 2003/35/CE, dont on sait qu'elles évoquent respectivement les « *différentes étapes de la procédure de participation* » ou « *chacune des étapes de la participation* », et par rapport à la Convention uniquement lorsqu'elle souligne l'utilité d'organiser l'intervention du public « *tout au long du processus décisionnel* ».

On regrettera donc une nouvelle fois que le législateur communautaire n'ait pas profité de la directive 2003/35/CE pour harmoniser le dispositif communautaire en matière de participation.

Ensuite, selon l'article 8 de la Convention intéressant les plans ou programmes à portée normative juridiquement contraignante, il convient de « *donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs* ».

Une alternative est ici proposée aux Etats signataires. Celle-ci n'apparaît ni à l'article 7 de la Convention ni dans les directives communautaires et pourrait être déterminante quant à la nature de la participation²⁴¹.

Ceci étant, l'article 8 n'étant *a priori* pas auto-exécutoire et les directives communautaires ignorant la distinction de régime implicitement révélée par les développements distincts de l'article 7 propre aux plans et programmes, cette disposition devrait être sans incidences. Ses éventuelles implications méritaient tout de même d'être soulignées étant donné le caractère restreint du champ d'application matériel des directives communautaires eu égard à celui consacré par la Convention d'Aarhus.

Les modalités de la participation définies par la Convention et les directives communautaires doivent contribuer à l'effectivité de cette dernière. Des garanties supplémentaires tenant précisément aux effets de cette participation sont également posées.

²⁴⁰ - G. Monédiaire, « Participation du public à l'élaboration des politiques publiques environnementales : d'Aarhus à Bruxelles », in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p. 19.

²⁴¹ - Le présent propos part du postulat selon lequel les « *organes consultatifs représentatifs* » ne sauraient être confondus avec « *les associations, organisations ou groupes constitués* » qui entre déjà dans la définition du « public » de la Convention. Il s'agirait ici d'institutionnaliser un second degré de représentation en vue d'organiser les consultations. Il pourrait également s'agir d'une simple redondance maladroite de la part du rédacteur, auquel cas, la présente affirmation perdrait tout fondement.

§2 / Les effets attendus de la participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement :

Les Etats sont en effet tenus de considérer les résultats de la participation. L'information sur la décision finale attestera de cette prise en considération qui devra être avérée, sous peine de sanctions juridictionnelles.

A- L'obligation pour les Etats de prendre en considération les résultats de la participation :

La Convention d'Aarhus et la législation communautaire imposent aux Etats de prendre en considération les résultats de la procédure de participation du public au moment de prendre la décision. C'est là probablement le point d'orgue de ces textes au sujet de la participation, ce qui confère tout son sens, toute sa portée au principe de participation, ce qui définit pleinement ce principe.

« En un mot, il s'agit d'éviter la mise en place de consultations alibis, en quelque sorte gesticulatoires, pensums procéduriers davantage que de procédures auxquels les pouvoirs publics se résigneraient, quitte à s'affranchir de ses enseignements au stade « souverain » de la décision »²⁴².

Ainsi la Convention dispose: Les Etats « *veillent à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* »²⁴³.

Cependant, s'agissant des plans et programmes normatifs, la formule du dernier alinéa de l'article 8 se fait infiniment plus prudente : « *les résultats de la participation du public sont pris en compte dans toute la mesure du possible* ».

La directive 2001/42/CE prévoit que « *le rapport sur les incidences environnementales (...), les avis exprimés (...) ainsi que les résultats des consultations transfrontières (...) sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative* »²⁴⁴.

La directive 2003/35/CE énonce que « *lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu dûment compte des résultats de la participation du public* »²⁴⁵.

Enfin, pour l'application au niveau de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus, la proposition de règlement de 2003 (voir supra) exige dans les mêmes termes que « *lors de la prise de décision concernant les plans et programmes relatifs à l'environnement, (...) les résultats de la participation soient dûment pris en considération* »²⁴⁶.

²⁴² - G. Monédiaire, op. cit., p. 20.

²⁴³ - Article 6 § 8.

²⁴⁴ - Article 8.

²⁴⁵ - Article 2 § 2, point c.

²⁴⁶ - Article 8, point c.

Les directives 2001/42/CE et 2003/35/CE transposent donc l'obligation essentielle de prendre en considération les résultats de la participation mais vont plus loin dans la garantie de cette exigence en l'associant à une obligation d'information sur la décision. Il s'agit là d'une avancée remarquable du droit communautaire par rapport à la Convention d'Aarhus. Cette dernière est en revanche la seule à associer la même exigence à la garantie de justiciabilité.

B – Les garanties de cette exigence : l'information sur la décision et l'accès à la justice :

La formule retenue par la directive 2001/42/CE au sujet de l'obligation pour les Etats de prendre en considération les résultats de la participation est particulièrement prometteuse. C'est une véritable obligation de motivation de la décision qui est consacrée, formalisée par une « déclaration » qui doit être rendue publique.

Il est en effet prévu que « *lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les Etats membres veillent à ce que les autorités (qu'il faut consulter ; article 6§3), le public et tout Etat membre consulté (...) soient informés et que soit mis à leur disposition ; (...) le plan ou programme tel qu'il a été adopté ; (...) une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales (...), les avis exprimés (...) et les résultats des consultations (...) ont été pris en considération (...), ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et (...) les mesures arrêtées concernant le suivi (...)* »²⁴⁷.

La directive 2003/35/CE dispose quant à elle: « *Les Etats membres veillent à ce que (...) après examen des observations et des avis du public, les autorités compétentes fassent des efforts raisonnables pour informer le public des décisions prises et des raisons et considérations sur lesquelles elles sont fondées, y compris l'information relative au processus de participation du public* »²⁴⁸.

Ainsi, au sein des Etats membres de la Communauté européenne, « le pouvoir de décision est tout simplement mis en demeure de motiver sa décision »²⁴⁹ en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement.

Ensuite, pour que l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décision soient effectifs, il est nécessaire de prévoir des recours administratifs ou judiciaires. Seul un mécanisme de recours permet de contester la validité des décisions des autorités et d'assurer la bonne

²⁴⁷ - Article 9 § 1.

²⁴⁸ - Article 2 § 2, point c.

²⁴⁹ - G. Monédiaire, op. cit., p. 21.

application de la Convention d'Aarhus. Toutes les parties doivent donc faire en sorte que chacun ait facilement et librement accès à une procédure de recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial²⁵⁰.

Elles devront surtout veiller à ce que ces procédures soient « régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif » et offrir des recours « suffisants et effectifs », y compris un redressement par injonction s'il y a lieu²⁵¹.

La possibilité de prévoir un recours préalable et l'obligation d'épuiser toutes les voies administratives avant d'engager un recours juridictionnel sont admises²⁵². Toutefois les Etats membres devront veiller à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel²⁵³.

Tout comme la Convention d'Aarhus et dans le but de garantir l'effectivité des principes posés, la directive 2003/35/CE met en place le principe nouveau d'un très large accès à la justice, mais ce dernier ne concerne pas les plans et programmes visés par la directive²⁵⁴. De plus, le texte de la directive paraît moins contraignant que celui de la convention d'Aarhus, qui précise, comme indiqué précédemment, que les procédures doivent offrir des recours « suffisants et effectifs », y compris un redressement par injonction s'il y a lieu. Or le texte de la directive demeure muet sur ce dernier point.

La directive sur l'accès à la justice (voir supra, proposition de directive du 24 octobre 2003) devrait, une fois adoptée, viser l'information et la participation en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement et revenir sur cette insuffisance.

S'agissant de la garantie d'accès à la justice dans le cadre du processus décisionnel des institutions et organes de la Communauté européenne, les articles 230 et 232 du traité CE garantissent déjà, dans certaines conditions, l'accès à la Cour de Justice (CJCE) aux personnes physiques ou morales. D'autres instruments ont été mis en place dans ce domaine mais, malgré les nombreux acquis, le système communautaire présente des lacunes, ne satisfait pas pleinement aux *desiderata* de la Convention d'Aarhus²⁵⁵. Relevons toutefois des perspectives positives. Il semblerait en effet que l'adoption définitive de la proposition de règlement de 2003 permettrait d'aligner pleinement le droit communautaire en la matière²⁵⁶.

²⁵⁰ - Article 9 § 2, point b.

²⁵¹ - Article 9 § 4.

²⁵² - Article 9 § 2, dernier alinéa.

²⁵³ - Article 9 § 5.

²⁵⁴ - Articles 3 § 7 et 4 § 4 insérant respectivement un article 10 bis dans la directive EIE de 1985 et un article 15 bis dans la directive IPPC de 1996.

²⁵⁵ - V. sur le sujet : G. Monédiaire, « L'accès à la justice communautaire en matière d'environnement au miroir de la Convention d'Aarhus », *Rev. jur. Env.*, n° spécial, 1999, p.63-75.

²⁵⁶ - Cet objectif est affirmé dans l'exposé des motifs de la proposition et le droit d'accès à la justice fait l'objet de ses articles 10 (« *Droit d'ester en justice* ») et 11 (« *Poursuites devant la cour de justice* ») complétés par les articles 12 et 13.

Voici donc définies les exigences juridiques supra-nationales en matière de participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement, un édifice complexe, en « boucles étranges ».

La convention d'Aarhus est un texte ambitieux mais nécessaire. Sa mise en œuvre pourrait rester lettre morte si les Etats la considéraient comme une simple recommandation²⁵⁷. Il s'agit bien d'un traité international, mais les obligations qu'il comporte sont rarement *self executing*. L'intervention des directives communautaires de transposition doit donc être vue comme une garantie essentielle de sa mise en œuvre, bien que partielle à certains égards.

Cependant, « raisonner en terme d'excellence contrastée entre les contenus de la Convention et des directives atteint vite ses limites. L'essentiel est sans doute dans la congruence téléologique de ces textes qui n'expriment pas le même type de normativité : de cette similitude d'inspiration résulte incontestablement un gain potentiel pour la démocratie participative, toutefois largement conditionné par les espaces de choix de modalités abandonnés aux Etats/parties/membres »²⁵⁸.

Pour l'essentiel, soulignons tout de même que la directive 2001/42/CE exprime indubitablement, de par son objet notamment (l'étude d'impact stratégique associée à la participation) davantage d'exigences procédurales que la Convention, bien que quelques doutes soient permis au sujet du moment et de l'éventualité d'une consultation unique. Elle n'exclut pas comme le fait la Convention d'Aarhus les plans ou programmes de nature législative. En revanche son champ d'application matériel est plus restreint que celui de la Convention et la Directive 2003/35/CE ne vient combler cette lacune que dans une très faible mesure. Une garantie essentielle n'est ensuite apportée que par les seules directives communautaires ; l'information sur la décision constitutive d'une réelle obligation de motivation des plans et programmes relatifs à l'environnement.

A l'inverse, seule la Convention d'Aarhus pose pour le moment la garantie de l'accès à la justice propre à permettre le respect des exigences de la participation aux plans et programmes.

Il faudra de nombreuses dispositions juridiques nationales de mise en œuvre avant que l'ensemble des exigences supra-nationales ne soit totalement appliqué.

En revanche, globalement, le système décisionnel de la communauté peut se présenter comme ayant pour une part notable anticipé le contenu de la Convention d'Aarhus. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'application aux institutions et organes de la Communauté des dispositions de la Convention d'Aarhus aboutira vraisemblablement à la transposition complète de la participation du public aux plans et programmes communautaires, compte tenu des spécificités en cause. L'exclusion de plans et programmes financiers du champ de la participation semble en définitive être la seule ombre au tableau (voir supra).

²⁵⁷ - M. Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », Rev. jur. Env., n° spécial, 1999, p.20.

²⁵⁸ - G. Monédiaire, op. cit., p. 22.

En outre, l'édifice communautaire consacrant le droit du public à participer aux plans et programmes élaborés par les institutions et organes de l'Union devrait, à terme, trouver une nouvelle légitimité, une base légale renforcée avec le futur Traité constitutionnel européen. L'actuel projet de texte (qui contient un titre V relatif à la citoyenneté) consacre en effet, au bénéfice du citoyen européen, un « droit à une bonne administration »²⁵⁹, un « droit d'accès aux documents » et « un droit de pétition ». L'institution du « médiateur européen » fait également l'objet de développements spécifiques.

Au niveau national, la France, plus que d'autres Etats, fournit une parfaite illustration des difficultés concrètes qu'il y a à mettre en place un droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement. Il convient maintenant de nous y intéresser.

²⁵⁹ - On relèvera ici une composante de ce droit qui devrait inciter les institutions et organes de la communauté à appliquer davantage et de manière plus satisfaisante l'évaluation environnementale de leurs plans et programmes ; « l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions ». Des lacunes sont en effet observables en la matière (voir supra).

TITRE II :

**DU DROIT SUPRA-NATIONAL AU DROIT INTERNE : LES DIFFICULTES
CONCRETES A TRAVERS L'EXEMPLE SYMPTOMATIQUE DE LA TRANSPOSITION
FRANCAISE :**

A l'heure ou le droit de l'homme à l'environnement fait son entrée dans la constitution française, qu'en est-il de l'effectivité du droit du public à participer aux plans et programmes ?

La réponse à cette question est fortement mitigée. En effet, le contexte institutionnel actuel en matière d'information et de participation n'est pas particulièrement favorable au développement d'un tel droit (Chapitre I). De nombreux obstacles devront en outre être surmontés en connaissance desquels peuvent être estimées des perspectives d'évolution favorables à son développement et approfondissement (Chapitre II).

**CHAPITRE I : LES INSUFFISANCES DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL ACTUEL EN
MATIERE D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION AUX PLANS ET PROGRAMMES:**

Les nouvelles exigences internationales et communautaires en matière de participation du public sont susceptibles en droit interne de concerner de nombreux instruments de planification intéressant directement ou indirectement l'environnement.

Or, pour le moment, tous ces instruments ne sont pas définitivement et clairement identifiés ou identifiables (Section 1) et ne font pas l'objet d'un régime homogène et satisfaisant de participation (Section 2).

**Section 1 : LES PLANS ET PROGRAMMES CONCERNES : INSTRUMENTS JURIDIQUES
PARFOIS NON-IDENTIFIES OU NON-IDENTIFIABLES :**

Les premières questions qui se posent sont donc celles de la définition et du recensement des instruments pertinents en droit interne. Les plans et programmes sont-ils identifiés par les pouvoirs publics ? Ensuite, se pose la question de savoir si l'information à leur sujet est détenue et mise à la disposition des acteurs de la participation. Les plans et programmes sont-ils identifiables par le public ?

§ 1: Des documents parfois non-identifiés : le nécessaire recensement des plans et programmes :

Tel que nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, la perception de l'environnement par le public n'est pas la même selon les pays et à l'intérieur d'un pays selon les régions. Le concept même d'environnement n'est pas identique, incluant ou non les monuments ou les biens culturels, l'énergie ou l'aménagement du territoire. La Convention d'Aarhus a choisi dans son article 2-3 une définition très large de l'environnement qui correspond à une vision dynamique et globale mais qui impose dans certains pays, une adaptation du champ couvert par la législation environnementale.

Ce champ ne semble pas devoir connaître un bouleversement en France. En revanche, une identification systématisée des instruments juridiques concernés n'est pas évidente. La détermination précise et par domaines de ces instruments soulève plusieurs difficultés. Ainsi, c'est à une approche essentiellement matérielle qu'il semble falloir se livrer en l'absence de conceptualisation juridique homogène des documents planificateurs relatifs à l'environnement. De nombreux domaines sont concernés. Le large éventail des services ministériels mobilisés pour le recensement de ces instruments juridiques, en vue de la transposition de la directive 2001/42/CE, est un indice révélateur de l'ampleur considérable du champ des réformes nécessaires²⁶⁰, des domaines concernés.

A – Les instruments juridiques concernés: une identification nécessitant une approche essentiellement matérielle en l'absence de conceptualisation juridique homogène :

La diversité des plans et des programmes relatifs à l'environnement rend difficile l'identification d'un concept unique, d'une catégorie homogène d'instruments juridiques qui pourrait, par analogie avec les documents d'urbanisme, être celle des « documents d'environnement »²⁶¹. En effet, si la catégorie et la structure des documents d'urbanisme semblent maintenant bien identifiées, l'identification de la nature et du contenu des plans et programmes dans le domaine plus large de l'environnement (particulièrement au sens de l'acception globale et dynamique de la Convention d'Aarhus) reste délicate.

Les plans de gestion et de protection de l'environnement sont le résultat de textes disparates, dont l'édition a été fortement étalée dans le temps et qui n'obéissent, *a priori*, à aucun schéma préétabli.

²⁶⁰ - Sous la responsabilité du ministère de l'écologie et du développement durable, une consultation interministérielle a eu lieu. Un groupe mixte du ministère de l'écologie et du développement durable et du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a été chargé de l'étude détaillée des dispositions des plans et programmes du domaine du ministère de l'équipement qui entrent dans le champ de la directive. L'inspection générale de l'environnement a coordonné un travail identique au sein du ministère de l'écologie et du développement durable. Les autres ministères concernés (agriculture, jeunesse, sports, etc...) ont également entrepris ce recensement de leurs plans et programmes. Voir <http://www.environnement.gouv.fr>.

²⁶¹ - Yves Jegouzo, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », AJDA 1994, p. 611.

Ainsi, conséquence de cette disparité, les appellations utilisées sont variées et de peu d'utilité puisque si les textes emploient bien les termes « habituels » de « plans » (plans d'exposition aux risques, plans d'exposition aux bruits, plans d'élimination des déchets...), « schémas » (schémas d'aménagement et de gestion des eaux, schémas départementaux des carrières...) ou « programmes » (programmes d'aménagement des parcs nationaux...), ils créent également d'authentiques outils de planification sous d'autres vocables plus inhabituels tels que « directives » (directives paysagères, directives territoriales d'aménagement...), « chartes » (chartes des parcs naturels régionaux, chartes départementales de l'environnement, chartes de bruit...) « zones » (zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, zones de publicité, zones agricoles protégées...) ou « codes de bonnes pratiques » (les codes de bonnes pratiques agricoles par exemple).

Plus surprenant est sans doute l'emploi du terme « contrat » pour désigner ce qui au fond correspond à une démarche planifiée. Mais au delà d'une singularité terminologique²⁶², c'est surtout la base juridique de ce type de planification qui est surprenante. En outre, la multiplication des relations contractuelles de l'Etat avec d'autres personnes publiques est une nouvelle forme d'action administrative qui aboutit à mieux coordonner la mise en œuvre locale de certaines politiques nationales en accompagnant la distribution de subventions d'une programmation à moyen terme négociée par les deux parties²⁶³. On peut ainsi évoquer les contrats de plan Etat-région, les contrats de rivière, les contrats d'estuaire ou de baie, les contrats de pays, les contrats de ville moyenne, les contrats de protection de la nature, les contrats Natura 2000, etc...

Ce cas de figure a été soulevé par la CJCE amenée à se prononcer sur la nature juridique des plans et programmes prescrits par les différentes directives communautaires (voir supra): s'agit t'il d'actes unilatérales d'autorité ou de contrats ? Le juge a ainsi eu l'occasion d'affirmer que le caractère contractuel d'un document n'est pas nécessairement un obstacle à sa qualification de plan ou de programme. Le fait qu'il s'agisse d'accords et non d'actes d'autorité n'est pas sanctionné par le *celui-ci*²⁶⁴.

Le cas de la planification contractualisée souligne plus généralement, la grande variabilité des bases juridiques et instruments d'exécution de la planification environnementale. On a même connu des « programmes » enclenchés sur la base d'une annonce effectuée dans les médias²⁶⁵, alors que d'autres nécessitent le vote de lois.

²⁶² - Il est utile de préciser que certains contrats planificateurs sont dénommés « chartes » (Charte départementales de l'environnement, chartes d'écologie urbaine...)

²⁶³ - M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 5^e éd. 2004, p.140.

²⁶⁴ - Dans une affaire opposant la commission à la France, le juge a considéré qu' « (...) on ne saurait considérer que les accords volontaires en cause ne constituent pas des programmes (...) », CJCE, 5 octobre 1994, Commission c/ République française (aff. C-255/93), point 23 de l'arrêt. La cour réaffirmera sa position dans un arrêt du 21 janvier 1999, Commission c/ Royaume de Belgique (aff. C-347/97).

²⁶⁵ - On peut ici évoquer en particulier l'exemple de la reprise des essais nucléaires français en atmosphère dans le Pacifique. Cette « politique » s'est en outre réalisée à travers un « programme » de tirs. Il devait bien s'agir de politique, et même de « haute » politique, puisque le Conseil d'Etat y a vu un acte de gouvernement (G. Monédiaire, op. cit., p. 9).

L'analyse des plans et programmes relatifs à l'environnement révèle, par ailleurs, la double nature de cette forme nouvelle d'action publique. Le droit de l'environnement comporte, d'une part des documents prospectifs, d'autre part, des documents réglementaires. Les documents réglementaires sont parfaitement identifiables et, sous certaines réserves, peuvent faire l'objet d'une analyse juridique classique. Ils comportent des prescriptions dont le caractère réglementaire est indiscutable, assez précises pour être directement opposables aux administrés. Ils apparaissent à bien des égards, de même nature que les plans locaux d'urbanisme avec lesquels ils sont d'ailleurs étroitement articulés. Ils font l'objet de sanctions administratives : les autorités administratives doivent les respecter lors de la délivrance des différentes autorisations d'occupation des sols qui sont de leurs compétences. Et la violation des dispositions de ces plans à caractère réglementaire fait l'objet de sanctions pénales.

Cependant, la majeure partie des plans et programmes relatifs à l'environnement sont des documents à caractère prospectif qui définissent seulement des grandes options, des orientations, des principes fondamentaux de protection. Les directives paysagères et les chartes des parcs naturels régionaux, notamment, entrent *a priori* dans cette catégorie. Le caractère trop imprécis de ces prescriptions ne permet pas de les rendre directement opposables aux tiers. Seules les collectivités publiques y sont assujetties. Leurs décisions doivent être conformes²⁶⁶, compatibles²⁶⁷, prendre en compte (ou en considération)²⁶⁸, ou être cohérentes²⁶⁹ avec les orientations retenues par ces plans et programmes.

Précisons que, bien évidemment, la présence d'un document cartographique pourra constituer un indice formel révélateur pour l'identification des plans et programmes. Mais certains plans ou programmes, tels que ceux prévus en matière d'élimination des déchets, ne comportent pas en principe de documents graphiques permettant de préciser leur portée. Ces documents ne sembleraient alors correspondre qu'à de simples directives.

Relevons enfin certaines ambiguïtés liées à des documents du type décrets, arrêtés ou règlements qui constituent ou pourraient constituer en définitive des démarches planifiées²⁷⁰.

Les incertitudes relatives au formalisme des documents planificateurs sont en tout état de cause nombreuses.

²⁶⁶ - Par exemple, la conformité d'une autorisation de lotir à un PLU. Cf article R 315 – 28, c. urb.

²⁶⁷ - Par exemple, dans le cas de l'implantation d'un golf avec un PLU, CE, 30 novembre 1994, Commune de Poligny, RDI avril-juin 1995, p. 312. Ou encore, les SCOT, PLU et cartes communales qui doivent être compatibles avec les orientations d'un schéma de mise en valeur de la mer.

²⁶⁸ B. Drobenko, Droit de l'Urbanisme, mémentos Gualino éditeur, édition 2003, p. 58.

²⁶⁹ - Par exemple, les actions des collectivités locales ne doivent pas être incohérentes avec l'existence d'un parc naturel régional. Cf. CE, 28 mai 2003, *Commune de Sailly*, req. N°223851, Rec. p. 192.

²⁷⁰ - Il en irait ainsi des décrets ou autres actes de classement créateurs d'espaces protégés, tels que ceux des parcs nationaux, des réserves naturelles ou des arrêtés de biotope, qui, dans la pratique, comportent déjà des étapes approfondies de diagnostic écologique et d'évaluation des impacts de la protection envisagées sur la sauvegarde de l'environnement. Doivent également être évoqués, le règlement sanitaire départemental (art. 67 de la loi du 6 janvier 1986), le règlement d'eau des entreprises utilisant l'énergie hydraulique (décret du 6 novembre 1995), les règlements types de gestion des forêts (art.L.8-II et L. 222-6 c. forestier) et les arrêtés types des installations soumises à déclaration au titre de la loi sur les installations classées (art. L 512-8 c. rur.), dans la mesure où ils conditionnent, même de manière indirecte, la localisation, la taille et les conditions de fonctionnement d'une activité ou d'un projet.

Ainsi, en l'absence de critères formels particulièrement déterminants et utilisables de manière systématique, il faudrait donc partir d'une analyse matérielle de la planification qui peut être définie comme le processus concerté conduisant à arrêter un programme d'action prospectif fondé sur une analyse de l'état actuel de la situation et sur une prévision, et visant à organiser de manière cohérente les interventions des divers décideurs concernés²⁷¹.

Les doctrines juridiques et économiques²⁷², partant d'une distinction entre *planification économique*²⁷³ et *planification spatiale*²⁷⁴, ont avancé des approches en ce sens.

Cependant, contrairement à la planification de l'urbanisme, qui s'inscrit très nettement dans le cadre de la planification spatiale, la planification de la protection et de la gestion de l'environnement paraît d'une nature plus complexe et, dans bien des cas, ressort à la fois des deux systèmes de planification.

En effet, si la planification de l'environnement semble représenter pour l'essentiel, une modalité nouvelle de la planification du territoire, elle constitue également, pour une part non négligeable, une forme de planification économique définissant des programmes d'investissement public, recommandant des interventions publiques et visant ainsi à orienter, hiérarchiser et coordonner tant les politiques d'équipement de l'Etat et des autres collectivités publiques qu'indirectement, celles des acteurs privés de la vie économique.

Il convient de rappeler à ce sujet que la directive 2001/42/CE exclut de son champ d'application les plans et programmes financiers ou budgétaires. Or, si l'exclusion des documents budgétaires ne semble pas soulever de difficultés particulières, l'ambiguïté révélée par l'interprétation de la directive (voir supra : identification du champ d'application matériel de la directive) soulève la question de savoir si des plans ou programmes financiers (tels que les PAE -programmes d'aménagement d'ensemble- ou les contrats de plan Etat-région) doivent ou non être soumis à une évaluation environnementale et à une consultation du public?

Il n'est en effet pas incongru d'émettre, *in abstracto*, l'hypothèse selon laquelle certains des plans ou programmes de ce type puissent définir le cadre d'opérations ponctuelles ayant des

²⁷¹ - Yves Jegouzo, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », AJDA 1994, p. 609.

²⁷² - V. Henri Jacquot, « La Nature juridique du plan », LGDJ, 1973 ; Yves Jegouzo, « L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire », LGDJ, 1970 ; François d'Arcy et Yves Prats, « La notion de concertation dans la loi d'orientation foncière », AJDA 1969, p. 336 ; Philippe Chapal, « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », AJDA 1968, p. 323 ; A. Hauriou, « Le droit administratif de l'aléatoire », Mélanges Trotabas, 1979.

²⁷³ - La planification économique consiste, pour une période donnée (généralement quinquennale) et à partir de projections économiques, à définir des objectifs de développement économique et social, et à organiser autour de ces objectifs un certain nombre de programmes d'investissements (équipements publics, etc.) ou d'interventions économiques (aide aux entreprises, réformes fiscales, etc.). Ayant connu son heure de gloire avec l'expérience de planification française lancée à la Libération, ce procédé d'organisation de l'action économique subit une régression certaine, sauf dans le cadre régional (cf. notamment les contrats de plan Etat-région).

²⁷⁴ - La planification spatiale, de l'aménagement du territoire, repose sur une analyse du territoire effectuée en fonction tant de considérations de géographie physique que socio-économiques, d'objectifs à moyen ou à long terme (parti d'aménagement, grandes options etc.) et c'est là surtout qu'intervient le juriste, dans la traduction de ces objectifs en normes dont le champ d'application est défini par référence à des documents cartographiques. Contrairement à la planification économique, cette forme d'organisation des politiques publiques connaît un développement considérable.

incidences sur l'environnement, conditionner de manière précise et reconnaissable des actes administratifs de mise en œuvre ultérieurs. Concrètement cependant, des indices laissent supposer que cette hypothèse ne devrait pas être couramment admise (et c'est probablement là un euphémisme).

Ainsi, les PAE, bien qu'ils définissent la localisation, la nature, le coût et les délais de réalisation d'équipements²⁷⁵, ne fixeraient « pas de dispositions qui conditionneraient même indirectement la localisation de construction »²⁷⁶ et ne devraient en cela pas entrer dans le champ de la directive précitée. Cette position est en tout cas confortée par la position du Conseil d'Etat qui a toujours considéré les PAE comme une procédure exclusivement financière et a en conséquence refusé de leur appliquer certains aspects du régime des documents d'urbanisme²⁷⁷.

De la même manière, les contrats de plan Etat-région, bien qu'ils puissent aussi prévoir certaines opérations, pourraient ne pas sembler avoir vocation à les conditionner suffisamment précisément. Ils seraient de ce fait exclus du champ d'application de la directive 2001/42/CE qui prescrit l'évaluation environnementales et la participation du public? Une telle interprétation semblerait quelque peu restrictive et mériterait l'attention particulière de la Commission européenne dans le cadre de sa mission de contrôle. Des précisions utiles de cette institution ou du juge communautaire interviendront vraisemblablement ?

Pour l'identification des plans et programmes concernés en France par les nouvelles exigences supra-nationales, il apparaît donc fondamental de s'en tenir à tous ces éléments de définition. Et, en particulier, le critère de la définition concertée des objectifs des plans apparaît, juridiquement et politiquement (dans le nouveau contexte de décentralisation, notamment), essentiel pour distinguer les plans de protection de l'environnement des simples servitudes d'utilité publique, avec lesquelles il est tentant de les confondre parfois.

Ainsi, à partir de ce critère, comme ont pu l'affirmer certains auteurs²⁷⁸, il fallait considérer que les anciens plans de surfaces submersibles prévus par le Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieur (anciens art 55 et ss.), en dépit de la terminologie employée, ressortissaient clairement à la technique des servitudes d'utilité publique et non à celle de la planification, contrairement aux anciens plans d'exposition aux risques, et cela bien que l'ancien article R. 126-1 du Code de l'urbanisme les classait indifféremment dans la catégorie des servitudes d'utilité publique. Le même doute pourrait *a priori* être permis pour d'autres documents, au sujet des nouveaux plans de prévention des risques technologiques et naturels notamment (ces derniers remplaçant entre autre les

²⁷⁵ - B. Drobenko, Droit de l'Urbanisme, mémentos Gualino éditeur, édition 2003, p. 238.

²⁷⁶ - F. Priet, « Le champ d'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : le cas de l'urbanisme » in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p.49.

²⁷⁷ - CE, 3 octobre 1994, *SCI du Pardy*, Rec. CE, tables, p. 1248 ; BJDU 5/1994, p. 46, concl. G. Bachelier : un PAE n'est pas considéré comme une modification ou une révision du POS ouvrant à l'urbanisation une zone d'urbanisation future ; CE, avis 17 janvier 1997 : un PAE n'est pas un « document d'urbanisme » au sens de l'ancien article L. 600-3 c. urb.

²⁷⁸ - Yves Jegouzo, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », AJDA 1994, p. 609.

anciens plans de surfaces submersibles et plans d'exposition aux risques), qualifiés de servitudes d'utilité publique. Ces derniers constituent cependant de véritables documents planificateurs (voir infra). Une ambiguïté sérieuse est en tout état de cause soulevée ici pour l'identification des plans et programmes soumis à la Convention d'Aarhus et à la législation communautaire.

A partir d'une définition ainsi admise, il paraît possible d'identifier, par domaines, les différents instruments juridiques *a priori* susceptibles d'être concernés par les nouvelles exigences supra-nationales relatives aux plans et programmes, conformément à l'acceptation matérielle globale et dynamique de la Convention d'Aarhus et à l'acceptation organique exhaustive du droit communautaire. Il ne s'agira cependant pas de préjuger du recensement à venir des pouvoirs publics qui disposent, conformément à la Convention et aux directives communautaires, d'une certaine marge d'appréciation, mais plus de présenter un large éventail de documents (optimiste mais non exhaustif eu égard à l'acceptation dynamique et globale posée par la Convention d'Aarhus), d'apprécier l'étendue du phénomène et les différentes finalités de la planification en France à travers un panel représentatif.

B – Les domaines concernés : un très large éventail de documents planificateurs :

Dans l'ensemble, les plans de protection et de gestion de l'environnement présentent une caractéristique révélatrice de la structure du droit français de l'environnement qui, traditionnellement, a privilégié les approches sectorielles des problèmes. Ils ne traitent en principe que d'un aspect spécifique de la protection de l'environnement. Ce n'est que de manière exceptionnelle que l'on rencontre des documents de protection englobant l'ensemble de la dimension environnementale.

Trois catégories de plans semblent identifiables au sein des plans sectoriels de gestion et de protection de l'environnement. Les plans et programmes environnementaux s'attachent en effet soit à la sauvegarde et à la gestion du milieu naturel, soit à la protection du paysage et du patrimoine culturel, soit enfin à la prévention des risques et des nuisances.

Dans la première catégorie des instruments visant à assurer la protection et la gestion des milieux naturels, il faut faire une place privilégiée aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux institués par la loi du 3 janvier 1992²⁷⁹ et le décret n°92-1042 du 24 septembre 1992²⁸⁰. Ces schémas constituent sans doute le modèle le plus élaboré de la planification sectorielle de l'environnement. Mis en place dans le cadre des grands bassins versants (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE, article L212-1 c.env.) ou de sous-bassins constituant une unité hydrographique (schémas d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE, article L.212-3 c.env.), ces documents ont une double vocation. Ils doivent à la fois définir les objectifs d'une protection quantitative et

²⁷⁹ - Loi n° 92/3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO n° 3 du 4 janvier 1992.

²⁸⁰ - JO n° 225 du 27 septembre 1992.

qualitative de la ressource en eau et déterminer les milieux aquatiques (zones humides notamment) devant être protégés. Ces documents ont largement inspiré l'institution des « *plans de gestion* » et des « *programmes de mesures* » des districts hydrographiques au niveau communautaire (directive cadre eau précitée).

A partir de 1971, l'Etat a financé des opérations de rivières propres en concertation avec les collectivités locales. Pour formaliser cette aide, le Comité interministériel de la qualité de la vie a institué des « contrats rivières propres » le 19 mai 1980 avec le comité d'agrément national. Des circulaires du 5 février 1981 et du 12 novembre 1985 organisaient ces contrats de rivière²⁸¹. Ces documents, ambigus au plan juridique, ne semblent pas avoir directement de valeur contraignante, mais doivent servir de directive pour la programmation et l'action réglementaire ultérieure²⁸². Ils sont aujourd'hui des instruments opérationnels de mise en œuvre des SAGE.

Toujours dans le domaine de la gestion de l'eau, on peut également relever les programmes d'assainissement²⁸³, les programmes pluriannuels des communautés locales de l'eau²⁸⁴, les plans de gestion des cours d'eau non domaniaux²⁸⁵, les programmes d'épandage des boues usées²⁸⁶, les programmes d'action en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole²⁸⁷, les orientations de protection et de gestion des milieux aquatiques du bassin²⁸⁸.

Ensuite, un autre domaine de la protection et la gestion des milieux naturels fait l'objet d'une planification spécifique avec les schémas départementaux des carrières. Ces documents, institués sur la base de la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières²⁸⁹ et du décret n° 94-603 du 11 juillet 1994²⁹⁰, visent à permettre une gestion équilibrée des ressources du sol en conciliant l'intérêt économique national ou local avec les nécessités de la « *protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles*²⁹¹ ».

S'agissant de la gestion de la faune et de la flore, la planification française n'est pas en reste. Ainsi, la volonté de protéger certaines espèces de grand gibier devait conduire à rationaliser la chasse en instituant une démarche planifiée. Introduit par la loi 63-754 du 30 juillet 1963²⁹², les plans de chasse, solution nouvelle dans nos mœurs cynégétiques, « véritable révolution »²⁹³, ont abouti sans

²⁸¹ - Remplacées par la circ. N° 93-36 du 22 mars 1993 (BOMETT, n° 819-93/11 du 30 avril 1993) elle-même remplacée par circ. N° 94-81 du 24 oct. 1994 (BOMETT, 94/33, 10 déc. 1994).

²⁸² - TA Lyon, 10 déc. 1989, *FRAPNA*, RJE, 1990-1, p. 119, concl. Fontbonne.

²⁸³ - Article R. 2224-19 CGCT.

²⁸⁴ - Article L.213-9 c. env.

²⁸⁵ - Article L. 215-21 c. env.

²⁸⁶ - Article 14, décret du 8 décembre 1997.

²⁸⁷ - Décret n° 93-1038 du 27 août 1993 et décret n°2001-34 du 10 janvier 2001.

²⁸⁸ - Article L. 433-1 c. env.

²⁸⁹ - JO n° 3 du 5 janvier 1993.

²⁹⁰ - JO n° 166 du 20 juillet 1994.

²⁹¹ - Loi du 4 janvier 1993, article 16-3.

²⁹² - Modifiée par l'article 31 de la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse et l'article 42 de la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 (L. 425-1 et s., c. env.).

²⁹³ - Selon M. de Malafosse, « Nature et liberté, les acquis de la Révolution française », *Rev. dr .rur.*, 1989, p. 248

création de réserves, à assurer un repeuplement de certaines espèces en fixant chaque année un contingent de bêtes à tuer ou à protéger. Un plan de chasse vise à réaliser un équilibre agro-sylvo-cynégétique, à assurer le développement durable des populations de gibier et à préserver leurs habitats naturels. Il est intégré au schéma départemental de gestion cynégétique institué par la loi du 26 juillet 2000 (art. L. 421-7, c. env.), lui-même relatif aux actions relatives à la sécurité, à la pratique de la chasse et à la préservation et la restauration des habitats naturels de la faune sauvage.

Un dispositif tout à fait comparable a été mis en place en matière de pêche avec le schéma départemental de vocation piscicole²⁹⁴ dans le cadre des orientations de bassin hydrographique. En introduisant l'idée d'un plan de gestion recouvrant les aspects de protection, d'aménagement, d'exploitation et de mise en valeur du domaine piscicole, le législateur a transformé l'acte de pêche, jusqu'alors simple acte isolé de récolte, en acte contribuant à la gestion d'une ressource collective²⁹⁵.

La faune sauvage est aussi appréhendée à travers les orientations régionales de la faune sauvage²⁹⁶.

Ensuite, depuis 2001, date de la transposition des directives « oiseau » et « habitats »²⁹⁷, la protection de la nature en France fait également l'objet d'une approche planifiée singulière et complexe, car établie en considération, non seulement, des espèces de faune et de flore, mais également de l'habitat de ces espèces²⁹⁸. C'est le réseau Natura 2000. Les zones de protection spéciales et les zones spéciales de conservation prévues respectivement par ces directives impliquent désormais de prévoir des plans de gestion en plus de mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées. La France a décidé d'institutionnaliser notamment des « documents d'objectifs »²⁹⁹. Ces documents définissent les orientations de gestion et de conservation et les dispositions financières d'accompagnement.

En matière de gestion et de protection des forêts, la planification est également privilégiée. Ainsi, des plans d'aménagement sont mis en place à travers les directives nationales de gestion de la forêt domaniale et les orientations nationales pour l'aménagement des forêts des collectivités publiques arrêtées par le ministre de l'agriculture (en liaison avec l'ONF) et qui fixent pour chaque forêt les objectifs à poursuivre et prévoient des mesures nécessaires pour les atteindre³⁰⁰. Des schémas

²⁹⁴ - Article L. 433-2 c. env.

²⁹⁵ - M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 5^e éd. 2004, p. 382

²⁹⁶ - Article L. 421-7 c. env.

²⁹⁷ - Directive n° 79/409/CE du 2 avril 1979 et Directive 92/43/CE du 21 mai 1992, transposées par l'ordonnance 2001-321 du 11 avril 2001 (art. L. 414-1 à 7 c. env.) et par les Décrets n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la désignation des sites Natura 2000 (art. 214-15 à 22 c. rur.) et n°2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 (art. R. 214-23 à 39 c. rur.).

²⁹⁸ - Les directives « habitat » et « oiseau » marquent le début d'une intervention du droit communautaire dans l'aménagement du territoire et l'affectation des sols, ce que les Etats membres n'acceptent qu'avec beaucoup de réserve. L'édiction de normes communautaires dans ces domaines est encore soumise à la procédure d'adoption à l'unanimité conformément à l'article 175 du Traité CE.

²⁹⁹ - V. Valentin-Smith G. Etal., « Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000 », réserves naturelles de France et Atelier technique des espaces naturels, Quitigny, 1998, 144 p.

³⁰⁰ - Articles L 133-1 et R 133-1, c. forestier. Depuis le décret 77-1141 du 12 octobre 1977 (art. 11-1), cet aménagement doit prendre en compte les préoccupations d'environnement.

régionaux d'aménagement pour les forêts des collectivités locales³⁰¹ sont également prévus, ainsi que des schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées³⁰² et des plans simples de gestion³⁰³. On relèvera également l'existence des plans d'aménagement des périmètres d'action forestière³⁰⁴ et un document de gestion de l'espace agricole et forestier³⁰⁵ qui a pour but d'informer les communes puisqu'il doit être consulté par elles lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des schémas départementaux des carrières. Ce dernier document comporte un volet relatif à la conservation et à la gestion de la qualité des habitats de la faune sauvage.

La protection et la gestion des milieux naturels fait également l'objet d'une planification spécifique dans le cadre des parcs nationaux avec les programmes d'aménagement³⁰⁶ établis par leur conseils d'administration et qui définissent les principes de son aménagement et de sa gestion ainsi que la réglementation y étant applicable (conformément au décret de classement du parc). Des programmes de mise en valeur des zones périphériques des parcs nationaux³⁰⁷ sont également mis en place.

Enfin, en matière de protection du milieu naturel, il faut évoquer le programme annuel d'activité et d'acquisition du conservatoire de l'espace littoral³⁰⁸ et les zones agricoles protégées³⁰⁹.

La protection des paysages et du patrimoine culturel est également à l'origine de nombreux instruments de planification sectorielle. Alors que, longtemps, la protection esthétique n'a été recherchée que sur le seul terrain de la police administrative³¹⁰, l'évolution de la législation française depuis 1962, a conduit à considérer qu'une protection cohérente du paysage passait par la définition préalable d'objectifs et de prescriptions de protection applicables à des territoires bien délimités.

Si l'on met à part les plans de sauvegarde et de mise en valeur pouvant être institués dans les secteurs sauvegardés sur la base de la loi Malraux du 4 août 1962 et qui ressortent de la catégorie des plans d'urbanisme (leur régime est en principe, assimilé à celui des POS), la première expérience dans ce sens résulte de la loi n° 79-1150 sur la publicité qui prévoit, de manière facultative, l'institution de zones de publicité restreintes ou élargies.

³⁰¹ - Article L 143-1 c. forestier.

³⁰² - Article L 222-1 c. forestier. Plan qui comprend, « *outré une brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux de la forêt et (...) un programme d'exploitation des coupes et un programme des travaux de reconstruction des parcelles (...) des travaux d'amélioration. Ils précisent aussi la stratégie de gestion des populations de gibier faisant l'objet d'un plan de chasse(...)* ».

³⁰³ - Article L 222-2 c. forestier. Plans qui contiennent une brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux de la forêt et peuvent notamment fixer l'assiette, la périodicité et la quotité en surface ou en volume des coupes et prévoir des travaux d'amélioration sylvicole.

³⁰⁴ - Articles L 126-1 et R 126-14 c. rur.

³⁰⁵ - Article 107 de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, article L 112-1 c. rur.

³⁰⁶ - Article R 241-29 c. rur.

³⁰⁷ - Article L 331-15 c. env.

³⁰⁸ - Article R 243-19 c. rur.

³⁰⁹ - Article L. 112-2 c. rur.

³¹⁰ - Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et leurs abords, loi du 2 mai 1930 sur les sites.

Cette procédure a comme objet de doter certains périmètres délimités au sein des agglomérations de règles spécifiques de protection esthétique. La pratique a démontré qu'il était possible de faire de ces zones de véritables instruments de planification de l'esthétique urbaine dans le domaine certes limité, mais dont l'impact est majeur, de l'affichage³¹¹.

Mais c'est surtout la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur du paysage qui a amplifié cette démarche. D'abord, elle élargit l'objet des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) créées par la loi du 7 janvier 1983, essentiellement pour assurer la protection des abords des monuments historiques en leur donnant une vocation plus générale, celle d'assurer la protection du paysage (on parle désormais de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager – ZPPAUP). Ensuite, elle met en place un nouvel outil, les directives paysagères³¹², dont le décret n° 94-283 du 11 avril 1994 fait sans ambiguïté un instrument de planification sectoriel comportant à partir d'une analyse des paysages des prescriptions applicables à des territoires identifiés par des documents graphiques. Puis, la loi 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat prévoit que les orientations contenues dans le projet d'aménagement et de développement durable des plans locaux d'urbanisme peuvent prévoir des actions pour mettre en valeur les paysages et prendre la forme de « schémas d'aménagement »³¹³ (sortes de plans de paysage au sein du PLU).

La protection contre les risques et les nuisances constitue le dernier champ de la planification sectorielle de l'environnement. Il faut ici rappeler que les plans et programmes correspondants ne seront pas tous soumis aux nouvelles exigences de la participation puisque les directives 2001/42/CE et 2003/35/CE excluent « *les programmes (...) destinés uniquement à des fins de protection civile* » (voir supra).

Les outils les plus anciens dans ce domaine étaient les plans d'exposition aux risques, institués sur la base de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, qui avaient comme vocation d'inventorier les risques naturels prévisibles et de traduire en prescriptions et en documents graphiques les mesures de protection nécessaires. De même nature étaient les plans de zones sensibles aux incendies de forêts institués par le décret n° 92-273 du 23 mars 1992, qui pouvaient comporter des interdictions de construire ou d'aménager, des conditions de sécurité particulières et des mesures de prévention des incendies à mettre en œuvre tant par les particuliers que par les collectivités. Il existait également des plans de surfaces submersibles. Mais depuis la loi du 2 février 1995, ces procédures ont été uniformisées pour rendre théoriquement plus lisible cette politique publique de prévention contre les risques naturels. Désormais, il n'y a plus qu'un seul instrument de prévention des risques naturels : les

³¹¹ - Yves Jegouzo, op. cit., p. 610.

³¹² - Directives de protection et de mise en valeur des paysages, article L. 350-1 c. env.

³¹³ - Article L 123-1 c.urb.

plans de prévention des risques naturels³¹⁴ (PPR) qui couvrent les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêts, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones³¹⁵. Il existe tout de même un régime singulier avec les programmes de lutte contre l'érosion des sols³¹⁶ dans des zones d'érosion des sols où certaines pratiques agricoles peuvent accélérer l'écoulement des eaux de ruissellement. Il faut également relever, dans le domaine des risques miniers, les plans de prévention des risques miniers³¹⁷.

S'agissant des risques technologiques, divers documents de planification sont mis en œuvre en France. Des plans de secours sont en effet prévus en cas d'accident. Il s'agit en premier lieu des plans d'opérations internes (POI) qui définissent l'organisation, les méthodes et les moyens à mettre en œuvre en cas d'accident pour protéger le personnel, les populations et l'environnement. Il peut fixer les mesures d'urgences et les obligations d'information incombant à l'exploitant en cause. En second lieu, et en coordination avec les POI, sont mis en place des plans particuliers d'intervention (PPI). Deux autres types de plans d'urgence complètent ce dispositif pour porter secours à de nombreuses victimes (les plans rouges) ou pour des risques définis (plans de secours spécialisés liés à un risque défini, notamment pour le transport de matières dangereuses). En outre, lorsqu'en raison de l'ampleur d'un accident, le plan d'urgence s'avère insuffisant, le plan ORSEC peut être déclenché parallèlement.

Il faut enfin évoquer les plans de prévention des risques technologiques institués par la loi du 30 juillet 2003³¹⁸ pour certaines installations classées Sévésou seuil haut³¹⁹ qui délimitent un périmètre d'exposition aux risques et des zones selon l'intensité des risques et permettent de subordonner les aménagements, ouvrages ou constructions à des prescriptions spéciales etc...

S'agissant des nuisances, la loi n°85-696 du 11 juillet 1985 institue des plans d'exposition au bruit (PEB) au voisinage de certains aérodromes³²⁰, qui peuvent interdire ou réglementer l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension d'équipements publics « *lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances et aux bruits* ».

Il existe également dans le domaine du bruit des plans de gêne sonore prévoyant notamment des aides à l'insonorisation pour certains locaux à proximité des aéroports.

La pollution atmosphérique fait aussi l'objet d'une planification avec les plans de lutte contre la pollution atmosphérique. Ainsi, les plans régionaux pour la qualité de l'air³²¹ fixent des orientations pour atteindre les objectifs de qualité de l'air et réduire la pollution. Les plans de protection de

³¹⁴ - Dont le régime a été renforcé par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels (JO n° 175 du 31 juillet 2003).

³¹⁵ - Article L 562-1 ets., c. env. et décret 95-1089 du 5 octobre 1995 (JO n° 237 du 11 octobre 1995).

³¹⁶ - Article L 114 -1 c. rur.

³¹⁷ - Article 94 du c. minier, loi n° 99-243 du 30 mars 1999 (JO n° 76 du 31 mars 1999) et décret n° 2000-547 du 16 juin 2000, article 2.

³¹⁸ - Articles L. 515-15 à 25 c. env.

³¹⁹ - Liste fixée au IV de l'article 515-8 c. env., soit 670 installations.

³²⁰ - Articles L 147-1 à 6 c. urb., modifié par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 (JO n° 160 du 13 juillet 1999) et la loi SRU n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (JO n° 289 du 14 décembre 2000).

³²¹ - Articles L 222-1 et 2 c. env. et décret 98-362 du 6 mai 1998 (JO n°110 du 13 mai 1998) .

l'atmosphère³²² (prévus pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants et les zones où les valeurs limites sont dépassées ou risquent d'être dépassées) et les plans de déplacements urbains³²³ (PDU) doivent être compatibles avec ses orientations. Les premiers fixent des délais pour atteindre un niveau inférieur aux valeurs limites d'émission ainsi que les modalités de la procédure d'alerte et peuvent justifier la suspension d'activité polluantes ou des limitations à la circulation des véhicules. Les seconds définissent les principes d'organisation du transport pour assurer à la fois la mobilité et la protection de l'environnement et de la santé et promouvoir les modes de transports les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie.

Enfin, la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 met en place un dispositif de planification dans le domaine des déchets. Des plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers³²⁴, des plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels³²⁵ et des plans nationaux de traitement des autres déchets³²⁶ sont prévus pour organiser la collecte, le traitement et le stockage ou l'élimination de ces différentes catégories de déchets. Les déchets hospitaliers font l'objet d'une planification spécifique au niveau régional³²⁷. Il existe également des plans de récupération des matériaux³²⁸ et un rapport global d'évaluation sur le stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue³²⁹.

A côté de la planification sectorielle en matière de protection et de gestion de l'environnement, on assiste aujourd'hui au développement de plans globaux de protection et de gestion de l'environnement. En effet, toutes les réflexions menées dans le domaine de la protection de l'environnement conduisent à considérer que les politiques publiques de protection de l'environnement doivent revêtir un caractère de plus en plus global et que des interventions limitées à certains domaines de l'environnement n'ont, compte tenu des interactions qui caractérisent les écosystèmes, qu'un impact limité. Dès lors se pose la question de savoir s'il ne convient pas de mettre en place des « documents d'environnement » ayant dans ce domaine un caractère aussi global que les « documents d'urbanisme » l'ont dans le leur et qui se substituent aux divers plans sectoriels sur le bruit, les déchets ou l'eau³³⁰. La réponse n'est pas évidente. En effet, outre les particularismes propres aux diverses polices de l'environnement qui se voient orientées, canalisées, coordonnées dans les plans de l'environnement, la protection et la gestion de l'environnement s'effectuent souvent dans des cadres territoriaux très hétérogènes qui, dans bien des hypothèses, ne peuvent coïncider. La

³²² - Articles L 222-4 à 7 c. env. et décret 2001-449 du 25 mai 2001.

³²³ - Article L 222-8 c. env. renforcé par la loi SRU du 13 décembre 2000 (articles 94 et s.).

³²⁴ - Article L 541-14 c. env.

³²⁵ - Article L 541-13 c. env.

³²⁶ - Article L 541-11 c. env.. En pratique, en 28 ans, aucun plan national n'a été élaboré.

³²⁷ - Plans régionaux d'élimination des déchets hospitaliers (décret du 18 novembre 1996).

³²⁸ - Article L. 541-36 c. env.

³²⁹ - Article L. 542-3 c. env.

³³⁰ - Yves Jegouzo, op. cit., p. 610

planification de l'eau en est l'exemple le plus typique : le bassin et le sous-bassin constituent des « circonscriptions de planification » qui n'ont pas leur équivalent dans d'autres domaines.

Sous cette réserve, la recherche de mécanismes de planification plus globaux n'en présente pas moins un intérêt et cette tendance s'affirme de plus en plus. Aussi, les frontières entre les droits de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme semblent alors parfois s'estomper en matière de planification avec la mise en place d'instruments transversaux.

Il en est ainsi pour les chartes de parcs naturels régionaux (PNR), véritables documents de planification, telles qu'elles résultent de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 (complétée). Les parcs naturels régionaux ont pour but de protéger un patrimoine naturel et culturel riche et menacé, de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie, de promouvoir l'accueil, l'éducation et l'information du public. Ils permettent également de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires³³¹. La charte constitutive du parc définit les objectifs du parc et les moyens humains et financiers mis en œuvre. Contrairement au statut d'un parc national qui a valeur réglementaire et entraîne donc des obligations juridiques pour les tiers, la charte des parcs naturels régionaux est un contrat ayant valeur de directive pour les parties et non opposable aux tiers³³².

Ensuite, l'institution des « pays » constitue un nouveau cadre pour des actions planifiées. La politique des pays a commencé par les contrats de pays qui traduisent l'ambiguïté des instruments juridiques de l'aménagement du territoire. En effet, ces actions ont été réalisées sans aucune base légale comme des instruments imposés par l'Etat et conditionnant l'octroi de subventions spéciales à la mise en place de solidarités intercommunales nouvelles. Les objectifs de ces contrats sont de lutter contre le dépeuplement en recherchant en fonction de la vocation et de la spécificité de chaque petite région rurale ce qu'il est possible de faire pour l'accroissement économique, le logement, les services collectifs et la préservation du patrimoine naturel et culturel. L'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (voir infra) donne une base légale aux documents passés entre l'Etat et les collectivités territoriales à travers les contrats de plan. Depuis la loi 2003-590 du 2 juillet 2003³³³, la charte de développement du pays exprime un projet commun de développement durable (inspiré de l'Agenda 21 de Rio).

S'agissant de la politique régionale de l'environnement et de l'aménagement du territoire, qui se traduit davantage par des actions et programmes liés à la planification que par la détention de pouvoirs propres, celle-ci est mise en œuvre à travers un outil essentiel : le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, prévus par l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983. Ce document définit les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements et des

³³¹ - Article R 244 -1 c. rur.

³³² - Aucune obligation juridique directe ne résulte de la charte. Cf. CE, 28 avril 1976, *Mlle Blumovitz*, Rec. p. 218. ; CE, 20 mars 1981, *Grimaud*, req. n° 18153 ; CE, 24 février 2003, *Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique*, req. n° 236822.

³³³ - Loi qui définit le pays comme un « territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ».

services d'intérêt général qui doivent concourir, entre autre, à « *la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain en prenant en compte les dimensions interrégionales et transfrontalières* ».

Au niveau des communes, il faut évoquer les chartes intercommunales de développement et d'aménagement³³⁴ qui se veulent des documents permettant de mobiliser les élus et les forces socio-économiques pour assurer en commun le développement local et situer les actions d'organisation de l'espace en liaison avec les perspectives de développement économique. Il s'agit de plans économiques, sociaux et culturels à moyen terme. Les effets de ces chartes sont multiples : elles servent de base matérielle et territoriale pour l'organisation de l'espace ; elles peuvent constituer (à l'initiative de la région) une zone classée en PNR ; elles peuvent également servir de base à des conventions (du type contrat de plan ou contrat de pays) avec le département, la région ou l'Etat pour la réalisation de projets ou programmes qu'elles prévoient.

S'agissant de la planification nationale, les instruments sont de plus en plus nombreux. Il existe tout d'abord un plan national pour l'environnement. Ensuite, les schémas de service collectif devraient à l'avenir occuper une place privilégiée, s'affirmer en tant que pièces maîtresses de la planification nationale. Ces documents de planification de l'aménagement du territoire ont été créés par la loi d'aménagement et de développement durable du territoire du 25 juin 1999³³⁵ (art. 1 et 2). Ils expriment des choix stratégiques qui vont guider l'action de l'Etat et des collectivités locales pour les vingt prochaines années. Aucun n'est consacré à l'environnement, mais au nom de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques, l'environnement apparaît plus ou moins présent dans les schémas sur les transports et l'énergie³³⁶. C'est surtout le schéma de service collectif des espaces naturels et ruraux qui traite de nature et de paysage³³⁷. L'article 23 de la loi du 25 juin 1999 précise le contenu de ce schéma : il fixe les orientations en vue du développement durable, il définit les principes d'une gestion équilibrée, il décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement. Il s'agit donc désormais d'un document de référence essentiel. Les schémas de service collectif constituent un cadre de référence pour les collectivités territoriales, les pays et les parc naturels régionaux.

Il faut ensuite évoquer les directives territoriales d'aménagement³³⁸ (DTA), instruments de préservation des intérêts supra-locaux qui répondent à une double logique d'aménagement du territoire et de réglementation d'occupation du sol et de l'espace et qui peuvent de ce fait fixer : les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement et de protection ou de mise en valeur des territoires ; les principaux objectifs de l'Etat

³³⁴ - Régies par les articles L 5223-1 à L 5223-3 et L 5822-1 du CGCT.

³³⁵ - Loi n° 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JO, 29 juin 1999.

³³⁶ - M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 5^e éd. 2004, p32.

³³⁷ - H. Jacquot, « le schéma de service collectif des espaces naturels et ruraux », in « les schémas de service collectifs », les cahiers du GRIDAUH, n° 7, 2002, La Documentation française.

³³⁸ - Créés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Article L 111-1-1 c. urb.)

en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements publics et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ; les modalités d'application des lois montagne et littoral adaptées aux particularités géographiques locales.

Relevons par ailleurs, l'intervention étatique planifiée sur le milieu marin côtier au moyen d'instruments particuliers au sein de la catégorie des DTA. En effet, compte tenu de la multiplicité des activités et de intervenants sur ce milieu, il fut décidé en 1972 d'élaborer un document fixant les orientations de l'utilisation du domaine public maritime. Il s'agissait de déterminer la répartition des activités marines (pêche, aquaculture, conchyliculture, plaisance, extraction de minéraux) pour éviter les conflits et assurer la protection de l'environnement côtier particulièrement fragile. Ces documents appelés alors « schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer » seront légalement consacrés et dotés d'une portée juridique avec l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983³³⁹ pour devenir les actuels schémas de mise en valeur de la mer³⁴⁰ (article L. 321-3 c. env.).

Il faut enfin évoquer au sujet de la planification nationale, suite aux engagements pris lors du sommet de Johannesburg, une nouvelle stratégie nationale du développement durable qui a été élaborée autour de six thèmes : activité économique, aménagement et gestion des territoires, précaution, prévention, police, information, éducation, sensibilisation, participation, l'Etat exemplaire, l'action internationale. Des plans d'action devraient en résulter, accompagnés de calendriers et d'objectifs précis. Le Parlement devrait débattre chaque année sur les progrès réalisés en matière de développement durable. Un plan de développement durable a été adopté le 3 juin 2003 pour une durée de cinq ans.

Voilà donc effectué un large tour d'horizon de la planification en matière d'environnement et d'aménagement du territoire en France. L'éventail présenté n'est que représentatif et l'on pourrait encore évoquer les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale qui n'ont plus besoin d'être présentés ainsi que d'autres instruments sectoriels³⁴¹ ou globaux³⁴² ayant directement ou non un rapport avec l'environnement.

Une large part de ces instruments devrait être concernée par les nouvelles exigences de participation de la Convention d'Aarhus. Ne doivent *a priori* être exclus que les documents législatifs qui sont cependant en partie pris en compte par la directive 2001/42/CE.

³³⁹ - Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifiée par l'article 18 de la loi littorale du 3 janvier 1986 et le décret 86-1252 du 5 décembre 1986, JO, 9 décembre.

³⁴⁰ - Document qui intègre l'ancien schéma directeur national de la conchyliculture et de l'aquaculture et qui sont devenus des DTA depuis l'article 4 de la loi Barnier du 4 février 1995 (article L. 111-1-1 c. urb.).

³⁴¹ - Plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (art. L. 361-1 c. env.) ; plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée (art. L. 361-2 c. env.) ; plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (art. L. 364-1 c. env.) ; schémas régionaux éoliens ; schémas de développement commercial ; programmes locaux de l'habitat ; plan national relatif aux PCB ; le recensement départementale des infrastructures de transport terrestre (art. L. 571-10 c. env. et décret du 9 janvier 1995) etc...

³⁴² - Plan national de développement économique et social (qui intègre progressivement la politique de l'environnement) ; schémas régionaux et interrégionaux du littoral ; chartes d'écologie urbaine ; chartes départementales d'environnement ; les agenda 21 locaux etc...

S'agissant de la mise en œuvre cette directive, certains des documents sus-évoqués seront exclus faute de base légale³⁴³ et d'autres seront soumis à cette dernière de manière obligatoire³⁴⁴ ou facultative³⁴⁵ (voir supra).

Reste donc à l'Etat français d'identifier parmi ces plans et programmes, ceux correspondant aux champs d'application définis par la Convention d'Aarhus et le législateur communautaire. Une fois ces documents identifiés, ceux-ci devront ensuite être identifiables par le public acteur de la participation.

§ 2: Des documents parfois non-identifiables : la détention et la mise à disposition de l'information relative aux plans et programmes :

La participation aux plans et programmes nécessite dans un premier temps que ces derniers soient identifiables par le public. Les informations à leur sujet, l'évaluation de leur impact environnemental en particulier, doivent donc exister, être détenues et mises à sa disposition. A cet égard, l'intégration en droit interne des exigences supra-nationales en matière d'information et d'évaluation stratégique constituera un progrès considérable malgré certains acquis parfois non négligeables.

La directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est entrée en vigueur le 21 juillet 2001 et devait être mise en œuvre par les Etats membres avant le 21 juillet 2004. C'est chose faite depuis l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de cette directive³⁴⁶. Ce texte constitue un progrès remarquable en droit

³⁴³ - On peut évoquer ici les chartes d'écologie urbaine, les agenda 21 locaux, les contrats de rivière, les contrats d'estuaire ou de baie, les chartes de bruit, le plan national pour l'environnement, les schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer antérieurs à la loi du 7 janvier 1983, les codes de bonnes pratiques agricoles etc...

³⁴⁴ - L'essentiel des documents d'urbanisme (PLU, SCOT, DTA...) est à prendre en compte (Voir précisément sur la question, F. Priet, op.cit. « Le champ d'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : le cas de l'urbanisme » in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p.37-52.). On peut ensuite supposer que l'ensemble des plans précités en matière de déchets le seront également, ainsi que les schémas départementaux des carrières. Pour la planification dans le domaine de l'eau, on peut aussi considérer que devront être pris en compte l'essentiel des documents sus-évoqués dans la mesure où des projets publics ou privés sont susceptibles d'être mis en œuvre « dans le cadre » de ces derniers (y compris les schémas départementaux à vocation piscicole). Les plans relatifs aux pollutions atmosphériques devraient également être pris en compte bien que la directive ne mentionne pas l'air en tant que composante de son champ d'application. Il faudrait en effet considérer, comme nous avons pu le voir, que ces documents se rattachent nécessairement aux secteurs de l'énergie, de l'industrie ou des transports qui entrent dans le champ de la directive.

³⁴⁵ - On peut déjà envisager que les plans et programmes de gestion ou de protection des espaces protégés pourront entrer dans cette catégorie (programmes des parcs nationaux, chartes des PNR, certains documents sus-visés en matière de forêt etc...), les PEB, les PPRNP, les zones de publicité, le recensement départemental des infrastructures de transport terrestre, les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée et des itinéraires de randonnée motorisée, le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature. Les plans en matière de chasse, les orientations régionales de faune sauvage, le règlement sanitaire départemental, le règlement d'eau des entreprises utilisant l'énergie hydrauliques, les règlements types de gestion des forêts et les arrêtés types des installations soumises à déclaration au titre de la loi ICPE pourraient également être pris en compte.

³⁴⁶ - Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : JO, 5 juin 2004, p. 9979.

français bien qu'il ne satisfasse pas totalement aux espoirs que pouvaient susciter les exigences communautaires. Les décrets d'application à venir seront déterminants pour évaluer la portée précise des changements apportés par ce texte.

S'agissant de l'accès à l'information, le droit interne est en partie conforté mais les autorités françaises devront se conformer à l'intervention dynamique et systématique telle que prescrite au niveau supra-national. Une transposition fidèle des exigences supra-nationales en matière d'information constituera un progrès significatif, particulièrement en ce qui concerne les plans et programmes relatifs à l'environnement.

A – L'étude d'impact stratégique : une transposition partielle et critiquable des exigences communautaires :

Si à ce jour l'expérience française en ce qui concerne l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes est limitée, les acquis en la matière faciliteront sans aucun doute la mise en œuvre des exigences transposées.

Remarquons par exemple que dans le cadre des SCOT, un rapport de présentation était établi et comportait notamment une analyse de l'état initial de l'environnement du territoire concerné et une évaluation des incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement, avec l'exposé des conditions dans lesquels le schéma pouvait prendre en compte sa préservation et sa mise en valeur³⁴⁷. Un dispositif similaire prévalait avec le rapport de présentation des PLU qui permettait de dresser un état des lieux à la fois quantitatif et qualitatif du territoire concerné, d'apprécier les fondements et orientations du plan, les options de développement urbain³⁴⁸. Une évaluation a aussi été mise en place pour les cartes communales.

Les évaluations environnementales de ces plans ont pu constituer un progrès remarquable en leur temps, d'autant qu'elles constituaient également une obligation de motivation de ces plans, mais ne suffisaient pas à répondre aux exigences de l'évaluation telle que définie par la directive 2001/42/CE. Le dispositif en vigueur n'était en rien comparable aux exigences de l'étude d'impact mises en œuvre par ailleurs pour les travaux ou opérations d'aménagement ponctuels. Il s'agissait de l'application du principe du « respect des préoccupations d'environnement » par les documents d'urbanisme posé par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature (article L. 122-1 C. env.). L'imprécision du principe en limitait la portée³⁴⁹.

Certains documents planificateurs autres que les documents d'urbanisme étaient jusqu'à présent également soumis à des évaluations de ce type. Il s'agit entre autre du rapport de présentation

³⁴⁷ - Bernard Drobenko, Droit de l'Urbanisme, mémentos Gualino éditeur, édition 2003, p. 92.

³⁴⁸ - *ibid.*, p. 104.

³⁴⁹ - Le Conseil d'Etat semblait se limiter au contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation du fait de cette imprécision. Voir CE, 23 avril 1982, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, Rec., p. 684, concl. O. Dutheillet de Lamothe, Rev. Jur. Env., 1983.3, p. 263.

des directives de protection et de mise en valeur des paysages³⁵⁰ ou de l' « analyse de l'état initial de l'environnement et des conditions dans lesquelles le projet prend en compte le souci de sa préservation »³⁵¹ des plans d'aménagement des périmètres d'action forestière, etc...

L'ensemble de ces procédures n'aboutissait cependant pas à imposer une étude d'impact formelle. L'ordonnance de transposition du 3 juin 2004 constitue donc un progrès indéniable en ce qu'elle tend à mettre en place, conformément à la directive 2001/42/CE, un dispositif semblable à celui de l'étude d'impact applicable aux travaux ou opérations d'aménagement ponctuels³⁵².

Cette transposition crée deux procédures *sui generis* semblables³⁵³ : l'une générale, est introduite dans le Code de l'Environnement³⁵⁴, l'autre, particulière à l'urbanisme, l'est dans le Code de l'Urbanisme³⁵⁵. Deux régimes spécifiques d'évaluation environnementale sont donc mis en place avec chacun leurs champs d'application propres, dichotomie que ne consacre pas la directive 2001/42/CE et qui préfigure un bilan différencié.

S'agissant des plans et programmes visés par la procédure générale, le champ d'application matériel retenu par l'ordonnance reprend fidèlement l'énoncé de la directive. Le nouvel article L. 122-4.-I-1° dispose en effet que « *les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire qui ont pour objet de fixer des prescriptions ou des orientations avec lesquelles doivent être compatibles les travaux et projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact en application de l'article L. 122-1* ».

Le champ d'application organique consacré ici reprend sans restriction celui de la directive 2001/42/CE en ce qui concerne les personnes publiques. En revanche, il n'apparaît pas que les plans et

³⁵⁰ - Voir article 2 § 3 du Décret n° 94-283 du 11 avril 1994 (c. env., partie réglementaire, n° 350)

³⁵¹ - Article 11-VI du décret du 12 octobre 1977.

³⁵² - Régime défini notamment par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (article L.122-1 à L. 122-3, c.env.) et par le décret d'application du 12 octobre 1977 (JO, 13 octobre, modifié par le décret 93-245 du 25 février 1993 pour être conforme à la directive n° 85/337/CE du 27 juin 1985 puis par le décret 2003-767 du 1^{er} août 2003 pour satisfaire aux obligations de la directive n° 97/11/CE du 3 mars 1997 et de la Convention d'Espoo du 25 février 1991, après une condamnation de la France pour transposition incomplète par la CJCE, 7 novembre 2002, n° C 6 348-01) .

³⁵³ - Voir les commentaires de Lilian Benoit, « Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », Environnement - Revue mensuelle du Jurisclasseur, Août-Septembre 2004, p. 20.

³⁵⁴ - L'article 1^{er} de l'ordonnance réorganise et complète le Chapitre II du titre II (« *Information et participation des citoyens* ») du livre 1^{er} (« *Dispositions communes* ») du Code de l'environnement. L'intitulé de ce chapitre II est désormais « *Evaluation environnementale* » et non plus « *Etudes d'impact* ». Il comprend une Section I intitulée « *Etudes d'impact des travaux d'aménagements* » reprenant sans modification les articles L.122-1 à L. 122-3 de l'ancien chapitre II et une nouvelle Section intitulée « *Evaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement* » composée des nouveaux articles L. 122-4 à L. 122-11 constituant la transposition générale de la directive 2001/42/CE.

³⁵⁵ - L'article 3 de l'ordonnance réorganise et complète le chapitre 1^{er} (« *Dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales* ») du Code de l'Urbanisme. Les articles L.121-1 à L. 121-9 existants composent désormais une Section intitulée « *Dispositions générales* » tandis que les nouveaux articles L. 121-10 à L. 121-15 sont réunis dans une nouvelle Section 2 intitulée « *Evaluation environnementale* ».

programmes que des organismes privés établiraient pour le compte de ces dernières soient pris en compte conformément à ce que suggère la directive 2001/42/CE (voir supra).

Les secteurs envisagés sont également ceux prescrits par la directive³⁵⁶ (à l'exclusion de l'urbanisme appréhendé séparément). Une liste précise des documents planificateurs concernés devra être établie par décret en Conseil d'Etat conformément au premier alinéa du nouvel article L. 122-4 du Code de l'Environnement.

L'inventaire précédemment établi par la présente contribution, bien que non exhaustif (et bien que il ne soit évidemment pas à la portée de la présente contribution d'en préjuger précisément) permet déjà de se faire une idée de la consistance de la liste qui devrait normalement être consacrée par le Conseil d'Etat en considération du champ d'application de la directive 2001/42/CE.

Aussi, pour la détermination du champ d'application matériel, l'expression « *ont pour objet de fixer des prescriptions ou des orientations avec lesquelles doivent être compatibles les travaux et projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact* » correspond sans problème à celle de la directive : « *définissent le cadre dans lequel sont mis en œuvre les projets* ».

Conformément à la directive, les documents planificateurs ainsi définis doivent automatiquement être soumis à l'évaluation environnementale. Comme nous l'avons vu, le législateur communautaire a par ailleurs prévu que dans le cadre d'une détermination par les Etats membres, les documents autres que ces derniers devront également être soumis à l'évaluation s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Le législateur français a fidèlement transposé cette exigence.

Cependant, ce dernier précise que la liste des documents concernés sera établie par décret en Conseil d'Etat « *en prenant en compte la nature des travaux ou projets auxquels ils sont applicables et la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés* »³⁵⁷. Cette disposition est manifestement plus restrictive que la liste conséquente de critères posée par la directive afin de déterminer l'ampleur probable des incidences environnementales³⁵⁸. On relèvera en particulier qu'il n'est sûrement pas tenu compte par l'ordonnance de 2004 de « *la mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé* ».

En outre, le décret d'application ne semble pas être appelé à étendre la liste réduite de critères de l'ordonnance. Il est simplement invité à dresser la liste des plans et programmes concernés sur la base des deux critères (nature des travaux ou projets et sensibilité du milieu) et éventuellement à les

³⁵⁶ - De ce fait l'élément « air » n'est pas énoncé.

³⁵⁷ - Rappelons que l'article 5 § 4 de la directive précise que les Etats peuvent procéder à un examen au cas par cas ou déterminer des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. Ils doivent tenir compte de critères fixés à l'annexe II de la directive « *afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts* ».

³⁵⁸ - Annexe II de la directive.

préciser³⁵⁹. Ces deux critères, bien que suffisamment allusifs pour permettre de les confondre avec davantage de critères de la directive, ne permettent pas l'identification du champ d'application matériel voulu par cette dernière.

Il est alors surprenant que ce bilan restrictif du champ d'application ne soit pas également valable dans l'hypothèse (transposée conformément à la directive) des plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local. L'article L. 122-4-III dispose en effet que « *les projets de plans, schémas, programmes et autres documents de planification qui déterminent l'utilisation de territoires de faible superficie ne sont pas soumis à l'évaluation (...) si leur application n'est pas susceptible d'avoir d'incidence notable sur l'environnement, compte tenu notamment de la sensibilité du milieu, de l'objet du plan ou du contenu du projet* ». L'adverbe « *notamment* » et le caractère amphigourique des termes employés semblent permettre au décret d'application d'envisager, conformément aux critères sus-visés de la directive, davantage de possibilités concernant les limites à la dérogation permise.

Ensuite, comme le prévoit la directive, « *à l'exception de celle qui n'ont qu'un caractère mineur, les modifications apportées aux plans et programmes (...) donnent lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de celle qui a été réalisée lors de leur élaboration* ». Aucune orientation relative aux critères des incidences n'apparaissant ici, il faudra attendre les décrets d'application pour juger de la portée de cette disposition.

Enfin, comme le permettait également la directive et sans que cela ne soit surprenant, « *les plans et programmes établis uniquement à des fins de défense nationale ou de protection civile ne sont pas soumis à une évaluation environnementale* » selon l'ordonnance³⁶⁰.

S'agissant de l'urbanisme, le nouvel article L. 121-10 du Code définit le champ d'application de l'évaluation environnementale par une liste positive de documents planificateurs. Sont en effet exclusivement visés « *les directives territoriales d'aménagement (...), le schéma directeur de la région Île-de-France (...), les schémas de cohérence territoriale (...), les plans locaux d'urbanisme* ».

La brièveté de la liste peut *a priori* laisser perplexe. En effet, tous les documents d'urbanisme n'y figurent pas, loin de là. On peut ainsi être surpris de ne pas voir apparaître les cartes communales³⁶¹ et les schémas de mise en valeur de la mer qui ont reçu la qualification de documents d'urbanisme³⁶². Il en va de même pour les plans d'exposition au bruit³⁶³, pour les plans de sauvegarde et de mise en valeur³⁶⁴, les PPR³⁶⁵ etc...

³⁵⁹ - Nouvel article L. 122-11 c. env. : « *Les conditions d'application de la présente section pour chaque catégorie de plans ou de documents sont précisées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat* ».

³⁶⁰ - Nouvel article L. 122-4-IV c. env.

³⁶¹ - Qui sont de véritables documents d'urbanisme depuis la loi SRU (Article L. 124-1 c. env.)

³⁶² - CE, 7 juillet 1997, *Association de sauvegarde de l'étang des Mouettes*, BJDU n° 5/ 1997, p. 315.

³⁶³ - CE, 7 juillet 2000, *Secrétaire d'Etat au logement*, Req. 200.949, BJDU n° 4, 2000, p. 266, conclu. Touvet.

³⁶⁴ - B. Drobenko, *Droit de l'Urbanisme*, mémentos Gualino éditeur, édition 2003, p. 169.

Une interprétation optimiste consisterait à conclure que l'évaluation environnementale de l'ensemble des documents d'urbanisme non énumérés ici serait régie par la procédure générale sus-visée du Code de l'Environnement au titre de l'aménagement du territoire notamment. Le décret d'application établissant la liste des documents soumis à la procédure générale dissipera les doutes.

Ensuite, conformément à la directive, l'ordonnance prévoit que seuls les PLU « *susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent* » sont soumis à l'évaluation environnementale. Toute latitude semble ici laissée au décret d'application pour la détermination des conditions d'applicabilité de cette exception³⁶⁶. Il est probable qu'il reviendra surtout au juge administratif de se prononcer sur la « *superficie* » au cas par cas. Notons qu'il semblerait que les cartes communales aient par définition été considérées en tant que PLU de petite superficie, ce qui expliquerait qu'elles n'apparaissent pas dans la liste des documents d'urbanisme sus-visée ?

L'ordonnance soumet les PLU à l'évaluation environnementale en considération « *de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés* »³⁶⁷. On peut ici réitérer les remarques faites précédemment au sujet des nouvelles dispositions du Code de l'Environnement, les critères posés et déterminant la soumission d'un PLU à l'évaluation ne correspondant pas à la liste conséquente de critères de la directive³⁶⁸ propre à favoriser un champ d'application plus étendu.

Enfin, l'ordonnance dispose, comme le prévoit la directive pour les modifications des plans et programmes, que « *sauf dans le cas où elle ne prévoit que des aménagements mineurs, la révision de ces documents donne lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration* ». A titre d'exemple, la procédure de modification des PLU, simplifiée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 (art. L. 123.13 4° al. Et s.), devrait correspondre aux « *aménagements mineurs* » visés ici³⁶⁹. Il convient de souligner, pour juger de l'opportunité d'une telle exception à l'obligation d'une évaluation environnementale, que dans le cadre de la procédure de modification, si le projet arrêté est soumis à enquête publique, la concertation préalable (L. 300-2 C. urb.) a été supprimée. Un autre exemple semblerait être fourni avec la procédure de révision

³⁶⁵ - Avis du CE, 3 décembre 2001, *SCI rue de la Poissonnerie*, note H.Jacquot, AJDA, n° 2-2002, p. 177 ; CE, 12 juin 2002, *Préfet de la Charente Maritime*, note J.P. Lebreton, AJDA n° 16, 2002, p. 1081.

³⁶⁶ - Conformément au nouvel article L. 121-15 c. urb. : « *un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente section à chaque catégorie d'urbanisme. Il fixe les critères en fonction desquels les plans locaux d'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale* ».

³⁶⁷ - On relèvera ici l'emploi, semble-t-il inapproprié, du terme « *autorisent* ». Il n'appartient en effet pas directement ou rigoureusement à un PLU d'« autoriser » des travaux et aménagements. Des procédures, certes conditionnées par les PLU, mais bien distinctes, interviennent pour « autoriser » sur la base de ces PLU. Il eut sans doute été plus judicieux, adéquat, d'employer un verbe tel que « prévoir » ou de reprendre les termes même du Code de l'urbanisme qui dispose que les PLU « *déterminent les conditions* » (article L. 121-1 c. urb.).

³⁶⁸ - Annexe II de la directive.

³⁶⁹ - La procédure de modification a pour but de réaliser des changements moins significatifs que la procédure de révision. La modification ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du PADD, ce qui, dans le cadre du POS ou du PLU, imposait un changement considéré comme mineur (CE, 8 juin 1994, *Consorts Taburet*, Req. 139841 : une modification du POS portant sur deux parcelles ne porte pas atteinte à l'économie générale du POS).

simplifiée, qui peut notamment permettre une extension des zones constructibles ne portant pas atteinte à l'économie générale du PADD et ne comportant pas de graves risques de nuisance (art. L.123-13 C. urb.), et qui pourrait également, bien que cela puisse ne pas paraître souhaitable, être considérée en tant qu'aménagement mineur³⁷⁰. Une aberration mériterait d'être soulevée dans l'hypothèse d'une reconnaissance de principe d'une telle dérogation à l'évaluation environnementale ; comment en effet mieux préjuger d'éventuels graves risques de nuisance qu'au moyen d'une procédure d'évaluation environnementale ? Les interprétations du juge administratif seront ici particulièrement déterminantes.

S'agissant ensuite des procédures d'évaluation environnementale, si les dispositifs distincts mis en place par l'ordonnance de 2004 constituent un réel approfondissement du droit interne en matière d'évaluation environnementale, ils prêtent également le flanc à la critique.

Pour ce qui est de la procédure générale du Code de l'Environnement, l'évaluation est ainsi définie par le nouvel article L. 122-6 : « *L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement. Ce rapport présente les mesures prévues pour réduire, et dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu* ».

Globalement, la définition générale retenue ici correspond à celle prescrite par le législateur communautaire. L'évaluation identifie, décrit et évalue les incidences environnementales et prend en compte les solutions de substitution. Elle fait l'objet d'un rapport. En revanche, on peut craindre que la liste consistante d'informations exigée par la directive 2001/42/CE³⁷¹ ne soit pas prise en compte dans sa globalité par le rapport, en tout cas, tel que ce dernier est défini par la seule ordonnance. Il appartiendra au décret d'application d'apporter les précisions utiles.

L'ordonnance précise ensuite, comme le prévoit la directive, que « *le rapport environnemental contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le plan ou le document, de son contenu et de son degré de précision et, les cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur* ».

Le nouveau rapport de présentation des documents d'urbanisme, défini de manière identique par l'ordonnance, peut faire l'objet des mêmes commentaires.

Ensuite, les nouvelles dispositions des deux codes prévoient également les mesures de suivi prescrites par la directive. Le nouvel article L. 122-10 du Code de l'environnement exige des « *mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou du*

³⁷⁰ - Comme pour la procédure de modification, la procédure de révision simplifiée n'exige qu'une enquête publique.

³⁷¹ - Annexe I de la directive.

programme ». Le nouvel article L. 123-13-1 du Code de l'Urbanisme est plus explicite et précis à ce sujet. Il est en effet prévu qu'il est procédé « *au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la délibération portant approbation ou la dernière délibération portant révision de ce plan, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement* »³⁷². L'évaluation environnementale des plans et programmes est donc bien le processus continu et évolutif voulu par la directive.

Les mesures de suivi ne constituent pas totalement une nouveauté en France³⁷³ mais leur champ d'application, réduit semble-t-il aux SCOT jusqu'à présent, est étendu par l'ordonnance.

En ce qui concerne la consultation du public, l'ordonnance ne semble en revanche pas changer quoi que ce soit au dispositif préexistant. La transposition de la directive n'est pas complète à ce sujet.

En effet, le nouvel article L.122-8 du Code de l'Environnement prévoit que « *le rapport environnemental est rendu public avant l'adoption du plan ou du document. Le projet de plan ou de document et le rapport environnemental auxquels sont annexés, le cas échéant, les avis recueillis (avis des services de l'Etat) sont mis à la disposition du public dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Lorsque le projet est soumis à enquête publique, celle-ci tient lieu de mise à disposition du public au sens du présent article* ».

Il ne semble pas ici être question de la reconnaissance d'un droit général pour le public d'être consulté au sujet des documents concernés, mais simplement d'un droit à l'information.

Certes, la consultation du public est bien comprise dans la procédure d'enquête public évoquée, mais la formulation de l'article laisse imaginer qu'il ne s'agit pas de rendre applicable cette procédure à tous les plans ou programmes entrant dans le champ d'application de l'ordonnance, de la systématiser. Il est donc fort probable que seuls les plans et programmes faisant déjà l'objet d'une procédure de consultation (voire infra) seront soumis aux observations du public. De plus, la procédure d'enquête public ne répond notamment pas rigoureusement à l'exigence communautaire d'une information « *à un stade précoce* » (voir infra).

De la même manière, le dispositif mis en place pour les documents d'urbanisme consacre également un droit à l'information relatif entre autre aux « *consultations auxquelles il a été procédé* »³⁷⁴. Il n'est procédé qu'à un renvoi aux procédures de consultation déjà existantes (voir infra).

C'est en définitive un droit générale à l'information relative aux plans et programmes qui est consacré par l'ordonnance. En revanche, le droit interne de la participation à ces documents n'est pas remis en cause et restera ainsi caractérisé par sa disparité et ses insuffisances (voir infra).

³⁷² - Nouvel article L.123-13-1 du c.urb (nouvel article L. 141-1 alinéa 11 c. urb. pour le schéma directeur de la région Île de France).

³⁷³ - Ainsi, l'article L. 122-14 C.urb. que l'ordonnance de 2004 modifie à peine, prévoyait l'obligation d'entreprendre, dans un délai maximum de dix ans, une analyse de l'évolution des circonstances de droit et de fait, finalisée par une délibération, pour maintenir ou réviser en tout ou partie un SCOT. En cas de carence, la caducité du document intervenait.

³⁷⁴ - Nouvel article L. 121-14 c. urb.

L'harmonisation souhaitable n'est pas intervenue et certains plans et programmes ne seront fort probablement pas soumis à la consultation du public telle qu'attendue.

Ensuite, les nouvelles dispositions des deux codes³⁷⁵ prévoient des consultations transfrontières conformément à la directive. Le décret d'application fixera les délais nécessaires à cette consultation (qui devront être raisonnables selon la directive).

Enfin, l'ordonnance répond, non sans une certaine ambiguïté pour les documents d'urbanisme, aux exigences de la directive relatives à l'information sur la décision finale et à la prise en compte des résultats de la consultation.

Le nouvel article L.122-10 du Code de l'environnement impose de mettre à disposition, d'une part, une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport et des consultations, d'autre part, les motifs qui ont fondé les choix opérés compte tenu des diverses solutions envisagées.

Le nouvel article L.121-14 du Code de l'Urbanisme impose quant à lui d'informer le public des « consultations auxquelles il a été procédé » et des « motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées ». Il faut ici relever le caractère quelque peu équivoque de la simple juxtaposition des deux formules. Il ne ressort en effet pas de manière évidente qu'en informant le public des « consultations auxquelles il a été procédé », on l'informe également de la manière dont ces consultations ont été prises en compte.

Malgré les critiques avancées jusqu'ici, l'ordonnance de 2004 constitue un progrès considérable. La notion d'évaluation environnementale stratégique est relativement simple (bien qu'il s'agisse d'un travail plus abstrait que pour des projets de travaux), mais la mise en œuvre de l'ordonnance place les autorités publiques devant un défi considérable. La question devrait concerner un vaste pan de la prise de décision dans le secteur public. Souvent, elle nécessitera un renforcement des structures de planification. Les propositions devront être évaluées de façon plus systématique par rapport à des critères environnementaux afin de déterminer leurs incidences possibles et celles des solutions de substitution viables. Des problèmes d'interprétation ardues se poseront mais, si elles sont réalisées correctement, ces évaluations aideront à formuler des décisions mieux éclairées. Cette évolution se traduira à son tour par une amélioration de la qualité de vie et de l'environnement pour les générations actuelles et futures.

C'est en définitive d'une remarquable affirmation du principe d'intégration dont il est ici question, et plus largement, d'une avancée en matière de développement durable, étant noté que la perspective d'un tel développement implique plus largement d'intégrer trois aspects fondamentaux à la mise en œuvre de toute politique publique ; l'environnement, l'économique et le social³⁷⁶.

³⁷⁵ - Nouveaux articles L.122-9 c.env. et L.121-13 c.urb.

³⁷⁶ - V. notamment, M. Prieur préface, p.7 et s. dans : M. Prieur et S. Doumbé-Billé, « Droit de l'environnement et développement durable », PULIM, 1994.

L'ordonnance constitue également un progrès indéniable en matière d'information du public sur les plans et programmes, information qui plus largement, dans son principe et ses modalités notamment, sera aussi amenée à être renforcée conformément aux nouvelles exigences supra-nationales.

B– L'accès à l'information relative aux plans et programmes en France ; le confortement et la systématisation induits par les exigences supra-nationales ³⁷⁷ :

L'impact de la Convention d'Aarhus et de la législation communautaire sur le droit français à l'information sur l'environnement impose de se référer non seulement, à la loi de 1978 relative aux relations entre l'administration et le public³⁷⁸, mais aussi au dispositif général qui peut contribuer à garantir les droits des citoyens quant à une connaissance et un fonctionnement améliorés des activités publiques³⁷⁹. A cet égard, l'institution du médiateur apparaît en France comme une évolution significative³⁸⁰, tandis que le vote de la loi de 1978 fait l'objet d'interprétations divergentes³⁸¹. Les plans et programmes d'une manière générale sont concernés par l'ensemble de ce dispositif qui, dans une certaine mesure est remis en cause par les exigences supra-nationales. Ensuite, le droit à l'information sur l'environnement en France étant également reconnu de manière sectorielle, certains plans et programmes sont concernés d'une manière plus spécifique par les nouvelles contraintes supra-nationales.

Tel que nous l'avons exposé précédemment, le traitement de l'accès à l'information par la Convention d'Aarhus et le législateur communautaire est multilatéral. Si le droit français est parti de très loin, car la règle existante était celle du secret et du refus d'informer³⁸², le dispositif défini au niveau supra-national ne bouleverse pas fondamentalement le régime juridique institué en France depuis la loi de 1978 en ce qui concerne l'accès à l'information sur demande du public³⁸³. En revanche, en ce qui concerne le second aspect du droit à l'information, le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement, une modification significative est attendue du dispositif

³⁷⁷ - B. Drobenko, « La Convention d'Aarhus et le droit français » : Rev. Jur. Env. n° spécial, 1999, p. 31- 61.

³⁷⁸ - Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (Modifiée par les lois n° 79-587 du 11-07-1979, n°2000-321 du 12-04-2000 publiée au JO du 13-04-2000, n° 2002-303 du 04-03-2002 publiée au JO du 05-03-2002 et n° 2002-1487 du 20-12-2002 publiée au JO du 24-12-2002). Voir également le décret n°88-465 du 28-04-1988.

³⁷⁹ - Notamment, la loi du 6 février 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui reconnaît entre autre le droit de toute personne de connaître et de contester les informations et raisonnements utilisés dans les traitements automatisés (article 3), ou encore, au niveau local, la loi du 6 février 1992 qui érige en principe essentiel de la démocratie locale le droit des habitants de la commune à être informés et consultés.

³⁸⁰ - Loi du 3 janvier 1973 complétée par la loi du 24 décembre 1987 devenu, avec la loi du 13 janvier 1989, le médiateur de la République.

³⁸¹ - Interprété par certains comme « un événement considérable » (Dibgut P., « La liberté d'accès aux documents administratifs », Rev. adm., janvier-février 1979, n° 187, p.) et par d'autres comme l'émergence d'une « démocratie administrative » (Lemasurier J. « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », RDP 1980, p. 1239.)

³⁸² - G. Morange, « Le secret en droit public français », DS, 1978, Chron., p.1.

³⁸³ - L'action communautaire grâce notamment à la directive du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a largement contribué à un réel approfondissement du droit à l'information.

en vigueur en France en particulier du fait que les documents planificateurs soient concernés. Les autorités françaises doivent en effet se conformer à l'intervention dynamique et systématique telle que définie au niveau supra-national.

En premier lieu donc, pour ce qui est de l'accès à l'information sur demande, les procédures et le champ d'application consacrés par le droit français sont confortés dans l'ensemble³⁸⁴.

La liste des documents et des informations que les autorités françaises transmettent déjà correspond pour l'essentiel aux exigences supra-nationales.

Quelques adaptations s'imposeront néanmoins quant aux exceptions admises. C'est la consistance de ces exceptions qui permet en définitive d'évaluer le dispositif français au regard des exigences supra-nationales. En effet, la définition du champ d'application d'un texte s'apprécie autant en considération des principes qu'il énonce qu'en considération des exceptions qu'il admet. Rappelons que la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE imposent une interprétation restrictive de ces exceptions. Comme cela a pu être évoqué lors de nos précédents propos, la Convention (contrairement à la directive 2003/4/CE) opère une distinction entre les notions de « refus » et de « rejet » en matière d'accès à l'information. Cette distinction, pertinente d'un point de vue méthodologique permet d'établir un bilan différencié et globalement mitigé de l'état du droit en France.

Ainsi, pour ce qui est des « refus », les motifs développés par la Convention sont pour l'essentiel identiques au dispositif en vigueur en France. C'est ce que confirme l'interprétation donnée en France par la CADA ou les juridictions administratives. Cependant, des notions telles que celles de demande abusive ou de formulations en termes généraux méritent d'être précisées³⁸⁵.

En outre, la notion de document en cours d'élaboration, qui peut justifier un refus de communication, peut conduire à neutraliser la transmission d'informations détenues si elle ne fait pas l'objet d'utiles précisions. La CADA considère que s'il s'agit d'un document destiné à la publication, les documents servant à établir cette publication doivent être considérés comme inachevés tant que la publication n'est pas intervenue³⁸⁶. La notion de documents préparatoires³⁸⁷ fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle pouvant conduire à réduire l'obligation de transmission³⁸⁸. Il faut d'ailleurs remarquer à ce sujet que la CADA et le juge administratif continuent trop souvent à permettre des refus de communication de documents préparatoires et inachevés³⁸⁹.

³⁸⁴ - B. Drobenko, op. cit., p. 37.

³⁸⁵ - Ainsi, la CADA a considéré que pouvaient être qualifiées d'abusives des demandes « ayant un caractère systématique et répétitif » (CADA, 28 avril 1994, B., Huitième rapport d'activité, La Documentation française 1995, p. 22.)

³⁸⁶ - CADA, avis n° 1998 1042. HS du 24 avril 1998, en publication dans le neuvième rapport.

³⁸⁷ - Qui peut correspondre à celle de « communications internes » ou de « documents en cours d'élaboration » de la Convention et des directives communautaires.

³⁸⁸ - Parmi les nombreux exemples : CE, 30 décembre 1998, Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions (req. n° 172761).

³⁸⁹ - La loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a malheureusement entériné ce refus (Article 2 alinéa 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée), JO n° 88 du 13 avril 2000.

En ce qui concerne les motifs de « rejets », des réformes sont également à envisager en France. Tout d'abord, la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE apportent une innovation au regard du dispositif français d'information pour ce qui concerne le rejet et la divulgation d'informations sur le milieu sur lequel portent les informations, tels les sites de reproduction des espèces rares. Le droit français ignore cette disposition dont la fonction est de préserver des milieux contre les atteintes que pourraient générer la divulgation de certaines informations. Il ignore aussi « *la préservation des intérêts des tiers* » considérée par la Convention et la directive comme justification possible d'un rejet. Comme nous l'avons évoqué lors des développements relatifs à ces textes, cette hypothèse peut constituer une limitation significative quant à l'accès à l'information et notamment à l'information relative aux plans et programmes.

D'autres réformes intéressant moins directement, moins largement les plans et programmes sont par ailleurs nécessaires. C'est le cas notamment en matière de secrets industriels et commerciaux.

En effet, si ces secrets sont protégés par la Convention d'Aarhus et la législation communautaire, selon la Convention, « *les informations relatives aux émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées* ». Il est donc nécessaire de dissocier les informations qui relèvent du secret industriel ou commercial *stricto sensu* des informations concernant la protection de l'environnement. De ce point de vue, le droit français devra connaître une évolution puisque le dispositif en vigueur n'établit pas cette distinction³⁹⁰.

Notons que, concernant les informations relatives aux pollutions plus généralement, la CADA développe une interprétation restrictive des motifs de rejets³⁹¹.

Dans l'ensemble, les motifs de rejets de demandes de communication d'informations, s'ils constituent désormais en France des exceptions au principe, ont cependant été quelque peu élargis par des listes de documents considérés non communicables par arrêtés ministériels pris en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Les plans et programmes sont susceptibles d'y être inclus³⁹².

Concernant les redevances exigibles pour l'accès à l'information, qui selon la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE doivent être d'un « *montant raisonnable* », l'évolution semble aller dans le bon sens en France³⁹³.

³⁹⁰ - B. Drobenko, op. cit., p.38.

³⁹¹ - Ainsi, elle émet un avis favorable à la transmission des avis rendus par les autorités administratives ou les instances consultatives dès lors que les décisions qu'elles justifient ont été effectivement prises ou les contrats signés, de même qu'elle émet un avis favorable à la transmission des documents retraçant les mesures de pollution (CADA, Cinquième rapport d'activité, La Documentation française, 1988, p. 52 et s.).

³⁹² - C'est ainsi, qu'un arrêté du 16 janvier 1990 précise que ne peuvent être communiqués les documents comportant la description des dispositifs d'accès d'urgence et des parties d'installations concourant à la sûreté et à la sécurité industrielles (M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 5^e éd. 2004, p. 109.), ce qui est susceptible de concerner les plans d'urgence mis en place pour faire face aux risques d'installations publiques ou privées, les POI en particulier.

³⁹³ - Le qualificatif « *raisonnable* » peu être rapproché de l'interprétation donnée par la CADA qui porte une appréciation circonstanciée sur les tarifs pratiqués, considérant par exemple que 4 francs (61 centimes d'euro) par photocopie constituait le prix maximum que pouvait demander une petite commune, tandis que 3 francs (46 centimes d'euro) dans une grande ville était excessif, mais qu'en tout état de cause l'impossibilité d'encaisser les frais correspondant devait conduire à délivrer des photocopies gratuitement (CADA, huitième rapport précité, p. 26 et 27.). Ainsi, une autorité publique peut être condamnée sous astreinte à délivrer les copies de documents concernés (TA, Caen, 5 mai 1998, CEREAL, req. n° 971322).

En second lieu, en ce qui concerne le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement, une modification considérable est attendue du dispositif en vigueur en France, particulièrement en ce qu'elle a trait aux plans et programmes.

La Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE posent le principe d'une systématisation de l'obligation d'information pour les autorités publiques. Elles imposent aux autorités des Etats signataires une intervention dynamique.

La première exigence, la collecte des informations, constitue une nouvelle perspective imposant que les autorités disposent de ces informations. Ceci implique la mise en place de réseaux leur permettant de recueillir les informations auprès de tous les acteurs en matière d'environnement. La France est encore loin de disposer de tous les réseaux nécessaires³⁹⁴.

Quant à l'obligation de diffusion de l'information, si les textes et autres réglementations (relatifs aux plans et programmes entre autre) sont déjà accessibles en France, la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE innovent en rendant aussi accessibles les rapports sur l'Etat de l'environnement, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement ainsi que les accords portant sur l'environnement (qui au fond sont parfois des documents planificateurs). Les études d'impact stratégiques devront aussi être accessibles selon la directive 2003/4/CE³⁹⁵. Il s'agit là d'extensions significatives que le droit français devra intégrer ; de plus, l'accès à ces informations doit être gratuit.

En outre, la Convention et la directive 2003/4/CE distinguent deux hypothèses ; les cas d'urgences et les autres. Les plans et programmes sont concernés dans les deux cas.

Pour les cas d'urgence, les deux textes imposent une diffusion immédiate et sans retard de l'information aux personnes susceptibles d'être touchées. Ici, il apparaît que le dispositif français en vigueur développe cette obligation en fonction de la nature du risque et du secteur concerné. On trouve dans certains de ces secteurs une planification des mesures d'urgence (les PPI notamment) et les documents en cause doivent donc être diffusés³⁹⁶ (sous réserve du respect du secret industriel ou commercial opposable entre autre à la diffusion des POI).

³⁹⁴ - Pour s'en convaincre, il suffit par exemple de constater les difficultés que peuvent parfois rencontrer entre eux les services déconcentrés de l'Etat pour l'obtention d'informations.

³⁹⁵ - Ainsi que plus largement, selon la Convention d'Aarhus, les faits et analyses de faits (voir supra).

³⁹⁶ - Dans le cadre de l'organisation de la sécurité civile, le législateur précise à l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 modifié (article L. 125-2, c. env.) que « *les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles* ». Le droit à l'information sur les risques majeurs ainsi proclamé à été organisé par le décret 90-918 du 11 octobre 1990 (JO, 13 octobre). L'arrêté du 28 janvier 1993 fixant les règles techniques de l'information préventive a été annulé pour incompétence du ministre de l'Environnement : CE, 26 mai 1995, *Union des industries chimiques*, Rec, p. 212). Il comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets, qui comprennent entre autre (voir supra), les plans particuliers d'intervention (PPI). Il est en effet précisé à l'article L. 125-2 que « *l'exploitant est tenu de participer à l'information du public sur les mesures prises aux abords des ouvrages ou installations faisant l'objet d'un plan particulier d'intervention* » (Loi du 22 juillet 1987) . Ces informations figurent dans un dossier synthétique établi par le préfet et dans un document d'information élaboré par le maire. Ces éléments d'information sont tenus à jour et librement consultables en mairie. L'information a été renforcée par la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 en rendant obligatoire le comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout le bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations Seveso seuil haut (article L. 125-2 c. env.) et en rendant obligatoire, à la demande du maire, la

Pour les autres hypothèses, nous devons constater que la France a également mis en œuvre un dispositif sectoriel d'identification mais qu'une systématisation des sources d'information s'impose désormais³⁹⁷. Certains plans et programmes sont concernés par le dispositif jusqu'à présent consacré, notamment en matière de déchets³⁹⁸.

Cependant, le bilan de certaines modalités d'information révèle quelques faiblesses³⁹⁹ et l'interprétation des textes par les tribunaux est parfois restrictive. C'est notamment le cas de l'interprétation de l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 relative aux risques technologiques⁴⁰⁰.

Par ailleurs, la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE définissent également les modalités d'identification des informations à diffuser. A cet égard, la constitution de fichiers, registres ou listes accessibles au public, comme la constitution de banques de données électroniques sera à développer en France, particulièrement en ce qui concerne les plans et programmes.

Il convient enfin de rappeler que les remarques faites au sujet des limites définies par les « rejets » en matière d'accès à l'information sur demande en France sont applicables à la diffusion conformément à la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE (voir supra).

Lorsque toutes les prescriptions supra-nationales en matière d'information auront été intégrées par le droit interne, les plans et programmes seront davantage identifiables par le public, ce qui contribuera à l'effectivité de sa participation. En outre, l'information relative aux plans et programmes s'inscrit plus largement dans des procédures de participation qui contribuent également à sa définition et qu'il convient maintenant d'analyser.

réunion publique contradictoire qualifiée de réunion d'information et d'échange par l'article L. 123-9 du Code de l'Environnement. Cette dernière avancée a rencontré une vive opposition d'une partie du parlement, le gouvernement ayant quant à lui, au contraire, souhaité que cette réunion publique soit toujours de droit.

S'agissant des risques naturels prévisibles spécifiquement, la loi précitée du 30 juillet 2003 (article 40) est venue ajouter à l'article L. 125-2 c. env. les dispositions suivantes : « Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention sur les risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque (...). Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents (...) lorsqu'elle est notamment relative aux mesures prises en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre les incendies et la prévention des risques majeurs (...) ».

³⁹⁷ - B. Drobenko, op. cit, p. 41.

³⁹⁸ - La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 (JO n°162 du 14 juillet 1992) qui met en place un dispositif de planification dans le domaine des déchets, réaffirme de façon redondante le droit à l'information au 4^e de l'article 1 de la loi du 15 juillet 1975 et surtout l'explique en énonçant en quoi il consiste (communication de documents par l'exploitant, création de commissions locales d'information et de surveillance, établissement de documents d'évaluation des mesures prises pour éliminer les déchets...). Il faut aussi se référer à l'article 3-1 de la loi du 15 juillet et au décret 93-1410 du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets.

³⁹⁹ - Taplin J., « Déchets : CLIS : un rôle à éclaircir », Le Moniteur, 10 juillet 1998, p. 37.

⁴⁰⁰ - CE, 26 mai 1995, *Union des industries chimiques et autres*, req. n° 146668, RDI, n° 10/12-1995, p. 720. Un ministre ne peut imposer à un industriel des mesures d'information du public au titre de l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976 dès lors que la loi de 1987 (article 21) prévoit que ces mesures relèvent d'un décret en conseil d'Etat.

Section 2 : TYPOLOGIE DES PROCEDURES DE PARTICIPATION APPLIQUEES OU APPLICABLES AUX PLANS ET PROGRAMMES : L'ABSENCE DE MECANISMES DE CODECISION :

Si en France, le champ de la participation a connu une réelle extension, elle ne renvoie toutefois pas à un concept juridique homogène mais recouvre au contraire des modalités extrêmement différenciées d'association à la décision. On constate un véritable foisonnement des procédures. Cette hétérogénéité des procédures, aux modalités et aux effets distincts, rend difficile la définition et l'identification d'un tel principe.

Une typologie de ces procédures s'avère donc nécessaire afin de déterminer ce que recouvre le principe en France. Ainsi, les mécanismes de consultation doivent être distingués des mécanismes de concertation.

Selon la Convention d'Aarhus et la législation communautaire, la participation effective du public aux plans et programmes implique que celle-ci soit organisée en continu et en amont du processus décisionnel, alors que les choix entre diverses solutions sont encore possibles et qu'une discussion sur l'opportunité même du projet de plan ou programme peut avoir lieu, ce que le droit interne permet plus largement depuis la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 qui élargit également le champ de la participation du public. Le droit au débat public, rénové dans le cadre cette loi, semble traduire la recherche de nouvelles modalités de participation qui permettraient notamment une association du public en amont.

Tous les plans et programmes ne sont pas soumis à un processus continu de participation tel que défini par le droit supra-national, loin de là. Certains font l'objet d'une consultation en aval et d'autres d'une concertation en amont. Rares sont ceux qui font l'objet des deux types de procédures.

§ 1: La « participation » en aval du processus décisionnel des plans et programmes :

Deux types de procédures permettent une association du public en aval du processus décisionnel : les référendums locaux et l'enquête publique. Les premiers doivent être évoqués bien qu'il faille demeurer conscient que l'on se situe ici en matière de démocratie directe, et non plus en matière de démocratie participative.

A – Les référendums locaux : des procédures particulièrement adéquates pour les plans et programmes mais peu ou pas appliquées à ce type de documents :

Deux types de référendums locaux ont été consacrés par le législateur français. Il existe tout d'abord une procédure de « consultation des électeurs sur les affaires communales » consacrée par la

loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République⁴⁰¹, injustement appelée jusqu'à une certaine époque « référendum local », puis les authentiques référendums locaux consacrés récemment par la loi organique du 1^{er} août 2003⁴⁰². Rien ne semble indiquer que ces procédures ne soient pas applicables aux plans et programmes intéressant l'environnement bien que ces derniers ne soient pas expressément visés.

L'article 10 de la loi du 6 février 1992 affirme que le droit des habitants d'être informés des affaires de la commune et à être consultés sur les décisions qui les concernent est un principe essentiel de la démocratie locale⁴⁰³. Afin de mettre en œuvre ce principe, la loi institutionnalise le « référendum communal » en reconnaissant aux autorités municipales la possibilité de consulter les électeurs sur les décisions qu'elles sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune⁴⁰⁴. Cette procédure semble particulièrement appropriée en matière de plans et programmes eu égard notamment à l'acception libérale du public y étant attachée au niveau supra-national, eu égard au caractère diffus des intérêts susceptibles d'être affectés par ces documents (voir supra). Cependant, cette consultation reste marginal en pratique⁴⁰⁵ (voir inutilisé en matière du plan et programme ?) et le législateur et le juge administratif ont strictement encadré sa procédure.

Le champ de la consultation est en effet limité aux affaires de la compétence de la commune. Or, le juge administratif a adopté une interprétation littérale de la notion en matière de projets ponctuels en décidant, par exemple, s'agissant d'un tracé autoroutier, que la construction sur le territoire de la commune n'a pas le caractère d'une affaire relevant de la compétence de la commune⁴⁰⁶.

Une interprétation aussi restrictive a posé le problème de savoir quelles sont les matières sur lesquelles peut porter la consultation dans la mesure où il est difficile de trouver, au regard du système de répartition des compétences, des matières qui soient de la compétence exclusive des communes.

Par analogie pour les plans et programmes de la commune, il est évident qu'une telle interprétation restrictive devrait prévaloir étant donné que ces derniers sont le plus souvent soumis à un rapport de subordination (conformité, compatibilité, prise en compte ou considération et cohérence ; voir supra) à des normes supra-communales relatives au domaine et/ou au territoire concerné, qu'il s'agisse de documents planificateurs, de lois ou de règlements. Il semble que le juge ait

⁴⁰¹ - JO 8 février 1992 ; 12 mai 1992.

⁴⁰² - Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JO n° 33 du 8 février 1992 (JO n° 110 du 12 mai 1992 pour rectificatif).

⁴⁰³ - CGCT, article L. 2141-1.

⁴⁰⁴ - CGCT, article L. 2142-1.

⁴⁰⁵ - Environ 200 projets par an.

⁴⁰⁶ - CE, 1^{er} décembre 1994, *Cne Avrillé* : Rec.CE, p. 558 ; AJDA 1995, p. 838, note Y. Jegouzo. La même solution a été adoptée à propos du tracé du TGV Sud-Est (CE, 14 avril 1995, *Cne Ventabren* : Juris.data n°1995-045808 ; Rec. CE, tables p. 683).

finalement souhaité exclure l'organisation d'une consultation par un conseil municipal dans le seul but de contester l'action de l'Etat ou d'une collectivité locale voisine⁴⁰⁷.

Depuis la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'initiative d'une telle consultation peut relever des citoyens⁴⁰⁸. Cette possibilité n'est toutefois ouverte que lorsque la consultation porte sur une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme⁴⁰⁹. Il semblerait opportun de l'étendre aux plans et programmes.

Si cette consultation semble constituer une bonne alternative en matière de plans et programmes, elle n'est cependant qu'une demande d'avis pour le conseil municipal qui reste libre de la décision à prendre⁴¹⁰. Quelle que soit l'opinion majoritaire qui a pu se dégager, le conseil municipal n'est pas juridiquement lié par celle-ci et reste libre de sa décision. Elle a toutefois incontestablement une portée politique car il paraît difficile pour un conseil municipal de ne pas tenir compte des résultats d'une consultation, surtout si le taux de participation est élevé⁴¹¹.

S'agissant du référendum local institué par la loi organique du 1^{er} août 2003, il s'agit d'un référendum décisionnel. Il ne s'agit plus d'une simple consultation dénuée d'effet juridique. Cette procédure est même pour la classe politique un jeu très dangereux, sorte de « roulette russe politique ». La démocratie représentative et ses représentants se méfient des effets des consultations référendaires ou le peuple sanctionne souvent une équipe dirigeante plutôt que de répondre à la question posée. La crainte des « votes sanctions » explique une pratique retenue du référendum.

Départements, régions et communes, par l'intermédiaire de leurs assemblées délibérantes peuvent soumettre à référendum tout projet relevant des affaires de la collectivité. Les plans et programmes peuvent être concernés mais il est possible de réitérer les remarques faites précédemment s'agissant de l'appréciation restrictive de la formule « *affaire relevant de la compétence de la commune* » par le juge administratif au sujet de la formule « *projet relevant des affaires de la collectivité* ».

En outre, pour que le référendum soit validé, 50% des électeurs devront s'être rendus aux urnes et l'Etat encadrera strictement cette procédure⁴¹². La loi détaille également les moments où ne peut intervenir la procédure⁴¹³.

⁴⁰⁷ - J. Viguier, « De la mauvaise utilisation du terme « référendum au plan local » », Petites affiches, 25 février 1998, p. 12.

⁴⁰⁸ - Article L. 2142-3 CGCT. Voir à ce sujet P. Zavoli, La démocratie administrative existe-t-elle ? Plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum local, RDP, n°5-2000, p. 1516.

⁴⁰⁹ - CGCT, article L. 2142-3.

⁴¹⁰ - CGCT, article L. 2142-2, al.2.

⁴¹¹ - Un maire passant outre l'avis de la population, surtout si celle-ci a manifesté clairement son hostilité au projet, s'apparenterait à un suicide politique.

⁴¹² - Un transfert au préfet de la décision d'ouverture d'un référendum est possible.

⁴¹³ - A titre d'exemple : en cas de renouvellement prochain des membres de l'assemblée de la collectivité organisant le référendum, pendant une campagne électorale, s'il y'a eu un référendum portant sur le même sujet moins d'un an avant.

Pour le reste, la loi organique traite en général des conditions d'information du public et du déroulement des opérations de vote. Un décret en Conseil d'Etat doit intervenir pour expliciter ces modalités.

B – La procédure transversale au domaine de l'environnement : l'enquête publique :

Procédure ancienne, l'enquête publique a été complètement rénovée par la loi dite Bouchardeau du 12 juillet 1983⁴¹⁴ qui a restructuré son objet autour de la protection de l'environnement en même temps qu'elle a développé l'information et la participation du public. Si elle est le mécanisme de participation le plus ancien et le plus fréquemment utilisé, en matière de plans et programmes notamment⁴¹⁵, elle est aussi celui qui a fait l'objet des plus vives critiques.

Son caractère trop tardif a été fréquemment dénoncé, donnant l'impression au public que les principales options de la proposition étaient déjà arrêtées et que son opportunité ne pouvait plus être remise en cause. Ce sont d'ailleurs ces insuffisances qui ont suscité la mise en place de mécanismes en amont des projets, tel le débat public (voir infra). Malgré les intentions louables d'une directive du 14 mai 1976 du Premier ministre, le caractère contradictoire de la procédure n'a pu satisfaire ni le pétitionnaire et l'administration, ni les collectivités locales, ni les citoyens⁴¹⁶. La sous-information de ces derniers reste la caractéristique des enquêtes publiques⁴¹⁷.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a quelque peu modifié son régime, notamment en alignant les modalités de désignation et les prérogatives du commissaire enquêteur intervenant dans le cadre des enquêtes de droit commun sur les dispositions de la loi Bouchardeau⁴¹⁸.

Les innovations apportées par cette loi n'ont toutefois pas pour effet de profondément transformer cette procédure qui, actuellement apparaît plutôt comme une procédure d'information du public qu'un mécanisme permettant sa participation⁴¹⁹ (Se trouve ici souligné le bilan négatif émis précédemment au sujet de l'ordonnance du 3 juin 2004 eu égard à la procédure de consultation prescrite par la directive 2001/42/CE ; voir infra).

⁴¹⁴ - Loi n°83-630 du 12 juillet 1983, JO 13 juillet 1983, p. 2156. Voir au sujet de cette loi J.-Cl. Hélin, R. Hostiou, « les nouvelles procédures d'enquêtes publiques », *Economica*, 1986 ; Prieur et autres, « Les enquêtes publiques, quel avenir ? », La documentation française, NED, 1990, n° 4910 ; R. Hostiou, J.-Cl. Hélin, « Droit des enquêtes publiques », *Le moniteur*, 1993 ; J.-Cl. Hélin, « L'évolution récente du droit des enquêtes publiques », *RDI*, 1994-2, p. 179.

⁴¹⁵ - Sont ainsi soumis à enquête publique : les PLU, les SCOT, les PPR, les PPRT, plan de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés, les ZPPAUP, les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, les chartes de PNR, les DTA, les PEB, les PDU, etc ...

⁴¹⁶ - M. Prieur, « Droit de l'environnement », Dalloz, 5^e éd. 2004, p. 125.

⁴¹⁷ - Caballero, « Essai sur la notion juridique de nuisance », thèse, Paris II, 1979, p. 163.

⁴¹⁸ - C. expr., article L.11-1.

⁴¹⁹ - F. Jamay, « Principe de participation », *Juris-Classeur Environnement*, fasc. 135, à jour au 26 juillet 2002, p. 10.

C – Les mécanismes sectoriels de participation appliqués aux plans et programmes :

De nombreux textes intervenus dans le domaine de l'environnement organisent une consultation du public. Ainsi, de nombreux plans et programmes élaborés dans ce secteur sont fréquemment soumis à la consultation du public afin de recueillir ses observations.

On peut citer, à titre d'exemple, la possibilité pour le public, lors de l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, de présenter des observations sur le projet rendu public⁴²⁰, la mise à disposition du projet de schéma départemental des carrières afin de recueillir ses observations⁴²¹ ou encore la mise à disposition pendant deux mois des plans d'élimination des déchets⁴²² ou des projets de plans régionaux de qualité de l'air⁴²³ afin que le public puisse présenter ses observations etc...

Il faut également évoquer, dans les domaines des collectivités locales et de l'environnement urbain, l'apport de la loi démocratie de proximité en ce qu'elle crée des nouvelles instances de consultation, les « Conseils de quartier », « sorte de commission extramunicipale permanente »⁴²⁴ dont l'organisation est obligatoire dans les communes répondant à un seuil démographique⁴²⁵. Cette institution est un progrès mais prête le flanc à la critique. En effet, la nomination de ses membres et son fonctionnement sont étroitement contrôlés par les élus locaux. Ensuite, si les membres du Conseil de quartier détiennent un droit de proposition, leur consultation par le maire est discrétionnaire.

En instituant cette nouvelle modalité de participation, la loi n'exclut pas absolument les plans et programmes (sous réserve de la volonté des élus locaux) en disposant que « *le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des actions* »⁴²⁶ intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville ».

Enfin, s'agissant des mécanismes sectoriels de participation appliqués aux plans et programmes, de nombreuses instances consultatives permettent également la participation des associations de protection de l'environnement (Voir infra).

Il convient ensuite d'évoquer les procédures de participation en amont des processus décisionnels qui répondent davantage aux exigences chronologiques supra-nationales.

⁴²⁰ - Il est prévu à l'article L. 216-6 c. env. (modifié par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004) que « *le projet est rendu public par l'autorité administrative avec, en annexe, les avis des personnes consultées. Ce dossier est mis à la disposition du public pendant deux mois* ». Le même article poursuit ensuite : « *A l'issue de ce délai, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux, éventuellement modifié pour tenir compte des observations du public (...) est approuvé par l'autorité administrative. Il est tenu à la disposition du public* ».

⁴²¹ - Décret n° 94-603, 11 juillet 1994 relatif au schéma départemental des carrières, article 2, JO 20 juillet 1994, p. 10470.

⁴²² - C. env. article L. 541-11.

⁴²³ - C. env. article L. 222-2.

⁴²⁴ - P. Le Louarn, *Démocratie de proximité et protection de l'environnement : la participation du citoyen local*, Rev. Jur. Env., 4/2002, p. 594.

⁴²⁵ - Communes de plus de 80 000 habitants, celles comprises entre 20 000 et 79 999 habitants pouvant cependant se doter de ces institutions.

⁴²⁶ - Par rapport à l'article L. 300-2 c.urb. (voir infra), qui vise les « *actions ou opérations* », il peut être soutenu que l'opération (opus) a nécessairement une incidence matérielle, physique ; tandis qu'une « *action* » peut être dépourvue de cette caractéristique (plan, programme, texte). G. Monédiaire, Colloque « Convention d'Aarhus (Art.8) », Limoges, 29 janvier 2004 (non publié).

§ 2 : La « participation » en amont du processus décisionnel des plans et programmes :

Deux procédures permettent (ou permettrait pour la seconde) une association du public en amont du processus décisionnel des plans et programmes : la concertation préalable aux décisions locales importantes en matière d'aménagement et le débat public.

A – La concertation préalable aux décisions locales importantes en matière d'aménagement :

L'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme, issu de la loi du 18 juillet 1985 sur l'aménagement urbain⁴²⁷, impose une concertation obligatoire pour de nombreuses décisions locales importantes en matière d'aménagement aux fins d'associer les citoyens et les groupements intéressés.

Son champ d'application a connu une extension importante, notamment en matière de planification, avec la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000⁴²⁸.

La concertation est désormais obligatoire lors de toute élaboration et révision des SCOT⁴²⁹ alors qu'elle n'était auparavant pas prévue pour leurs « ancêtres » les schémas directeurs. Elle l'est également lors de l'élaboration et de la révision des PLU⁴³⁰ alors qu'elle n'était auparavant obligatoire que pour la modification ou la révision d'un POS ouvrant à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future. Elle concerne en outre, comme précédemment, toute création, à l'initiative du conseil municipal, d'une ZAC. Sont également soumis à concertation les plans de prévention des risques technologiques depuis la loi 2003-699 du 30 juillet 2003.

S'agissant de ses modalités, la concertation n'est que très faiblement encadrée. En effet, l'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme impose seulement l'obligation pour l'organe délibérant, de délibérer sur les objectifs et les modalités de la concertation et, pour l'exécutif, d'en présenter le bilan devant l'organe délibérant auquel il revient de délibérer à l'issue de cette présentation. Les modalités concrètes de la concertation sont donc laissées à l'initiative de la personne publique qui dispose d'une large marge d'appréciation pour la réaliser. On constate toutefois dans la pratique une certaine uniformité⁴³¹.

Pour ce qui est du moment de la participation, l'article L.300-2 exige que la concertation soit réalisée « pendant toute la durée de l'élaboration du projet » (Il semble s'agir là de la seule réponse explicite du droit interne à l'exigence de la Convention d'Aarhus d'une participation en continu, « *tout au long du processus décisionnel* »). En outre, le Ministre de l'équipement a pu faire savoir que la

⁴²⁷ - JO 19 juillet 1985, p. 8152 ; rect. 21 décembre 1985, p. 14946.

⁴²⁸ - JO 14 décembre 2000, p. 19777.

⁴²⁹ - C. urb., article L. 122-4.

⁴³⁰ - C. urb., article L. 123-6 et L. 123-19.

⁴³¹ - La concertation prend le plus souvent la forme d'une publicité dans la presse locale, d'expositions de plans, de maquettes et de réunions publiques dont le juge administratif a affirmé à plusieurs reprises qu'elles permettaient de satisfaire aux exigences de l'article L. 300-2 (CE, 24 février 1993, *Roncari et SCI du domaine de Billy*, req. n° 116219.).

concertation « doit être menée pendant toute la durée des études » car « il s'agit de permettre à la population de débattre avec les autorités locales (...) avant que l'essentiel des décisions soit intervenu ou que les études lourdes et onéreuses aient été menées à leur terme »⁴³².

La concertation doit donc intervenir en amont du processus par rapport à l'enquête publique. Le juge administratif a ainsi considéré qu'elle devait se dérouler « avant que le projet soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective »⁴³³.

En revanche, la portée de la procédure est encore une fois limitée. Si la personne publique doit présenter le bilan de la concertation, elle n'est pas pour autant liée par ses résultats et le juge administratif a pu en conséquence décider que le fait de ne pas tenir compte des observations présentées au cours de la procédure de concertation est sans influence sur la légalité de la délibération approuvant le projet⁴³⁴. Le contrôle du juge s'arrête donc à l'appréciation du caractère suffisant des modalités mises en œuvres. La concertation de l'article L. 300-2 ne serait en définitive qu'une obligation formelle.

Toutefois, si un conseil municipal peut légalement adopter un projet comportant des modifications par rapport aux prévisions antérieures qui ont été soumises à la concertation, c'est à la condition que ces modifications n'en affectent ni la nature ni les options essentielles, qu'elles ne vident pas cette concertation de son sens⁴³⁵.

De nombreux reproches ont été adressés à cette procédure tenant notamment à son caractère flou et mal défini et à la faiblesse des garanties offertes au public quant à la sincérité de la procédure. La lecture minimaliste, parfois excessivement timide, qu'en a faite le juge administratif a également fait l'objet de critiques⁴³⁶.

B – Le débat public : vers une application prochaine de la procédure en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement ?

Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature (voir supra), le droit au débat public a été profondément renouvelé par le titre IV de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Le champ du débat public a été élargi, les modalités de saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) ont été assouplies et ses compétences et ses moyens renforcés. En effet, conformément à ce que préconisait un rapport du Conseil d'Etat de 1999⁴³⁷, la CNDP est transformée en autorité administrative indépendante⁴³⁸ et, bien qu'elle n'ait ni

⁴³² - Rep. Min., JO 20 décembre 1993, p. 4640.

⁴³³ - CE, 6 mai 1996, *Association Aquitaine Alternative*, Juris-data n° 640020 ; CJEG, janvier 1997, p. 9, concl. D. Piveteau.

⁴³⁴ - CE, 3 décembre 1993, *Ville Paris c/ Parent et a.*, Juris-data n° 1993-048358, Rec. CE, p. 340.

⁴³⁵ - CE, 18 mars 1994, *Copropriété Le Melchior et a.*, juris-data n°1994-044402, Rec. CE, p. 1244.

⁴³⁶ - J.-P. Demouveau, « La concertation, un art de l'insuffisance » : Etudes foncières mars 1997, p. 30.

⁴³⁷ - CE, rapport public, *L'intérêt général*, Etude et documents, Doc. Fr.,1999, p.239-357.

⁴³⁸ - Article L. 121-1 alinéa 1 c. env.

pouvoir réglementaire, ni pouvoir d'injonction ou de sanction, au regard de ses missions, il ne paraît pas possible d'affirmer que son rôle se réduirait à une simple magistrature d'influence⁴³⁹.

Cependant, si la procédure du débat public constitue une véritable avancée en France, son champ d'application n'inclut *a priori* pas clairement les plans et programmes relatifs à l'environnement⁴⁴⁰. Sont même exclus expressément de ce champ des documents d'urbanisme (PLU, SCOT et cartes communales)⁴⁴¹. En revanche, et semble-t'il afin de répondre aux exigences de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, il est prévu que le ministre de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des « options d'intérêt général en matière d'environnement ou d'aménagement »⁴⁴². Les plans et programmes relatifs à l'environnement devraient logiquement compter parmi ces options d'intérêt général. Il semblerait toutefois que la Commission ne soit pas obligée de donner suite à la saisine⁴⁴³. Par ailleurs, le régime du débat public n'est dans ce cas pas précisé comme il peut l'être pour les projets d'aménagement ponctuels.

Il ne serait malgré tout pas interdit de penser que les quatre grandes missions de la CNDP⁴⁴⁴ (article L. 121-1 c. env.) soient en substance reprises, ainsi que la mise en œuvre du débat en amont du processus décisionnel⁴⁴⁵ (voir infra). Il faut préciser que dans l'exercice de ces différentes missions, la CNDP n'a pas la possibilité de donner un avis sur le fond des procédures qui lui sont soumis⁴⁴⁶.

En pratique, certaines options d'intérêt général ont déjà été l'occasion d'un débat public. Ont en effet été ainsi évoquées lors des débats, des questions aussi diverses par leurs enjeux que la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées, la politique des transports dans le massif transalpin, l'expérimentation des OGM dans les champs ou les grands choix énergétiques⁴⁴⁷. Surtout, le gouvernement a récemment eu l'initiative de lancer un large débat national afin de déterminer, de

⁴³⁹ - Opinion de J.-C Hélin et R. Hostiou, « Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets », AJDA, avril 2002, p. 291

⁴⁴⁰ - Le champ d'application du débat public porte en principe sur le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire (article L. 121-1 alinéa 1 c. env.).

⁴⁴¹ - Article L. 121-2 c. env. Cette dérogation se justifie par l'existence de la procédure prévue à l'article L. 300-2 c. urb.

⁴⁴² - Article L. 121-10 c. env. La saisine est ici en retrait par rapport à celles prévues de manière obligatoire ou facultatives pour les projets d'aménagement. Notons en effet, que dans le cadre des saisines facultatives, peuvent notamment avoir l'initiative, dix parlementaires, un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal, un EPCI et les associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national.

⁴⁴³ - F. Jamay, op. Cit., p. 15.

⁴⁴⁴ - La CNDP doit en premier lieu veiller au respect de la participation du public. Cette participation peut prendre la forme d'un débat public mais la mission de la Commission s'étend, au-delà de la seule organisation du débat, qui n'est désormais plus qu'une modalité de la participation. Elle doit en second lieu veiller au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie. Elle a en troisième lieu une fonction de conseil relative à la concertation du public. Elle a enfin une mission de diffusion de tout avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.

⁴⁴⁵ - Afin de respecter les exigences de la Convention d'Aarhus qui prévoit la participation en amont, l'article L. 121-1 alinéa 3 c. env. précise que la participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. En outre, la CNDP établie et publie le calendrier de déroulement du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois, celle-ci pouvant être prolongée de deux mois par une décision motivée de la CNDP (article L. 121-11 alinéa 1 c. env.).

⁴⁴⁶ - Ce que prévoit l'article L. 121-1 alinéa 7 c. env. pour les projets d'aménagement.

⁴⁴⁷ - J.-C Hélin et R. Hostiou, op. cit., p. 296.

manière partagée avec le grand public et l'ensemble des acteurs de l'eau, quels aménagements devaient être apportés à la politique française de l'eau (voir infra).

Par les missions qui sont confiées à la CNDP, celle-ci se voit en définitive chargée d'élaborer une doctrine en matière de concertation et de dégager progressivement des règles communes en matière d'organisation du débat public, notamment par l'élaboration de « guides de bonnes pratiques »⁴⁴⁸.

Bien que les règles ainsi produites n'aient pas de caractère contraignant, elles devraient faire autorité et être largement utilisées, compte tenu du statut d'autorité administrative indépendante conféré à la Commission. La planification, au niveau nationale en particulier, pourrait bien à l'avenir être l'occasion de faire émerger une telle doctrine administrative (voir infra).

La volonté politique du gouvernement sera décisive en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement et devra dépasser de nombreux obstacles traditionnels.

CHAPITRE 2 : LES OBSTACLES ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION : LA NECESSITE D'UNE REDEFINITION GENERALE DES RELATIONS DU CITOYEN AVEC LE POUVOIR POLITIQUE ET ADMINISTRATIF :

La consécration d'un droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement, tel que défini au niveau supra national, nécessitera, en France, que soient surmontés de nombreux obstacles contribuant aux insuffisances institutionnelles exposées jusqu'ici (Section 1).

En revanche, certaines tendances juridiques, politiques ou sociologiques significatives laisseraient augurer des perspectives d'évolution propres à favoriser le développement et l'approfondissement de ce droit (Section 2).

Section 1 : LES OBSTACLES A L'APPROFONDISSEMENT DU DROIT A PARTICIPER AUX PLANS ET PROGRAMMES LIES AUX TRADITIONS ADMINISTRATIVES FRANÇAISES :

Le droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement constitue à de nombreux égards une remise en cause de la théorie générale des actes administratifs et semble faire appel à une acception libérale de la notion de public que les autorités administratives ont manifestement du mal à définir.

§ 1 : Une remise en cause de la théorie générale des actes administratifs :

En France, l'administration est depuis longtemps détentrice du monopole de l'intérêt général. Cet état de fait est manifestement à l'origine de l'absence d'effet direct de la participation sur la

⁴⁴⁸ - F. Jamay, op. Cit., p. 14.

décision. En outre, le droit du public à participer à la planification environnementale constitue une remise en cause d'autant plus importante de cette tradition, fondement de la théorie générale des actes administratifs, qu'elle implique une obligation de motivation de documents à valeur réglementaire.

A – L'administration détentrice du monopole de l'intérêt général ou l'origine de l'absence d'effet direct de la participation sur la décision :

La participation à la prise de décision se pratique actuellement selon des modalités très différentes dans les Etats européens. En effet, les traditions administratives des Etats sont diverses et ont des histoires propres bien antérieures à l'apparition des questions d'environnement. Dans certains pays, de tradition napoléonienne, l'acte administratif unilatéral traduit une logique de puissance publique et le droit procédural en amont de la décision est quasi inexistant. Ainsi en France, et l'anecdote est révélatrice, il n'existe même pas de Code des procédures administratives non contentieuses⁴⁴⁹.

Dans d'autres traditions, au contraire, la décision publique s'inscrit dans une logique de consensus et, de ce fait, les procédures préalables et les possibilités d'expression et de participation du public avant la prise de décision sont très développées (pays nordiques, Amérique du Nord). L'exemple néerlandais est révélateur⁴⁵⁰. La décision publique nécessite un dialogue interne entre l'Etat, les acteurs économiques et les citoyens. L'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres. Une fois les consensus obtenus, la décision n'est plus remise en cause. C'est ainsi, en partie, le cas de la procédure américaine du *negotiating rule making* qui systématise les formes de discussions publiques précédant la décision. Cette culture administrative est donc basée à la fois sur la transparence et le consensus.

A l'inverse, en France, le processus d'élaboration de la norme générale reste secret (ne sont souvent communicables que les documents achevés, voir supra) et si négociation il y a, elle relève plutôt de la consultation que du consensus, l'administration s'arrogeant le monopole de l'intérêt général.

C'est ce que la typologie des procédures de participation a pu souligner (voir supra), en particulier la concertation de l'article L. 300-2 qui est pourtant, à côté du débat public, une des garanties d'association du public les plus abouties en France. Si comme l'affirment certains auteurs, « *il s'agit d'un facteur de démocratisation des processus décisionnels en matière d'aménagement, un facteur de cohérence sociale* »⁴⁵¹, le législateur de 1985 a soigneusement évité de définir la concertation qui reste à ce jour une notion ambiguë. Malgré les références législatives multiples, force

⁴⁴⁹ - M. Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », Rev. jur. Env., n° spécial, 1999, p.21.

⁴⁵⁰ - idem.

⁴⁵¹ - C. Huglo et I. Cassin, « La concertation en matière d'aménagement », Les Petites Affiches, 18 mars 1994, p. 9.

est ainsi de constater que la concertation dans sa rédaction législative n'est toujours définie que par ses seules modalités.

Or, il y a une nuance entre la définition que donne le dictionnaire du mot « concerter »⁴⁵² et la signification de la concertation telle qu'elle résulte du droit positif français. La concertation devrait se distinguer de la consultation dans la mesure où elle suppose que l'administration, au lieu de se contenter de requérir l'avis des intéressés sur un projet déjà conçu, négocie avec ces derniers le contenu de la décision ; elle exige donc une véritable élaboration en commun de celle-ci⁴⁵³. Or dans la pratique, elle ne consiste bien souvent qu'en une consultation ou information du public. Certains auteurs mettent l'accent sur le caractère à court terme démobilisateur pour les participants à la concertation d'un écart trop important entre les promesses du terme et les réalités de sa pratique⁴⁵⁴. Il est clair que souvent, le décalage entre information et concertation engendre parmi le public un sentiment de frustration, de malentendu lorsqu'il n'est pas tenu compte de l'ensemble des considérations qu'il a pu exprimer. Cette nouvelle procédure peut s'avérer être alors source de contentieux, contrairement à l'objectif poursuivi initialement. La Charte de la concertation de 1996⁴⁵⁵, sorte de code de bonne conduite sans portée juridique obligatoire, était censée améliorer la pratique de la concertation, mais il semble à ce jour qu'elle n'ait reçu aucune application. Il semblerait même qu'elle soit « tombé dans l'oubli »⁴⁵⁶.

Mais surtout, c'est en France le principe même de participation, qui d'une manière générale rencontre des réticences. En effet, l'article L. 110-1 du Code de l'environnement précise que ce principe s'entend « *dans le cadre des lois qui en définissent la portée* ». L'application du principe est en conséquence limitée aux différentes hypothèses prévues par la loi et celui-ci n'est finalement pas autre chose que la somme des procédures existantes et critiquées jusqu'ici⁴⁵⁷. L'inscription du principe dans la Charte constitutionnelle n'est pas revenue sur cet état du droit⁴⁵⁸. Pour sa part, le juge administratif, dont le rôle est essentiel lorsque les modalités de la participation ne sont pas précisées par les textes, a refusé de donner une portée effective à ce principe et a clairement affirmé qu'il

⁴⁵² - Selon le dictionnaire Petit Robert, il s'agit de « *projeter de concert avec une ou plusieurs personnes* », ce qui sous-tend évidemment une étroite collaboration et une persuasion réciproque.

⁴⁵³ - B. Delaunay, « L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés », LGDJ, 1993, p.99.

⁴⁵⁴ - op. cit. J.P. Demouveau, p.30.

⁴⁵⁵ - J.C. Hélin, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la « charte de la concertation » », Mélanges Dupuis, 1997, p. 163.

⁴⁵⁶ - G. Monédiaire, op. cit., Colloque « Convention d'Aarhus (Art.8) », Limoges, 29 janvier 2004 (non publié).

⁴⁵⁷ - L'affirmation au terme de laquelle « *le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* » n'a pas pour effet de modifier la législation existante et, dans la mesure où elle ne résulte que d'une loi ordinaire, elle ne saurait prévaloir sur des dispositions contraires affirmées de manière expresse par d'autres textes.

⁴⁵⁸ - Son article 7 dispose, comme nous l'avons déjà évoqué, que toute personne a le droit de participer « *dans les conditions et les limites définies par la loi* ».

n'existe aucune obligation générale de consulter les citoyens avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter l'environnement⁴⁵⁹.

Si la loi démocratie de proximité du 27 février 2002 a tenté d'organiser une meilleure harmonisation des procédures entre elles, elle n'en a supprimé aucune. La diversité des modalités de mise en œuvre du principe de participation demeure donc et ne semble pas vraiment pouvoir être remise en cause. La réduction de l'ensemble des procédures existantes à une procédure unique, susceptible de s'adapter aux différentes situations particulières n'est pas à l'ordre du jour comme en témoigne l'ordonnance de 2004 sur l'évaluation environnementale des plans et programmes (voir supra).

Au final, trois ou quatre procédures de consultation peuvent donc coexister pour un même projet, sans que l'autorité concernée ne soit pour autant contrainte de prendre en compte la teneur des avis recueillis.

Aussi, la multiplication de procédures de consultation pouvant se succéder de manière quelque peu désordonnée est déroutante pour le public, et engendre le risque d'un véritable discrédit⁴⁶⁰.

Il faut enfin ajouter, s'agissant des traditions administratives françaises, une variable institutionnelle qui aura aussi un gros impact : il s'agit du caractère plus ou moins décentralisé des centres de décision en matière d'environnement. Il semble que plus la décision est locale, plus la participation du public peut être effective (voir infra).

Or en France, la décision environnementale reste essentiellement centralisée ou déconcentrée et la consultation du public est rigidifiée autour du préfet représentant de l'Etat qui a la main haute sur la présidence des commissions consultatives, sur l'agrément des associations (voir infra) et encore, en partie, sur l'établissement des listes de commissaires-enquêteurs (décret n° 98-622 du 20 juillet 1998)⁴⁶¹.

La culture administrative nationale, reflet du droit et des traditions, est fortement ancrée dans les esprits. Elle aura du mal à évoluer rapidement et cela constituera un obstacle réel à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus et de la législation communautaire.⁴⁶²

Cependant, face aux contraintes et aux pouvoirs transnationaux, les Etats apparaissent fragilisés⁴⁶³. Ils sont désormais confrontés à l'exigence de « civiliser la civilisation »⁴⁶⁴. A la difficulté de la structure politique s'ajoute donc celle de ses fondements. Confrontant démocratie et participation, un auteur souligne que « moins donc qu'une crise de la représentation, les frontières du

⁴⁵⁹ - CE, 6 février 1998, *Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire et Anger*, Juris-data n° 1998-050060, RD imm. 1998, p. 194 et CE, 16 mars 2001, *Collectif national Stop Melox*, Juris-data n° 2001-062060, Dr. Env., septembre 2001, p. 202.

⁴⁶⁰ - Conseil d'Etat, « L'utilité publique aujourd'hui », 1999 : Doc. Fr. p.34.

⁴⁶¹ - R. Hostiou, « le Commissaire-enquêteur nouveau est-il enfin arrivé ? », RFDA, n° 6-1998, p. 1147.

⁴⁶² - V. G. Monédiaire, « A propos de la décision publique en matière d'environnement » in Jean Clam et Gilles Martin, « Les transformations de la régulation juridique », LGDJ, 1998, p. 105.

⁴⁶³ - B. Drobenko, « La Convention d'Aarhus et le droit français » : Rev. Jur. Env. n° spécial, 1999, p. 31.

⁴⁶⁴ - E. Morin, Kern A.B., « Terre-Patrie », Seuil, 1993, p. 130.

politique et les limites de la démocratie sont dues à la confiscation par le pouvoir administratif de tous les pouvoirs »⁴⁶⁵. Les nouvelles exigences supra-nationales interpellent les Etats sur l'un des fondements des régimes démocratiques, celui de la séparation des pouvoirs et, sur la place des structures publiques au regard de la société elle-même⁴⁶⁶, de l'intérêt général. Si ce n'est la lettre, du moins l'esprit de la Convention d'Aarhus sous-tend clairement que l'exigence de participation peut conforter l'intervention publique au nom de cet intérêt général.

La question des procédures de participation se retrouve donc au centre de la réflexion démocratique sur l'intérêt général. A cet égard, la participation du public aux plans et programmes en particulier, constitue une remise en cause importante des traditions administratives françaises, de la théorie générale des actes de puissance publique, en ce qu'elle implique également l'obligation de leur motivation.

B – La participation aux plans et programmes constitue une obligation de motivation des actes administratifs réglementaires :

En application des exigences supra-nationales, l'ordonnance du 3 juin 2004 impose désormais aux autorités chargées de l'élaboration d'un plan ou d'un programme d'informer le public de la décision finale. Il s'agit d'informer ce dernier sur la manière dont il a été tenu compte du rapport de l'évaluation environnementale et des consultations auxquelles il a été procédé et, plus généralement, sur les motifs qui ont fondé les choix opérés compte tenu des diverses solutions envisagées.

Si l'obligation de motiver des documents planificateurs n'est pas fondamentalement nouvelle en France⁴⁶⁷, elle acquiert cependant aujourd'hui une consistance et un cadre formel qui devraient en faire une obligation plus aisément sanctionnable à l'occasion d'éventuels recours devant le juge administratif. Son champ d'application devrait être considérablement étendu par les décrets d'application de l'ordonnance de 2004, ce qui constitue une large remise en cause de la théorie générale des actes administratifs.

En France en effet, le principe selon lequel les décisions des autorités administratives n'ont pas à être motivées a longtemps été un absolu. Le fondement de ce principe réside dans le fait que l'obligation de motivation soumet l'administration à des sujétions qui peuvent ralentir et embarrasser le fonctionnement des services ; elle peut être à l'origine, quand elle est mal observée, d'annulations de décisions dont la légalité interne est sans reproche. Sensible à cet aspect négatif de l'obligation de motiver, le Conseil d'Etat ne s'est jamais totalement départi de sa jurisprudence très ferme et souvent critiquée selon laquelle le principe devait demeurer celui de la non-motivation⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ - Kriegel B., « Propos sur la démocratie. Essai sur un idéal politique », Descartes et Cie, 1994, p. 62.

⁴⁶⁶ - B. Drobenko, op. cit., p. 31.

⁴⁶⁷ - Il faut en effet relever la mise en place, notamment à travers les rapports de présentation des SCOT et des PLU, de ce qui correspond à une obligation de motivation.

⁴⁶⁸ - R. Chapus, « Droit administratif général », 13^{em} édition, Montchrestien, 1999, p. 1086.

Si l'évolution du droit est allée dans le sens de l'accroissement des cas de motivation obligatoire⁴⁶⁹, les actes réglementaires n'ont en principe toujours pas à être motivés. Les dérogations sont limitativement reconnues pour les décisions individuelles défavorables ou les décisions individuelles qui dérogent aux règles générales (fixées par voie législative ou réglementaire) et dans le cadre de lois ponctuelles (telle l'ordonnance de 2004).

L'obligation de motivation des plans et programmes prescrite par l'ordonnance de 2004 s'inscrit donc dans un contexte culturelle et une tradition juridique qui ne lui sont *a priori* pas favorables et qui pourraient nuire à sa mise en œuvre pleine et entière. L'attitude du juge sera déterminante, sachant qu'en principe, l'appréciation des juges de fond est souveraine et que seul un contrôle du caractère suffisant⁴⁷⁰ de la motivation sera exercé en cassation⁴⁷¹.

S'agissant précisément de l'accès à la justice, profitons du présent propos pour ouvrir une brève parenthèse sur les évolutions attendues du droit français par la Convention d'Aarhus. Dans ce domaine en effet, si le droit interne n'est pas profondément remis en cause, l'Etat est tout de même invité par la Convention à développer davantage les procédures de recours précontentieuses, à faciliter l'accès du public à la justice et à lui proposer des garanties procédurales renforcées (allègement des conditions du sursis à exécution, unification du contentieux touchant à l'environnement, renforcement de l'action publique)⁴⁷².

A côté des obstacles liés à une remise en cause de la théorie générale des actes administratifs, la participation du public aux plans et programmes telle que définie par la Convention d'Aarhus et le législateur communautaire révèle en France des difficultés en matière d'identification du public acteur de cette participation.

§ 2: Les obstacles à une définition libérale de la notion de « public » :

En France, la participation des citoyens aux décisions environnementales passe essentiellement par leur adhésion aux associations agréées. Il s'agit là du cadre institutionnel commun de régulation par les pouvoirs publics de la participation. Ce constat vaut également en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement et une analyse approfondie de ses fondements révèle, indéniablement, des difficultés éprouvées par les pouvoirs publics lorsqu'il s'agit d'identifier le public

⁴⁶⁹ - Une étape importante de cette évolution a été accomplie par la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

⁴⁷⁰ - Voir par exemple sur les insuffisances d'un rapport de présentation lors de la révision d'un POS: CAA Marseille, 27 mars 2003, *Commune de Saint-André*, n°98MA00765 (Cf. Rev.Jur. Env. n° 2/2004, p. 223)

⁴⁷¹ - CE, 26 janvier 1994, *Panas*, Rec. p. 32 ; CE, 23 octobre 1998, *Ministre de l'équipement c/ Mme Chermet-Carroy*, Rec., p. 361.

⁴⁷² - V. notamment B. Drobenko, op. cit., p. 53-61.

concerné. La définition libérale du public retenue par la Convention d'Aarhus semblerait soulever d'importantes difficultés.

A – Le caractère restrictif du cadre institutionnel « commun » de la participation : les associations agréées :

Les associations de défense de l'environnement jouent un rôle essentiel à côté des pouvoirs publics en tant qu'acteurs de la participation. Elles représentent tout d'abord un relais (utilisé par les pouvoirs publics) pour l'information et la formation des citoyens. Surtout, outre leurs rôles essentiels en tant qu'organes d'expertise ou de contre-expertise des problèmes environnementaux et de recours contentieux, elles siègent dans un nombre important d'organes consultatifs nationaux ou locaux⁴⁷³ intervenant notamment en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement.

On peut par exemple évoquer, au niveau local, la présence d'associations au sein des Commissions départementales des carrières (intervenant pour les schémas départementaux des carrières), des Commissions locales de l'eau (intervenant pour les SAGE), des Commissions départementales de gestion des déchets ménagers (pour les plans départementaux et interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers), des Commissions locales de secteurs sauvegardés (pour les plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés), des Commissions départementales d'élaboration des plans de protection de l'atmosphère, des Commissions départementales des risques naturels majeurs (pour les plans de prévention de risques naturels) etc.. .

Depuis la loi démocratie de proximité de 2002, les commissions consultatives des services publics locaux⁴⁷⁴ permettent aux associations de contrôler la gestion des principaux services d'environnement tant du point de vue des prix des services que de leur mode de gestion ou de leur bilan qualitatif. Divers documents planificateurs⁴⁷⁵ en matière d'environnement sont concernés.

On peut ensuite évoquer la présence des associations, au niveau national, au sein du Conseil national du développement durable (associé à l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable), au sein de la Commission chargée d'élaborer le plan national relatif aux PCB⁴⁷⁶ etc...

L'administration consultative est en revanche peu développée en droit de l'urbanisme. Il faut tout de même citer la Commission de conciliation⁴⁷⁷ (départementale) qui vise à régler les difficultés qui apparaissent entre collectivités locales à l'occasion de l'élaboration des SCOT et des PLU notamment.

⁴⁷³ - Cf. liste de ces administrations consultatives in M. Prieur, « Droit de l'environnement », Dalloz, 5^e éd. 2004, p. 128 sq.

⁴⁷⁴ - Créées par le nouvel article L. 1413-1 du CGCT.

⁴⁷⁵ - Services publics d'eau potable, d'assainissement, de collecte et d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères.

⁴⁷⁶ - Pyralène : utilisés comme fluides électriques dans les transformateurs et condensateurs.

⁴⁷⁷ - Instituée par l'article L 121-6 c. urb.

Les associations sont donc des acteurs essentiels de la planification en France. Leur typologie énoncées par Pierre Lascoumes⁴⁷⁸ rend bien compte de la grande variété du tissu associatif : association de défense liée à un projet local touchant directement des intérêts privés en même temps que l'environnement (expression du syndrome NIMBY), Association nationale de protection d'un élément particulier de l'environnement (oiseaux, air, bruit...), association régionale défendant l'ensemble des problèmes d'environnement, Association nationale à compétence générale et souvent fédérant de multiples groupements, enfin associations filiales nationales d'ONG internationales.

Reconnues légalement, ces associations pourront correspondre aux associations de protection de l'environnement ou aux associations locales d'usagers prévues par les Codes de l'environnement et de l'urbanisme.

Cependant, leur participation n'est pas totalement libre, les pouvoirs publics réservant dans certains cas l'exclusivité du droit à la participation aux associations agréées. Ainsi, seules ces dernières pourront siéger à certains des organes consultatifs sus-visés.

La procédure d'agrément⁴⁷⁹ des associations, malgré un contentieux réduit et libéral⁴⁸⁰ et malgré un contrôle entier du juge sur les conditions d'octroi ou de retrait de l'agrément, débouche parfois sur une définition restrictive des acteurs de la participation. Or les associations constituent le cadre institutionnel commun de la participation.

Les difficultés éprouvées de manière plus générale par les pouvoirs publics quand il s'agit d'identifier le public concerné par un projet sont manifestement au nombre des raisons à l'origine du fait que soit privilégiée une telle institutionnalisation, canalisation de la participation en France.

B – L'administration éprouve les plus grandes difficultés à identifier la notion de « public concerné » : la particulière acuité du problème en matière de planification :

Tel que nos propos ont déjà permis de le souligner, il est plus facile d'identifier et de reconnaître un intérêt affecté ou concerné par un projet ponctuel, par une décision de mise œuvre d'un plan ou programme, que par le plan ou le programme lui-même. Or, les pouvoirs publiques éprouvent déjà les plus grandes difficultés à définir les populations concernées pour ces projets ponctuels. On présente alors aisément ce qu'il peut en être pour les plans et programmes qui peuvent définir le cadre de ces projets, étant donné leur relative degré d'abstraction et les difficultés allant crescendo plus l'on monte dans la hiérarchie de ces documents.

En effet, les textes qui organisent l'information, les débats et enquêtes publiques, comportent une définition de la population concernée ; elle apparaît par la désignation des communes dans

⁴⁷⁸ - Voir P. Lascoumes, « l'éco-pouvoir, environnements et politiques », éd. La Découverte, 1994, p. 226 sq.

⁴⁷⁹ - Qui résultait de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme avant d'être simplifiée et uniformisée par la loi du 2 février 1995 (article L 141-1 à L 142-3 c. env). Pour les associations locales d'usager agréées, un régime spécifique subsiste avec l'article R 121-5 c. urb.

⁴⁸⁰ - Voir notamment sur le contentieux de l'agrément M. Prieur, « Droit de l'environnement », Dalloz, 5^e éd. 2004, p. 119.

lesquelles la publicité des documents est organisée. On pourrait *a priori* penser qu'il est aisé de déterminer l'assise territoriale des localités affectées par la présence d'un ouvrage par exemple, et qu'il suffirait sur ce point de constater que cette détermination semble s'imposer d'elle-même. Elle ne prêterait à controverse, notamment dans le cadre de plans ou programmes, que lorsque seraient en cause de grands ouvrages linéaires dont la réalisation implique plusieurs tronçons, ou encore pour des travaux sur des cours d'eau, lorsqu'il y a lieu de désigner en amont ou en aval les localités affectées par d'éventuelles modifications du débit d'eau.

En fait, l'expérience administrative récente et les travaux très conséquents menés sur la base de cette expérience par les sociologues spécialistes de ces questions nous enseignent au contraire que ce problème est des plus difficiles⁴⁸¹. Il se révèle ainsi du fait même du développement des procédures de débat et d'enquête publique.

L'administration identifie ses interlocuteurs par des catégories qu'elle voudrait construire elle-même. Ainsi, l'usager est celui pour lequel le projet est potentiellement utile, le riverain se définit par rapport à sa proximité de la zone d'emprise de tel ou tel projet.

Mais dans la pratique, cette démarche idéale ne résiste pas à l'ouverture du débat. Le riverain voudra se présenter dès la phase d'initiation du projet et les intervenants se moulent dans les catégories attendues en se présentant comme porte-paroles de tel ou tel aspect de l'intérêt général⁴⁸².

Il faut se rendre à l'évidence : c'est le projet lui-même qui joue un rôle structurant pour définir la population susceptible de manifester un intérêt⁴⁸³, ce qui peut s'avérer particulièrement difficile à anticiper précisément au stade de la planification. Ainsi, l'intention de circonscrire un débat ou une enquête à une certaine catégorie d'individus est constamment mise en échec. La tendance est d'admettre que le champ de la publicité et donc des réactions éventuelles des populations va s'élargissant⁴⁸⁴. Une acception libérale et en ce sens anticipatrice du public concerné devrait donc prévaloir, spécialement au stade de la planification mais s'avèrera particulièrement difficile.

En même temps, l'expérience maintenant assez nourrie montre combien cette participation demeure partielle. Deux considérations devraient compenser les apparences de la mobilisation. Certaines personnes, pourtant concernées, ne s'exprimeront jamais dans le débat. Par ailleurs, le rôle structurant des grands projets concerne tout autant, peut-être plus que la population contemporaine des travaux, les populations futures affectées par leur exploitation, leur pérennité, leur éventuelle obsolescence, leur impact sur l'aménagement du territoire. Quels que soit donc le progrès dans la participation, il faut bien qu'il soit porté attention aux intérêts de ces catégories silencieuses et aux populations qui viendront à l'avenir s'inscrire dans le territoire concerné. Il s'agirait là de l'un des

⁴⁸¹ - Société française (n° 12 et 13, octobre-décembre 1998) article de Sandrine Rui, « La citoyenneté à l'épreuve du débat public », *Ecologie et politique* (n°21-1997) – Dossier « Aménagement, citoyenneté et démocratie », « Une nouvelle révolution urbaine », article de François Astier et Francis Godard, *Le Monde*, 9 juillet 1999.

⁴⁸² - Conseil d'Etat, « L'utilité publique aujourd'hui », 1999 : Doc. Fr. p.35.

⁴⁸³ - idem.

⁴⁸⁴ - idem.

intérêts essentiel qu'il peut y avoir à opter pour une démarche planifiée associant largement le public. Ainsi, si le champ de la consultation était sans doute adapté à un schéma de construction progressive d'un réseau national de transport à une époque, il ne l'ai plus dans un pays au fort taux d'urbanisation et dont le maillage est en voie d'achèvement⁴⁸⁵. L'insertion des grands ouvrages en agglomération rend l'appréciation du bilan extrêmement délicate. La sensibilité accrue des populations en zone urbaine engendre le risque de surestimer les inconvénients d'un projet pour le quartier qui subira les travaux, et de sous-estimer ses avantages pour l'agglomération entière.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner qu'aucune règle prédéterminant les populations à consulter ne résiste au caractère mouvant de la réalité. On comprend alors, et particulièrement en matière de plans et programmes, l'opportunité d'une acception libérale telle qu'elle semble manifestement consacrée par la Convention d'Aarhus.

En France, si les différents textes ont très nettement organisé une recentration sur le citoyen⁴⁸⁶ qui n'est pas nécessairement visé en tant que tel mais qui apparaît toutefois à travers différentes formules libérales (habitants, public ...) et si la participation ne se réduit désormais plus à l'intervention de groupements représentant les citoyens en s'ouvrant à un nouveau type d'acteurs, l'administration éprouve encore les plus grandes difficultés à cerner la notion de public intéressé et il apparaît aujourd'hui que la population concernée se détermine par la manifestation de son intérêt même, lorsque le projet est porté sur la place publique. Le droit ne parvient pas toujours à anticiper de manière satisfaisante les interlocuteurs pertinents, dès l'amorce du processus décisionnel, notamment au stade de la planification.

Entre, d'un côté, un libéralisme exacerbé, absolu, qui en écho à certaines revendications écologistes et idéalistes, serait largement une utopie tel que le souligne certains auteurs⁴⁸⁷, et d'un autre côté, le passage obligé par des associations sur lesquelles l'administration, longue à se débarrasser de ses traditions jacobines, se réserve un large droit de regard par le biais de la procédure d'agrément, se trouve probablement un juste milieu.

Une redéfinition générale des relations du citoyen avec le pouvoir politique et administratif s'impose donc en France afin que puisse se développer de manière satisfaisante le droit à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement tel que prescrit par la Convention d'Aarhus et le législateur communautaire. Le défi est de taille. Il faut cependant avancer, malgré le tableau

⁴⁸⁵ - idem.

⁴⁸⁶ -Ainsi par exemple, la loi n° 99-53 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 25 juin 1999 (modifiant la loi n°95-115 du 4 février 1995), qui, en son article 1^{er}, consacré à l'énoncé des finalités de l'aménagement des territoires, comprend un alinéa 5 ainsi rédigé : « *Les citoyens sont associés à son élaboration et à sa mise en œuvre ainsi qu'à la mise en œuvre procédurale qui en découle* ».

⁴⁸⁷ - « *Une vie politique encadrée par des procédures démocratiques qui égaliseraient miraculeusement les différences entre des citoyens forcément égaux, y compris dans la relation avec leurs représentants, est largement une illusion* » (Beat Bürgermeier, « Principes de l'action publique et protection de l'environnement », in Jean Ruegg, Nicolas Mettan, Luc Vodoz, La négociation, Presse polytechniques et universitaires romandes, 1994, p.165.)

relativement pessimiste dressé jusqu'ici, que certaines données pourraient constituer des perspectives d'évolution positives.

Section 2 : LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION PROPRES A FAVORISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT:

Deux séries d'éléments, semble t'il favorables au développement et à l'approfondissement du droit du public à participer à la planification environnementale, méritent d'être développées : tout d'abord, les expériences récentes d'organisation de débats sur des questions générales que des plans et programmes peuvent par essence être amenés à appréhender ; ensuite, les dynamiques de décentralisation et de territorialisation du droit de l'environnement et des politiques environnementales aujourd'hui à l'œuvre.

§ 1: Les expériences récentes d'organisations de débats publics sur des questions générales : la préfiguration d'une systématisation de la participation aux plans et programmes ?

Deux expériences récentes d'organisations de débats publics sur des questions générales pourraient préfigurer des évolutions à venir en matière de participation aux plans et programmes en France. La première, les conférences de citoyens, dépourvue de base légale, repose sur une approche volontariste de la démocratie participative. Il s'agit d'expérimentations politiques, sociologiques, sortes de laboratoire de la participation. La seconde expérience est le début de mise en œuvre du débat public (développé précédemment) institué par le législateur et portant sur des « *options d'intérêt général en matière d'environnement ou d'aménagement* ».

A – L'expérience des conférences de citoyens, « laboratoires politiques et sociologiques » :

De nombreuses collectivités locales européennes expérimentent depuis peu les techniques des panels de citoyens importées des Etats-Unis (« conférences de citoyens », « conférences de consensus », « panels de citoyens » ou « jurys de citoyens » selon les pays ou les variantes). Ces expériences se développent particulièrement au Royaume-Uni, au Pays-Bas, en Espagne, en Allemagne, en Belgique, et au Danemark. Des « conférences de citoyens » commencent à être pratiquées en France.

Les panels de citoyens ont pour objectif de promouvoir le dialogue entre ces derniers et les pouvoirs publics ou des groupes d'experts (communauté scientifique). Ils sont constitués sur la base d'échantillons aléatoires d'individus (sélectionnés au hasard dans la population) qui sont invités à venir s'exprimer sur les affaires publiques. Ce mécanisme participatif a pour intérêt essentiel de réunir

un ou plusieurs groupes de citoyens non-professionnels, non-scientifiques et « désintéressés » pour faire émerger des décisions consensuels dans le cadre de toutes sortes de projets de développement ou sur des choix technologiques. Les conférences de citoyens réunissent ainsi des panels de profanes pour dialoguer publiquement avec des experts après période de préparation, dans le but notamment d'élaborer des documents d'évaluation des choix de technologies.

Ces conférences s'occupent ainsi de thèmes dont la caractéristique est de souligner une incertitude scientifique centrale. Leur champ d'application serait très large puisque l'on peut les concevoir aussi bien à l'échelle d'une municipalité qu'à l'échelle d'un état et qu'elles permettent aussi bien d'aborder des questions d'urbanisme (elles pourraient parfois avec intérêt remplacer les commissaires lors des enquêtes publiques) que des questions de politique énergétique (...). Les plans et programmes relatifs à l'environnement pourraient tout à fait y être soumis dans la mesure où ils peuvent déterminer les principales options d'un développement, des choix essentiels en matière de technologie (énergie, transports, agriculture...).

Les thèmes des conférences retenus sont d'intérêt public et font l'objet de controverses aussi bien dans la communauté scientifique que dans la société en général. Pour autant, le sujet doit être bien défini, et il doit exister des données scientifiques suffisantes pour éclairer le débat. On peut notamment évoquer en France la « conférence de citoyens » sur les OGM qui a eu lieu en 1998 à l'initiative de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST)⁴⁸⁸.

Un enjeu et apport essentiel est ici à souligner au sujet de ce type de conférences. En effet, pour éviter que les conférences ne reproduisent de manière déguisée les rituels de l'expertise classique, où les scientifiques se cantonnent dans leur position dominante de diseurs de vérité absolue, il est important que le panel des citoyens reçoive une formation qui, non seulement leur donne une vision claire du sujet, mais également de la manière dont les experts ont l'habitude de l'aborder. Ainsi, dans le cadre du débat sur les OGM, les quatorze « candides » (sept hommes et sept femmes, âgés de 20 à 58 ans) ont participé à deux week-ends de formation sur les avantages et les risques des OGM avant de se réunir pour en discuter plus en profondeur. Cet aspect des conférences de citoyens, la formation de ces derniers est un progrès essentiel d'un point de vue culturel, sociologique. Notons également l'intérêt d'un développement du contexte institutionnel en matière d'information et d'évaluation environnemental pour l'utilité des conférences de citoyens. Surtout, d'une manière générale, un modérateur intervenant lors des débats devra faire très attention à la qualité du dialogue entre le panel et les experts, en s'assurant que les deux côtés se comprennent bien.

⁴⁸⁸ - Ce processus de consultation politique, inspiré de l'expérience danoise, concernait un panel de quatorze personnes (quinze au départ), extérieures au milieu scientifique, sélectionnées par un institut de sondage. Cette première expérience visait à faire réfléchir des profanes sur l'utilisation des OGM en agriculture et dans l'alimentation, ceux-ci remettant leurs conclusions à l'OPECST. Ces conclusions ont servi de base à la rédaction d'un rapport publié le 8 juillet 1998 par l'OPECST, au même titre que celle des experts. (V. OPECST, J.-Y. Le Déaut (rapporteur), « De la connaissance des gènes à leur utilisation. L'utilisation des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation », Paris, Ass. Nat., 1998) Cf. S. Debruyne, « La conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés » in « Le débat sur les biotechnologies en France », Futuribles, Paris, janvier 1999, p. 54-55.

Autre intérêt des conférences de citoyens, le consensus fournit aux participants l'occasion d'informer les hommes politiques et les preneurs de décisions de leurs réflexions. Cela se fait surtout à travers la diffusion du rapport final, sensé aborder avec la même attention les avantages et les désavantages des nouvelles technologies. La compréhension évaluative du sujet par le panel de citoyens est en général sensiblement différente de celle des experts, et elle permet aux décideurs de mieux prendre en compte les aspects éthiques et culturels de l'appropriation sociale des technologies. Les citoyens peuvent aussi se révéler mieux à même de gérer l'incertitude scientifique et de la traduire en recommandations.

Il est intéressant de constater que de nombreuses expériences étrangères ont montré que les groupes de ces conférences foisonnent d'idées réalistes et bien formulées, fait qui surprend toujours les spécialistes. L'identification de plans réalistes possède de surcroît l'avantage d'éviter les conflits juridiques qui risqueraient de durer longtemps.

En définitive donc, la démocratie locale est indéniablement renforcée par l'existence de ces conférences de citoyens car ces derniers acquièrent un véritable droit à la parole et une influence potentielle sur les décisions concernant les affaires, les préoccupations et les politiques conduites par les collectivités locales ou l'Etat qui ont une répercussion directe sur la vie des citoyens.

Si l'évaluation des résultats de ces expériences est bien évidemment très difficile et, s'il semble que certaines d'entre elles n'aient connu qu'un succès limité⁴⁸⁹, la culture de la participation est indéniablement enrichie. Il pourrait bien ressortir de l'analyse de futures expériences des idées intéressantes à formaliser juridiquement et qui seraient particulièrement pertinentes en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement. Le principe de ces conférences est intéressant et mériterait d'être davantage développé. Relevons, pour finir, le fait que dans le cadre des conférences de citoyens les problèmes liés à la définition du public et particulièrement délicats en matière de plans et programmes (voir supra) sont dépassés.

B – L'expérience du débat public portant sur des « options d'intérêt général en matière d'environnement ou d'aménagement » : les prémices d'une application aux plans et programmes relatifs à l'environnement :

La possibilité pour le Gouvernement d'organiser un débat public sur les « options d'intérêt général en matière d'environnement ou d'aménagement », conformément à l'article L.121-10 du Code de l'environnement (voir supra) a récemment été mise en œuvre.

En effet, au début de l'année 2003, le Gouvernement a lancé un large débat national afin de déterminer, de manière partagée avec le grand public et l'ensemble des acteurs de l'eau, quels

⁴⁸⁹ - L'expérience de Pays-Bas, plus riche que l'expérience française illustre cela. Cf. Comité des Régions, « La démocratie locale et régionale dans l'Union européenne, Contribution des Pays-Bas, Luxembourg :OPOCE, 1999, p. 182.

aménagements devaient être apportés à la politique française de l'eau. Ce débat a dans une certaine mesure intéressé la planification (indirectement) en intégrant, outre les réflexions en cours sur la décentralisation et sur la Charte constitutionnelle de l'environnement, une réflexion sur la stratégie nationale du développement durable (voir supra). Il devait s'inscrire pleinement dans les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la directive cadre européenne sur l'eau d'octobre 2000 et répondre aux attentes de la société.

La CNDP a été consultée sur la méthode à suivre pour la conduite de ce débat et un comité national de consultation a ainsi été formé. Conformément aux recommandations de la CNDP, le débat s'est déroulé en quatre phases⁴⁹⁰ :

Au cours du premier semestre 2003, une première phase a permis au ministère de l'écologie d'établir au niveau national des contacts bilatéraux avec les représentants des principaux acteurs de l'eau (élus, associations, industriels, syndicats...).

Dans le courant du deuxième trimestre 2003, une deuxième phase de débat local a été réalisée par les agences de l'eau et les directions régionales de l'environnement de bassin.

Une troisième phase de consultation du grand public a été lancée à l'automne 2003 et s'est achevée en décembre 2003 à l'occasion de la conférence de synthèse du débat national sur la politique de l'eau.

Une quatrième phase a enfin été lancée en février 2004 pour recueillir l'avis du grand public et des acteurs de l'eau sur les premières propositions de réforme de la politique de l'eau formulées par le ministère de l'écologie à l'issue des trois premières phases du débat national.

Ainsi, les résultats issus de la concertation avec les acteurs de l'eau et de la consultation du grand public ont servi notamment à l'élaboration d'un projet de loi sur l'eau (loi de transposition de la directive cadre eau) qui a été présenté en Conseil des ministres à la fin du premier semestre 2004.

S'il n'est pas évident d'évaluer exactement l'influence des consultations sur le processus décisionnel en cause (en particulier sur l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable), il s'agit bien là d'une première expérience formelle de mise en œuvre confondue des exigences des articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus (confondue puisqu'il y est à la fois question d'un projet de loi gouvernemental, d'une politique et accessoirement d'une stratégie). Ce qui est intéressant à retenir ici sont les modalités consistantes du processus de participation. De grands moyens ont été mis en œuvre pour recueillir l'avis du grand public.

S'agit-il d'une préfiguration d'une doctrine administrative constante applicable en matière de participation aux plans et programmes relatifs à l'environnement ?

A l'évidence, de tel moyens ne seront vraisemblablement pas développés pour tous les plans et programmes, mais il semble raisonnable (et souhaitable) d'imaginer que l'expérience pourrait être réitérée pour des documents d'une certaine importance (au niveau nationale en particulier) tels que,

⁴⁹⁰ -Cf. <http://www.ecologie.gouv.fr>

par exemple, les schémas de service collectif qui déterminent indéniablement des « *options d'intérêt général en matière d'environnement ou d'aménagement* », ou plus généralement pour les documents définissant le cadre des « *projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées (...)* , dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »⁴⁹¹ (projets qui sont soumis au débat public).

Cette expérience de débat public, enrichie par celle des conférences de citoyens, pourrait bien à l'avenir, en débouchant sur une doctrine administrative constante, être déterminante dans la définition du contenu de prochaines réformes en matière de participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement.

Deux autres dynamiques paraissent également favorables au développement d'un droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement ; la décentralisation et la territorialisation des politiques environnementales.

§ 2: Décentralisation et territorialisation : deux dynamiques favorables au développement d'un droit du public à participer aux plans et programmes :

« Les sociétés contemporaines sont confrontées au double défi d'une globalisation et d'une demande sociétale locale à la fois environnementale, sociale et économique »⁴⁹². Or, deux dynamiques parallèles, superposées, voisines, ou parfois même confondues, paraissent aujourd'hui constituer une mutation de la formulation de l'intérêt générale propres à satisfaire cette demande sociétale locale, notamment à permettre la mise en œuvre effective d'un droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement. La première, la décentralisation, est essentiellement d'ordre institutionnel, tandis que la seconde (largement conditionnée par la première), la territorialisation des politiques environnementales, d'essence plus pragmatique et matérielle (adaptation au territoire écologique entre autre), relève également d'une problématique économique particulièrement marquée en ce qu'elle tend à redéfinir et réaffirmer la régulation publique locale face à des logiques purement économiques⁴⁹³.

Les dimensions territoriales de ces deux dynamiques et leur congruence téléologique (renforcer une définition au niveau local de l'intérêt général, agir au plus près des réalités du terrain) expliquent, au delà de leur complémentarité, de leurs nombreux recoupements, une très large consubstantialité. Décentralisation et territorialisation ne sont cependant pas totalement synonymes

⁴⁹¹ - Article L. 121-1 alinéa 1 c. env.

⁴⁹² - B. Drobenko, op. cit., p.31.

⁴⁹³ - Cf. L. Ortiz et J.-J.Gouguet, « La territorialisation des politiques environnementales », 2002, CRIDEAU, p. 41 et s.

bien qu'il ne soit pas toujours aisé d'établir une distinction stricte entre les deux. Si elles procèdent pour beaucoup l'une de l'autre, la décentralisation ne semble pas réductible à la territorialisation tout comme la territorialisation ne semble pas réductible à la décentralisation.

A – La décentralisation : une nouvelle donne en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement:

Il semble que plus le pouvoir décisionnel est local, plus la participation du public peut être effective. On constate ainsi que dans des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, où les services de l'environnement sont décentralisés, le public est fortement associé à la décision de façon informelle ou de façon institutionnalisée, les autorités locales créant des commissions de concertation ou des commissions consultatives et organisant librement des auditions ou des référendums consultatifs.

En France, des évolutions significatives manifestent une tendance similaire. Jusqu'en 1983, l'Etat était seul responsable de la politique de l'environnement. Depuis l'article 1 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, il existe une responsabilité partagée puisque l'Etat concourt, avec les communes, les départements et les régions à l'aménagement du territoire ainsi qu'à « *la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* »⁴⁹⁴.

Ensuite, et sous le couvert de la participation du public et au nom de la démocratie de proximité, le législateur a entendu prendre acte du grand mouvement initié il y a tout juste 20 ans et réaffirmer à cette occasion la place qui est désormais, dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement, celle des collectivités territoriales, non seulement face aux autorités de l'Etat, mais également face à certaines revendications issues « de la base », dès lors que ces dernières apparaissent comme susceptibles de remettre en cause le pouvoir des élus locaux et le monopole dont ceux-ci entendent bénéficier au nom des principes de la démocratie représentative⁴⁹⁵. La loi relative à la démocratie de proximité a relancé les vieux débats fondamentaux de nos institutions républicaines sur les rapports entre autonomie locale et unité de la nation, entre démocratie représentative et démocratie directe.

Cette double démarche a conduit à la reconnaissance, au profit du local, d'attributions nouvelles, débouchant sur des processus décisionnels originaux (voir supra), parfois complexes quand ils viennent se greffer sur des processus préexistants, maintenus au profit d'un pouvoir central réticent à se dépouiller de certains de ses attributs ancestraux. Ainsi, la déclaration de projet, par laquelle les

⁴⁹⁴ - Article 1111-2 CGCT.

⁴⁹⁵ - J.C. Hélin et R. Hostiou, « Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets », AJDA, avril 2002, p. 291.

collectivités décentralisées entendent faire valoir leur capacité à proclamer, à l'instar de l'Etat, le caractère d'intérêt général attaché à la réalisation de certains projets illustre cette nouvelle donne⁴⁹⁶.

Parallèlement, la décentralisation a également conduit, au remodelage de procédures traditionnelles de participation telles que celle de l'enquête publique (qui voit sa physionomie sensiblement altérée et son point d'équilibre modifié) au détriment des autorités centrales de l'Etat par un phénomène de déconcentration, qui n'est pas sans présenter des dangers, mais aussi au détriment de certains contre-pouvoirs qui avaient été instaurés, ou renforcés, par la loi du 12 juillet 1983.

Ce sont parfois des domaines entiers de compétence environnementale, souvent objets d'une démarche planifiée qui sont progressivement transférés aux élus locaux. Et au fond, c'est surtout la définition de l'intérêt général attaché à ces documents (liée à l'obligation de motivation envisagée précédemment) qui est décentralisée.

La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, adoptée et promulguée le 28 mars 2003⁴⁹⁷ (parallèlement à la loi démocratie de proximité notamment), renforce la décentralisation de la planification (déjà marquée dans le domaine de la gestion de l'eau, des déchets⁴⁹⁸ etc...) en permettant d'envisager une progression à d'autres domaines du droit de l'environnement, par le biais d'expérimentations nationales ou locales⁴⁹⁹. Ces expérimentations pourrait trouver matière particulièrement intéressante à s'appliquer en ce qui concerne planification territoriale.

⁴⁹⁶ - La loi démocratie de proximité de 2002 introduit la déclaration de projet dans le domaine de la mise à jour des plans d'urbanisme du fait d'équipements nouveaux ou d'autorisations d'installation qui modifient l'économie générale d'un SCOT (article L.122-15 c. urb.) ou d'un PLU (article L.123-16 c. urb.). Le mécanisme est le même dans les deux cas.

⁴⁹⁷ - Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO du 29 mars 2003.

⁴⁹⁸ - La gestion des déchets s'appuie sur un mécanisme de planification à étages (plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux ou ultimes, ou des déchets hospitaliers). Ces plans étaient élaborés sous l'autorité du préfet de région ou de département, et approuvés par lui après avis d'une commission multipartite (élus des collectivités territoriales, administrations, organisations professionnelles concourant à la production et à l'élimination des déchets, associations), et enquête publique. Depuis la loi démocratie de proximité, le projet de plan régional est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du Conseil régional et finalement approuvé par délibération du Conseil régional (nouvel rédaction de l'article L. 541-13 V à VII c. env.). Ensuite, l'élaboration des plans départementaux incombe désormais (depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) de plein droit aux conseils généraux : « *le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général (...) les collectivités locales ou leurs groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets (...) sont associés à son élaboration* » (cf. P. Trouilly et A. Soulard, « Plans d'élimination des déchets », Revue mensuelle du juriste - Environnement, novembre 2004, p. 17.)

⁴⁹⁹ - L'article 5 de la loi modifie l'article 72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leur compétences* ». Ainsi, la procédure mise en œuvre de ce droit à l'expérimentation des collectivités a été précisé par la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales (JO du 2 août). Une première loi (ou un décret s'il s'agit de déroger à des dispositions réglementaires) précisera l'objet de l'expérimentation, la durée de celle-ci (qui ne pourra être supérieure à cinq ans), la nature des collectivités autorisées à participer à cette expérimentation. C'est après vérification du gouvernement que la liste des collectivités autorisées à expérimenter sera arrêtée par décret. L'initiative de l'expérimentation appartient donc formellement au législateur, ce qui n'empêche pas les propositions ou les demandes, en amont, des collectivités. Avant la fin d'une expérimentation autorisée, le gouvernement doit adresser au Parlement un rapport d'évaluation proposant les suites à donner à l'expérimentation : soit une promulgation ou modification des conditions de l'expérimentation, soit la généralisation de l'expérimentation ou bien son abandon. C'est une deuxième loi (ou un second décret) qui fixera l'issue de l'expérimentation.

Ainsi, pourrait se développer une gestion plus cohérente du patrimoine naturel. De même, la prévention de la pollution atmosphérique ou agricole, le développement des énergies renouvelables, la prise en compte locale du principe de précaution ou de protection pourraient être des domaines d'initiative locales enrichissantes⁵⁰⁰ et mobilisatrices au sein des populations concernées.

Un espoir particulièrement net semble être auguré en matière de planification de l'énergie bien que la politique énergétique soient depuis toujours fortement centralisée et que toutes les régions aient jusqu'à présent un bilan déficitaire entre leur niveau de consommation et les ressources locales. En effet, le schéma de services collectifs de l'énergie a entamé une réflexion sur les besoins locaux⁵⁰¹ et le développement des ressources locales. Ce document recense les gisements d'énergies décentralisés et propose des actions territoriales pour répondre aux enjeux énergétiques des deux prochaines décennies. Il doit permettre de concrétiser sur le territoire deux priorités annoncées de la politique énergétique française : la maîtrise de la consommation et le développement des énergies renouvelables. Il est intéressant de relever que les régions, associées à son élaboration, pourront, grâce aux schémas régionaux d'aménagement du territoire qu'elles édicteront, initier une politique locale en faveur des énergies renouvelables. En outre, une loi du 3 janvier 2003 prévoit la faculté pour les régions de mettre en place un schéma régional éolien, après avis des départements et EPCI à fiscalité propre⁵⁰².

Ces outils pourraient donc être utilement renforcés dans l'avenir, afin de renverser la tendance, et donner une marge de manœuvre plus importante aux collectivités territoriales. Les possibilités de participation du public s'en trouveraient probablement accrues.

La dynamique générale de décentralisation pourraient à l'avenir concerner d'avantages de domaines, par le biais de l'expérimentation en particulier, et favoriser ainsi une participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement.

B – La territorialisation des politiques environnementales:

La protection de l'environnement repose, pour l'essentiel, sur une normalisation d'origine internationale, communautaire et nationale. Ainsi, les données territoriales locales ne sont pas nécessairement prises en compte au stade de l'élaboration de ces normes.

⁵⁰⁰ - Opinion de M.-L. Lambert-Habib, « Décentralisation constitutionnelle et environnement », Rev. Jur. Env. n° 1/2004, p. 17.

⁵⁰¹ - Les schémas de services collectifs de l'énergie doivent permettre de « *concrétiser sur le territoire deux priorités de la politique énergétique française : la maîtrise de la consommation et le développement des énergies renouvelables.* » Dans ces deux domaines particuliers, « le rôle des collectivités locales est primordial car c'est à l'échelle des territoires que peuvent être le mieux mis en œuvre des programmes d'actions adaptés aux potentiels locaux. » (Rapport du Premier Ministre concernant ces décrets).

⁵⁰² - Article 59 de la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie (JO du 4 janvier 2003) voir P. Montarini, « Bientôt un nouveau cadre juridique pour les éoliennes », Droit de l'environnement, novembre 2002, p271 et A. Le Gall, « Les dispositions de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, relatives au service public de l'électricité », JCPE, mars 2003, p.453.

On observe toutefois, dans le prolongement de la décentralisation et en rupture très nette avec la tradition centraliste française, le développement d'une prise en compte de la dimension territoriale de l'action administrative. Il semble même s'agir de l'une des tendances les plus significatives dans les procédures contribuant à la formulation de l'intérêt général⁵⁰³.

Ainsi, tout en rapprochant la prise de décision administrative de l'échelon local et des réalités du terrain, ce développement se traduit par une multiplication des niveaux d'administration sur le territoire, contribuant à rendre encore plus complexe le cadre territorial de l'action publique. Déjà nombreuses, les collectivités territoriales ont multiplié les structures de coopération, notamment intercommunales (acteurs essentiels de la planification urbaine notamment).

Parallèlement, et afin de mieux prendre en compte la dimension locale de l'action publique, les collectivités ont été amenées à multiplier et diversifier les découpages territoriaux. Ainsi, le développement des « pays », reconnus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (voir supra), et de diverses zones spécifiques (zone de redynamisation urbaine ou de revitalisation rurale...), s'il vient ajouter aux complexités d'un dispositif où les ressorts administratifs et judiciaires, les circonscriptions électorales, les arrondissements se côtoient en s'ignorant souvent, permet également une prise en compte spécifique des données locales. La planification de l'eau est un autre exemple de ce nouveau type de découpage spatial rationalisé (rationalité écologique en l'occurrence): le bassin et le sous-bassin constituent des « circonscriptions de planification » qui n'ont pas leur équivalent dans d'autres domaines

Comme l'illustrent parfaitement l'exemple des « pays » ou des « circonscriptions hydrographiques », la territorialisation des politiques environnementales passe également par le renouvellement des techniques normatives et notamment par la spatialisation des normes environnementales, c'est à dire la reconnaissance de zonages particuliers sur lesquels il peut y avoir modulation des normes. A cet égard, les plans et programmes constituent indéniablement les instruments privilégiés de la prise en compte de cette dimension territoriale, des facteurs environnementaux, sociaux et économiques propres à certaines parties du territoire.

En outre, si aujourd'hui encore, les politiques publiques sont essentiellement sectorielles et si leur manque de coordination ainsi que leur manque de lignes claires sont constatables (particulièrement dans les espaces à faible densité de population⁵⁰⁴), comme nous avons pu l'observer, toutes les réflexions menées dans le domaine de planification de l'environnement conduisent à considérer que les politiques publiques de protection de l'environnement doivent revêtir un caractère de plus en plus global et que des interventions limitées à certains domaines de l'environnement n'ont, compte tenu des interactions qui caractérisent les écosystèmes, qu'un impact limité. La territorialisation des politiques environnementale devrait à l'avenir tendre davantage à privilégier cette prise en compte globale des problèmes environnementaux. Il sera particulièrement nécessaire de

⁵⁰³ - CE, rapport public, *L'intérêt général*, Etudes et documents, Doc. Fr., 1999, p.321.

⁵⁰⁴ - Cf. L. Ortiz et J.-J. Gouguet, op. cit., p. 17.

reconnaître les spécificités des espaces à faible densité de population (ce que tendent à faire les « pays »). Une analyse de leurs principales caractéristiques, dans le cadre d'une démarche planifiée globale et évaluée, permettra de mieux comprendre et prendre en compte leur fragilité environnementale⁵⁰⁵. Depuis les années soixante-dix en Europe, il existe une vaste réflexion sur l'avenir de l'espace rural et en particulier sur le devenir des zones rurales fragiles qui remplissent des fonctions environnementales importantes.

Soulignons enfin l'intérêt essentiel des nouvelles exigences de la participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement pour le renforcement de la dynamique de territorialisation des politiques environnementales étant donné que cette dernière achoppe sur un système d'acteurs qui laisse peu de marge à la régulation publique et demeure dominé par des logiques économiques⁵⁰⁶. L'association du public à l'élaboration des plans et programmes devrait en effet permettre de faire peser la balance en faveur d'une émancipation de cette régulation publique locale.

Notons dans le prolongement de cette idée, pour ce qui est de l'émancipation économique des politiques environnementales locales, que l'action du Conseil de l'Europe en matière de démocratie locale (Charte européenne de l'autonomie locale) insiste, d'une part, sur la nécessité d'un partage clair des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, et d'autre part, sur l'allocation, en adéquation avec les tâches dont elles assument la responsabilité, de ressources propres aux collectivités locales et sur la liberté pour celle-ci d'en décider l'affectation.

En définitive donc, la participation du public pourrait à l'avenir et dans le cadre de cette dynamique récente de territorialisation des politiques environnementales, et plus généralement dans le cadre des nouvelles régulations publiques, jouer un rôle privilégié, particulièrement en matière de plans et programmes. Une partie de la doctrine évoque l'émergence, d'un point de vue idéologique, d'une « démocratie territoriale » (de l'adjonction, au concept de démocratie de la dimension territoriale qui lui fait défaut) qui justifierait que le territoire soit davantage affirmé en tant que composante de notre droit⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ - *ibid.*, p. 25.

⁵⁰⁶ - *ibid.*, p.33.

⁵⁰⁷ - Y. Madiot, « Vers une « territorialisation » du droit », RFDA, 11 (5) sept.-oct. 1995, p. 950.

CONCLUSION :

Malgré certains acquis significatifs et des perspectives encourageantes, il faudra encore de nombreuses dispositions juridiques nationales de mise en œuvre avant que les dispositions de la Convention d'Aarhus et la législation communautaire concernant les plans et programmes relatifs à l'environnement ne soient totalement appliquées. Tel que nos propos ont permis de le souligner à plusieurs reprises, une harmonisation des procédures de participation serait souhaitable aussi bien au sein de l'ordonnancement juridique communautaire, qu'au sein (et surtout) de l'ordonnancement national. Le droit du public à participer aux plans et programmes semble être principalement caractérisé par son hétérogénéité.

« Lorsque la Convention d'Aarhus sera totalement appliquée, on disposera de l'instrument le plus perfectionné au monde en matière d'harmonisation du droit applicable aux procédures administratives non contentieuses et au processus de décision. L'ère de la démocratie administrative sera alors arrivée, c'est l'environnement qui en aura été le prétexte et le droit international le porteur »⁵⁰⁸. D'ici là, de nombreux obstacles sont à surmonter : d'abord, les obstacles liés aux grandes différences procédurales actuelles dans le domaine de la décision environnementale, ensuite, les facteurs de résistance liés aux traditions administratives et à la relative passivité d'un public blasé. C'est là que le droit, qui ne peut pas tout, semble atteindre ses limites.

En effet, « Sur le terrain, la participation des citoyens à la décision d'environnement peut ne pas être aussi pure qu'elle est rêvée par les auteurs des conventions internationales, comme un hymne à la démocratie qui conforte le mythe du citoyen idéal, informé, attaché aux valeurs du pluralisme »⁵⁰⁹.

Il faut admettre que la qualité de la participation ne résulte pas simplement des règles de procédure mises en œuvre, elle nécessite une certaine qualité des participants. En définitive, le public est-il disposé à recevoir l'information et à participer ? La mobilisation du public ne se décrète pas⁵¹⁰. Elle est dépendante de la sensibilité et de la culture nationale, et de la façon dont le public s'organise. Elle nécessite des éco-citoyens actifs.

En outre, la réceptivité du public aux questions d'environnement est largement conditionnée par le niveau d'éducation et le niveau d'information fournie. Là encore, les différences nationales sont importantes et tout dépend du dynamisme des organes chargés de diffuser l'information ainsi que de la participation plus ou moins active des médias à transmettre les données et à réaliser des reportages sur l'environnement. La parution des rapports officiels sur l'Etat de l'environnement passent inaperçus en France, alors qu'en Italie ce fut un succès de librairie en 1995 et qu'en Grande-Bretagne, il en existe

⁵⁰⁸ - M. Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », Rev. jur. Env., n° spécial, 1999, p.20.

⁵⁰⁹ - Patrick Le Louarn, « Le principe de participation et le droit de l'environnement », revue Droit de l'environnement, n°90-juillet/août 2001, p. 128

⁵¹⁰ - M. Prieur, op. cit., p. 21.

une version adaptée aux enfants⁵¹¹. Les données brutes sur l'environnement sont, en général, très techniques ; selon les pays, elles sont ou non intelligiblement vulgarisées.

Enfin, un des facteurs déterminants de la mobilisation du public est la capacité du milieu associatif à répondre aux offres de participation. Là encore, on va constater la très grande variété du tissu associatif tant en ce qui concerne sa puissance que sa représentativité.

Malgré les ambiguïtés et incertitudes encore nombreuses, nous avons observé qu'en matière de planification environnementale, un certain nombre d'évolutions atteste de manière irréfutable d'un approfondissement de la démocratie participative. La revendication des citoyens pour une plus grande participation aux projets, plans et programmes susceptibles d'affecter l'environnement est devenue pressante. Ils souhaitent aujourd'hui pouvoir participer aux choix qui engagent leur avenir et celui des générations futures.

Cette apparition de la prise de conscience écologiste a été renforcée par le rôle des médias et l'apparition des partis écologistes. Le pouvoir administratif et politique a été ainsi obligé de s'adapter pour prendre en considération cette nouvelle demande sociale en matière de décision environnementale⁵¹².

Une telle évolution de la démocratie participative en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement renforcera inévitablement l'efficacité environnementale et la légitimité de ce type d'instruments. Ceux-ci seront amenés, à terme, à devenir, plus encore qu'aujourd'hui, les pièces maîtresse du droit de l'environnement. La volonté des politiques sera, comme en tout domaine, une donnée essentielle pour l'effectivité satisfaisante du droit du public à participer aux plans et programmes relatifs à l'environnement.

Une question pertinente (parmi beaucoup d'autres) restera toutefois en suspend au sujet de ces documents. Elle a fort opportunément pu être soulevée⁵¹³ : que faire en effet des plans et programmes innomés, implicites, issus des puissances économiques privées ou des aristocraties corporatistes logées au sein de l'Etat, et qui savent qu'elles ont tout à gagner à planifier *in petto* sans l'exprimer juridiquement ?

Si la participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement semble marquer une étape décisive en matière de bonne gouvernance (principes d'efficacité et de

⁵¹¹ - *ibid.*, p. 22.

⁵¹² - Tous les pays européens sont soumis à cette pression populaire. Selon un sondage réalisé en 1992 par la Commission des Communautés européennes intitulé « Les européens et l'environnement », 88% des européens (11% de plus qu'en 1988) jugent que protéger l'environnement est un problème immédiat et urgent. Selon un autre sondage réalisé par l'IFEN et intitulé « L'environnement en France », 75 % des français se disent très ou assez concernés par l'environnement. Aucun de ces sondages ne relie l'intérêt porté à l'environnement avec les possibilités d'action ou de participation. (V. Michel Prieur, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale » in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1999, numéro spécial, page 12.)

⁵¹³ - G. Monédiaire, « Participation du public à l'élaboration des politiques publiques environnementales : d'Aarhus à Bruxelles », in « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (directive 2001/42 du 27 juin 2001), CRIDEAU-CIDCE, p. 23.

participation), une telle interrogation soulève des doutes quant aux garanties d'effectivité du principe d'ouverture (transparence) contribuant également à définir cet idéal.

BIBLIOGRAPHIE :

I – Ouvrages généraux et spécialisés :

CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, 13^{em} édition, Montchrestien, 1999, 1139 pages.

CHARBONNEAU (S.), *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, 2002, 353 pages.

DROBENKO (B.), *Droit de l'Urbanisme*, mémentos Gualino éditeur, édition 2003, 287 pages.

JACQUOT (H.) ET PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 5^e édition, 2004, 913 pages.

LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, édition La Découverte, 1994, 317 pages.

MORAND-DEVILLER (J.), *Droit de l'urbanisme*, Mémentos Dalloz, 6^{em} édition, 2003, 173 pages.

ORTIZ (L.) ET GOUGUET (J.-J.), *La territorialisation des politiques environnementales*, 2002, CRIDEAU, 228 pages.

PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, 5^e édition, 2004, 1001 pages.

PRIEUR (M.), *Le Droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne*, Etude de Droit Comparé sous la direction de M. Prieur, PULIM, 1997, 361 pages.

REUNION MONDIALE DES JURISTES ET ASSOCIATIONS DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Etude de droit comparé de droit international de l'environnement, sous la direction de Michel PRIEUR, CIDCE, 2003, 735 pages.

II - Articles de revues :

BENOIT (L.), *Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*, Environnement - Revue mensuelle du Juris-classeur, Août-Septembre 2004, p. 20.

BUSSON (B.), *Le point de vue des associations : bilan et insuffisances*, revue Droit de l'environnement, juillet-août 2001, p. 135.

DEMOUVEAUX (J.-P.), *La concertation, un art de l'insuffisance*, Etudes foncières, mars 1997, p. 30.

DROBENKO (B.), *La Convention d'Aarhus et le droit français* : Rev. Jur. Env. n° spécial, 1999, p. 31- 61.

DROBENKO (B.), *Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : l'aménagement du territoire* in *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive 2001/42 du 27 juin 2001)*, CRIDEAU-CIDCE, p.53-88.

GHEZALI (M.), *Les nouveaux droits fondamentaux de l'homme in Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Etude de droit comparé de droit international de l'environnement, sous la direction de Michel PRIEUR, CIDCE, 2003, p. 85-116.

GOUGUET (J.-J.), *Les problèmes méthodologiques posés par le rapport sur les incidences environnementales : étude d'impact sur l'environnement ou évaluations stratégiques in L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive 2001/42 du 27 juin 2001)*, CRIDEAU-CIDCE, 89- 104.

HALLEY (P.) ET DE FORTE (M.), *Le bureau d'audience publiques sur l'environnement (BAPE) : Participation du publique et évaluation environnementale*, Rev. Jur. Env., 1/2004, p.5-15.

HÉLIN (J.C.) ET HOSTIOU (R.), *Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets*, AJDA, avril 2002, p. 291.

HOSTIOU (R.), *La lente mais irrésistible montée en puissance du principe de participation*, revue Droit de l'environnement, n° 112, octobre 2003, p. 182.

HUGLO (C.) ET CASSIN (I.), *La concertation en matière d'aménagement*, Les Petites Affiches, 18 mars 1994, p. 9.

JAMAY (F.), *Principe de participation*, Juris-Classeur Environnement, fasc. 135, à jour au 26 juillet 2002, 17 pages.

JEAN MEYNAUD (V.), *Planification et politique*, Etude de science politique 6, Lausanne, 1963, 190 pages.

JEGOUZO (Y.) , *Les plans de protection et de gestion de l'environnement*, AJDA 1994, p. 607-616.

LAMBERT-HABIB (M.-L.), *Décentralisation constitutionnelle et environnement*, Rev. Jur. Env. n° 1/2004, p.17-32.

LEBRETON (J.-P.), *Le contenu juridique du rapport sur les incidences environnementales in L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive 2001/42 du 27 juin 2001)*, CRIDEAU-CIDCE, p.25-36.

LE LOUARN (P.), *Démocratie de proximité et protection de l'environnement :la participation du citoyen local*, Rev. Jur. Env., 4/2002, p. 589-603.

LE LOUARN (P.), *Le principe de participation et le droit de l'environnement*, revue Droit de l'environnement, n°90-juillet/août 2001, p. 128.

MADIOT (Y.), « Vers une « territorialisation » du droit », RFDA, 11 (5) sept.-oct. 1995, p. 946-960.

MARGUENAUD (J.-P.), *La Convention d'Aarhus et la Convention européenne des droits de l'homme*, Rev. Jur. Env., *La Convention d'Aarhus*, numéro spécial 1999, p.77-87.

MICHEL (G.), *La jurisprudence communautaire relative aux plans et programmes en matière d'environnement*, Rev. Jur. Env., n° 1/2003, p.3. (G. MICHEL, « L'apport de la jurisprudence communautaire aux notions de plan et programme en matière d'environnement », mémoire de DEA de droit de l'environnement et de l'urbanisme, sous la direction de M. Prieur, 2002).

MONEDIAIRE (G.), *Participation du public à l'élaboration des politiques publiques environnementales : d'Aarhus à Bruxelles*, in *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive 2001/42 du 27 juin 2001)*, CRIDEAU-CIDCE, p. 7-23.

MONEDIAIRE (G.), *Les droits à l'information et à la participation du public auprès de l'Union européenne*, REDE 2/1999 et 3/1999.

MONEDIAIRE (G.), *L'accès à la justice communautaire en matière d'environnement au miroir de la Convention d'Aarhus*, Rev. jur. Env., n° spécial, 1999, p.63-75.

MONEDIAIRE (G.), *A propos de la décision publique en matière d'environnement* in Jean Clam et Gilles Martin, *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 105.

PRIET (F.), *Le champ d'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : le cas de l'urbanisme* in *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive 2001/42 du 27 juin 2001)*, CRIDEAU-CIDCE, p.37-52.

PRIEUR (M.), *Le champ d'application de la directive plans et programmes dans le domaine de l'environnement* in *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive 2001/42 du 27 juin 2001)*, CRIDEAU-CIDCE, p. 105-117.

PRIEUR (M.), *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, Rev. jur. Env., n° spécial, 1999, p.9 - 29.

RIVERO (J.), *Le plan comme processus de décision* in *Le plan et le droit*, A.-Colin, Paris, 1965, p. 121-127.

ROUILLER (F.), *Le droit à l'information environnementale et sa justiciabilité : la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus dans la législation Suisse*, Rev. Jur. Env., n° 4/2003, p. 397- 409.

TROUILLY (P.) et SOULARD (A.), « *Plans d'élimination des déchets* », Revue mensuelle du JurisClasseur - Environnement, novembre 2004, p. 17-18.

VIGUIER (J.), *De la mauvaise utilisation du terme « référendum au plan local »*, Petites affiches, 25 février 1998, p. 12.

***DG Environnement**, auteur anonyme : *Vers une citoyenneté active*, L'environnement pour les Européens, n°16, mai 2004, p.12

III – Documents et rapports officiels:

CONSEIL D'ETAT, *L'utilité publique aujourd'hui*, 1999 : Doc. Fr., 166 pages.

CONSEIL D'ETAT, rapport public, *L'intérêt général*, Etudes et documents, Doc. Fr.,1999, p.239-357.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000 – Participation du public à l'aménagement du territoire dans les différents pays européens*, Aménagement du territoire européen, n° 58, éd. du Conseil de l'Europe, 1995, 257 pages.

HOEFFEL (D.), Rapport devant le Sénat, commission des lois, n°156, 2001-2002, p.113.

LIVRE BLANC SUR LA GOUVERNANCE EUROPEENNE du 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, JOCE C 287/1 du 12/10/2001.

IV - Codes :

Code de l'environnement, Dalloz.

Code de l'urbanisme, Dalloz.

Code général des collectivités territoriales, Dalloz.

Code rural – Code forestier, Dalloz.

IV – Sources Internet et CD-ROM:

CD-ROM :

Recueil Dalloz.

Revue juridique de l'environnement.

Juris-classeur environnement.

Sites :

<http://www.légifrance.gouv.fr>

<http://www.environnement.gouv.fr>

http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance_fr.pdf

<http://www.unece.org>

<http://www.ecologie.gouv.fr>

<http://www.participate.org/publications/SEA.pdf>

<http://www.équipement.gouv.fr>

<http://www.coe.int>

<http://www.eper.cec.eu.int>

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION</u>	p.3
<u>TITRE I :</u>	
<u>LA CONSECRATION SUPRA-NATIONALE D'UN DROIT DU PUBLIC A PARTICIPER AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT : UN EDIFICE JURIDIQUE EN « BOUCLES ETRANGES »</u> :.....	p.16
<u>CHAPITRE I : DE LA CONVENTION D'AAHRUS AU DROIT COMMUNAUTAIRE : LES PREMICES D'UNE REELLE EXTENSION DU CHAMP DE LA PARTICIPATION AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT</u> :	p.18
<u>Section 1 : L'IDENTIFICATION DES ACTEURS CONSTITUTIFS DU « PUBLIC »</u> :.....	p.18
§ 1 Les aléas de la définition du public : les « publics » respectifs de la Convention d'Aarhus et des directives communautaires :	p.19
A - L'acception libérale de la Convention d'Aarhus en matière de plans et programmes :.....	p.19
B – L'acception différenciée des directives communautaires :	p.20
§ 2 : Une définition du public globalement libérale car inhérente à la nature et à l'objet des plans et programmes :	p.21
A - Le caractère diffus des intérêts susceptibles d'être affectés par les plans et programmes :.....	p.22
B – Une acception du public indifférente au concept de frontières :	p.23
<u>Section 2 : LES PLANS ET PROGRAMMES OBJETS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC</u> :.....	p.24
§ 1 : L'identification matérielle des plans et programmes :.....	p.24
A - Le champ d'application matériel dynamique et globale posé par la convention d'Aarhus:.....	p.25
B- La Convention d'Aarhus appliquée aux Etats membres de la Communauté européenne ; un champ d'application restreint et l'absence de droit commun de la participation aux plans et programmes:.....	p.26
§ 2 : L'identification formelle des plans et programmes :.....	p.33
A - Une définition variable du critère organique : les autorités concernées :.....	p.34
B - La nature juridique des plans et programmes : de la simple déclaration formelle à l'acte législatif :.....	p.36
<u>CHAPITRE 2 : LES GARANTIES DE L'EFFECTIVITE DU DROIT DU PUBLIC A PARTICIPER AUX PLANS ET PROGRAMMES</u> :	p.41
<u>Section 1 : LA RECONNAISSANCE DE L'INFORMATION RELATIVE AUX PLANS ET PROGRAMMES EN TANT QUE GARANTIE SUBSTANTIELLE PREALABLE ET OBJET D'UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DU PUBLIC</u> :.....	p. 41
§ 1 : Le droit d'accès du public aux informations relatives aux plans et programmes :.....	p. 42
A- L'accès à l'information tout au long du processus décisionnel en matière de plans et programmes :.....	p. 42

B- La consistance des informations relatives aux plans et programmes :.....	p.47
§ 2 : Le renforcement de la consistance et des modalités d'établissement de l'information: l'évaluation participative de l'impact sur l'environnement des plans et programmes :	p.53
A - Les limites de l' « évaluation de l'impact sur l'environnement » (EIE) appliquée aux seuls projets ponctuels :.....	p.53
B - L'évaluation participative de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques (EIEDS):.....	p.55

Section 2 : LES GARANTIES TENANT AUX MODALITES ET AUX EFFETS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT :

§ 1 / Le renforcement des exigences relatives aux modalités de la participation aux plans et programmes:	p.62
A - Le moment de la participation : une association du public en continu et dès l'amorce du processus décisionnel :.....	p.62
B -La possibilité pour le public de soumettre des observations :.....	p.64
§2 / Les effets attendus de la participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement :	p.66
A-L'obligation pour les Etats de prendre en considération les résultats de la participation :.....	p.66
B – Les garanties de cette exigence : l'information sur la décision et l'accès à la justice :.....	p.67

TITRE II :

DU DROIT SUPRA-NATIONAL AU DROIT INTERNE : LES DIFFICULTES CONCRETES A TRAVERS L'EXEMPLE SYMPTOMATIQUE DE LA TRANSPOSITION FRANCAISE :

CHAPITRE I: LES INSUFFISANCES DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL ACTUEL EN MATIERE D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION AUX PLANS ET PROGRAMMES :

Section 1 : LES PLANS ET PROGRAMMES CONCERNES : INSTRUMENTS JURIDIQUES PARFOIS NON-IDENTIFIES OU NON-IDENTIFIABLES :

§ 1: Des documents parfois non-identifiés : le nécessaire recensement des plans et programmes :	p.72
A – Les instruments juridiques concernés: une identification nécessitant une approche essentiellement matérielle en l'absence de conceptualisation juridique homogène :.....	p.72
B – Les domaines concernés : un très large éventail de documents planificateurs :.....	p.77
§ 2: Des documents parfois non-identifiables : la détention et la mise à disposition de l'information relative aux plans et programmes :	p.87
A – L'étude d'impact stratégique : une transposition partielle et critiquable des exigences communautaires :.....	p.88
B– L'accès à l'information relative aux plans et programmes en France ; le confortement et la systématisation induits par les exigences supra-nationales:.....	p.96

Section 2 : TYPOLOGIE DES PROCEDURES DE PARTICIPATION APPLIQUEES OU APPLICABLES AUX PLANS ET PROGRAMMES : L'ABSENCE DE MECANISMES DE CODECISION :

§ 1: La « participation » en aval du processus décisionnel des plans et programmes :	p.101
A – Les référendums locaux : des procédures particulièrement adéquates pour les plans et programmes mais peu ou pas appliquées à ce type de documents :.....	p.101
B – La procédure transversale au domaine de l'environnement : l'enquête publique :.....	p.104

C – Les mécanismes sectoriels de participation appliqués aux plans et programmes :.....	p.105
§ 2 : La « participation » en amont du processus décisionnel des plans et programmes :.....	p.106
A – La concertation préalable aux décisions locales importantes en matière d'aménagement :.....	p.106
B – Le débat public : vers une application prochaine de la procédure en matière de plans et programmes relatifs à l'environnement ?.....	p.107
<u>CHAPITRE 2 : LES OBSTACLES ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION : LA NECESSITE D'UNE REDEFINITION GENERALE DES RELATIONS DU CITOYEN AVEC LE POUVOIR POLITIQUE ET ADMINISTRATIF :.....</u>	p.109
<u>Section 1 : LES OBSTACLES A L'APPROFONDISSEMENT DU DROIT A PARTICIPER AUX PLANS ET PROGRAMMES LIES AUX TRADITIONS ADMINISTRATIVES FRANÇAISES :.....</u>	p.109
§ 1 : Une remise en cause de la théorie générale des actes administratifs :.....	p.109
A – L'administration détentrice du monopole de l'intérêt général ou l'origine de l'absence d'effet direct de la participation sur la décision :	p.110
B – La participation aux plans et programmes constitue une obligation de motivation des actes administratifs réglementaires :	p.113
§ 2 : Les obstacles à une définition libérale de la notion de « public » :	p.114
A – Le caractère restrictif du cadre institutionnel « commun » de la participation : les associations agréées :	p.115
B – L'administration éprouve les plus grandes difficultés à identifier la notion de « public concerné » ; la particulière acuité du problème en matière de planification :	p.116
<u>Section 2 : LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION PROPRES A FAVORISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PLANS ET PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT :</u>	p.119
§ 1 : Les expériences récentes d'organisations de débats publics sur des questions générales : la préfiguration d'une systématisation de la participation aux plans et programmes ?	p.119
A – L'expérience des conférences de citoyens, « laboratoires politiques et sociologiques » :	p.119
B – L'expérience du débat public portant sur des « options d'intérêt général en matière d'environnement ou d'aménagement » : les prémices d'une application aux plans et programmes relatifs à l'environnement :	p.121
§ 2 : Décentralisation et territorialisation : deux dynamiques favorables au développement d'un droit du public à participer aux plans et programmes :	p.123
A – La décentralisation : une nouvelle donne en matière de plans et programmes :	p.124
B – La territorialisation des politiques environnementales:	p.126
<u>CONCLUSION</u>.....	p.129