

## 12 Participation du public, du légal au légitime



Chantal JOUANNO,  
Présidente de la Commission Nationale du Débat Public

1 - De longs débats accompagnent la participation du public s'affrontant autour d'une question simple : est-ce une nouvelle forme de démocratie ou une modalité pratique spécifique de la démocratie existante ? Pire, la gouvernance citoyenne est-elle la négation de la démocratie, comme l'affirme le philosophe Alain Deneault<sup>1</sup> ? Cette contribution ne vise pas à trancher ces débats, mais à l'éclairer par la pratique participative. Aussi, cet article se propose-t-il d'étudier les spécificités de la participation du public dans le domaine environnemental pour en suggérer des améliorations.

### Pourquoi penser la participation dans le domaine de l'environnement ?

2 - La participation du public est invoquée dans un nombre croissant de domaines : l'éthique, l'alimentation, la santé, les retraites, l'éducation, etc. Qu'il s'agisse de questions sociales, sanitaires, économiques ou encore environnementales, les méthodes de participation peuvent être assez similaires. Pour autant, c'est bien dans le champ de l'environnement que les textes et procédures sont les plus aboutis en France comme dans plusieurs pays démocratiques.

3 - La France s'est ainsi dotée d'un arsenal juridique complet et complexe détaillé dans le Code de l'environnement dans le Titre II du Livre I<sup>er</sup> relatif à l'information et à la participation des citoyens. La loi dite Barnier du 2 février 1995<sup>2</sup> dispose que les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact notable sur l'environnement peuvent faire l'objet d'un débat public organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP). La loi de 2002<sup>3</sup> transforme la CNDP en autorité administrative indépendante, suivant en cela les recommandations du Conseil d'État<sup>4</sup>. Le principe sera ensuite intégré dans la Charte de l'environnement adoptée le 1<sup>er</sup> mars 2005<sup>5</sup> qui dispose en son article 7 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. ». Enfin, à la suite du décès d'un opposant au barrage de Sivens, Rémi Fraisse, le champ d'inter-

vention de la CNDP a été nettement élargi en 2016<sup>6</sup> afin qu'elle soit compétente y compris sur des projets de moindre ampleur mais hautement conflictuels ou impactant pour l'environnement, ainsi que sur les documents de planification qui peuvent encadrer ces projets.

4 - L'Italie conjugue les dispositifs légaux et le soutien aux initiatives citoyennes informelles de participation<sup>7</sup>. Les États-Unis et le Royaume-Uni favorisent les organisations collectives locales, le *community organizing*. Le Québec s'est doté d'un Bureau d'audiences publiques sur l'environnement<sup>8</sup> (BAPE), souvent cité en exemple, dans la mesure où son rôle est d'informer et de consulter les citoyens sur des grands projets ayant un impact environnemental afin d'élaborer un avis qui doit éclairer le décideur.

5 - Ce panorama rapide, tend à confirmer qu'il y a bien une spécificité de la question environnementale qui suppose une association particulière des citoyens. L'idée est d'ailleurs posée comme une évidence dans le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement<sup>9</sup> : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient (...) ». Cette rédaction laisse à penser que la participation n'est donc qu'une procédure pour améliorer la décision, une « méthode » de traitement des questions environnementales.

6 - La Convention d'Aarhus<sup>10</sup>, en ses articles 6, 7 et 8 inscrit la participation environnementale dans une ambition très supérieure : elle est constitutive de ces droits nouveaux que devraient garantir les démocraties. La Convention d'Aarhus est un texte précieux qui fixe les modalités et les ambitions de la participation. En résumé, celle-ci doit permettre au public concerné d'être informé et de participer à l'élaboration de la décision publique sur un projet, le plus en amont possible, à un stade où son opportunité même peut être interrogée. À ce stade, l'expression par le public de ses attentes, ses interrogations, ses ambitions ou ses craintes sont un éclairage utile pour que les responsables décident ou non de poursuivre un projet, de le modifier et qu'ils en

1. A. Deneault, « La médiocratie », Lux Éditeur, 2015.

2. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

3. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

4. Les études du Conseil d'État, « L'utilité publique aujourd'hui », La documentation française, 1999.

5. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

6. Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

7. Legge regionale n° 46, 2 agosto 2013, « Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali ».

8. Loi n° 1978, c.64 modifiant la loi sur la qualité de l'environnement.

9. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992.

10. Convention d'Aarhus, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 25 juin 1998.

construisent les grands scénarios. Mais au-delà de la procédure, la Convention d'Aarhus transforme la participation en droit de l'Homme à l'environnement<sup>11</sup>, elle bénéficierait donc des principes de non-régression et de non-discrimination qui lui sont liés. D'ailleurs, il n'est plus question de « *citoyens* » mais d'un droit reconnu à tout « *public* ».

7 - Il y aurait bien un lien substantiel entre la participation et l'environnement : les droits de participation et de transparence procéderaient directement de la notion d'environnement, du droit de vivre dans un environnement équilibré et du devoir de toute personne de prendre part à la préservation de l'environnement. Ces droits seraient consubstantiels à l'existence d'un bien public, d'un patrimoine commun : une citoyenneté de la chose publique<sup>12</sup>. Il y avait donc à l'origine une très grande ambition de la participation environnementale chez les pères et mères fondateurs, une ambition que l'on ne saurait résumer à la volonté de « *faire comprendre* » un projet, de le faire « *accepter* » et d'éviter les recours, une haute ambition de renforcer la démocratie.

8 - L'ambition est d'autant plus grande que la réalité de la participation dans le domaine environnemental montre qu'au-delà du bien commun, c'est bien la question de la maîtrise des espaces qui mobilise.

Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP et Maître de conférences en Urbanisme et Aménagement, a récemment proposé une analyse<sup>13</sup> des conflits autour des projets environnementaux – projet d'enfouissement de déchets hautement radioactifs à Bure, projet de TGV Lyon-Turin, projet d'aéroport Notre Dame des Landes, projet du barrage de Sievens – montrant qu'ils se structurent systématiquement en trois étapes. Une première étape où la contestation reste circonscrite à une échelle locale et concerne uniquement le projet. Les autorités locales refusent alors le dialogue préférant la « *pédagogie* » puisqu'elles considèrent que l'opposition s'explique par l'incompréhension de leur projet. Durant cette période, les opposants montent en compétence sur la connaissance du projet et de ses enjeux. Dans une deuxième étape, se produit un événement « *choc* » ou symbolique : défrichement de la parcelle, ouverture de chantier, annonce du démarrage du projet par exemple, qui suscite une réaction violente des opposants. Ceux-ci s'inscrivent alors dans un mouvement plus large de protestation. La « *montée en généralité* » de leurs arguments leur permet de se relier à des mouvements de protestation plus globaux. Dans une troisième et dernière étape, une double impasse oppose les participants au débat : l'ouverture de négociations, versus l'exigence de renonciation au projet ; et l'argument d'un projet « *possible* » versus un projet « *juste* ».

9 - Il est intéressant de constater que systématiquement, à l'origine du conflit, ce n'est pas la valeur du juste ou l'intérêt commun qui est mobilisé par les opposants, mais plutôt la maîtrise de l'espace. L'espace est ici le lieu des attentes, des aspirations, des besoins, mais aussi le symbole de la domination. Encore récemment, nous a été présenté un projet de déploiement d'énergie renouvelables sur un territoire où le maître d'ouvrage considérait qu'il n'y avait « *rien hormis des pierres* ». Or, ce fut autour de la maîtrise de cet espace que le conflit s'est structuré très fortement.

En d'autres termes, c'est bien cette double spécificité des projets ayant un impact sur l'environnement – le bien commun et l'espace – qui expliquent qu'ils soient soumis à une procédure spécifique de participation du public. Parce que l'environnement, la nature, n'est pas appropriable et parce qu'il s'inscrit dans un espace physique de « *concernement partagé* », il doit dans sa dimension symbolique et physique pouvoir être discuté avec le plus grand nombre de personnes. Ceci explique d'ailleurs, que la participation n'est pas liée à la citoyenneté. Si Rio en son principe 10 évoque les « *citoyens concernés* », la convention d'Aarhus évoque le « *public* ».

10 - Au terme de cette première analyse, il est plus aisé de comprendre les objectifs et les principes de la participation environnementale, et surtout de mesurer l'incompréhension de ses objectifs par nombre de décideurs. Afin d'en illustrer les ambitions, nous nous appuyons sur l'expérience de la Commission nationale du débat public qui est la seule instance participative institutionnelle dans le champ environnemental en France.

11 - **L'objectif de la participation** est de comprendre les aspirations et inquiétudes, les espoirs et craintes du public face à un projet sur un espace donné, au stade le plus précoce, afin de prendre la meilleure des décisions. Elle peut être d'abandonner le projet, de le poursuivre sans modifications, ou de le modifier substantiellement. Afin de satisfaire à cet objectif, la CNDP s'attache au principe d'**argumentation**. Nous ne demandons pas si les personnes sont favorables ou défavorables à un projet mais « *pourquoi* ». Le « *pourquoi* » permet d'organiser le débat, d'inviter les arguments à se rencontrer, de comprendre et se comprendre, de se frotter aux arguments des autres. L'ambition d'un débat public ou d'une concertation est donc de « *faire le tour des arguments* »<sup>14</sup>, d'en établir une photographie sincère et neutre pour éclairer la décision. Laurent Mermet qualifie le débat public de « *critique civile* », « *support à des échanges argumentaires (...)* Échanges éristiques par lesquels les protagonistes s'affrontent devant un public tiers (...) *relais démocratiques critiques au même titre que le sont les échanges délibératifs* »<sup>15</sup>. Le débat public est un échange entre pairs, un échange pour le public, par le public.

12 - Utiliser les mots de « *pédagogie* » et « *acceptabilité* » pour qualifier les ambitions d'un processus participatif est donc une erreur conceptuelle fondamentale. La participation informe le public, elle ne lui explique pas qu'un projet est bon et qu'il a tort de ne pas le comprendre. Plus encore le terme de « *pédagogie* » présuppose une hiérarchie entre « *sachants* » et « *ignorants* ». Or, le principe de la participation est bien de considérer fondamentalement que le public est un « *sachant* » légitime pour éclairer le décideur. Le débat public ne saurait également mesurer ou viser « *l'acceptabilité* » d'un projet puisqu'il intervient à un stade précoce « *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* »<sup>16</sup>. En ce sens, parce qu'elle reconnaît à tout individu une légitimité équivalente à participer à la décision, soit la participation à une ambition démocratique supérieure.

13 - Ni pédagogie, ni mesure de l'acceptabilité, la participation est un principe fondamentalement politique qui reconnaît à tout individu le droit de s'exprimer sur un sujet qui n'est appropriable par personne sur un espace partagé. L'environnement n'est pas même appropriable par les États et la participation est

11. Intervention de M. Prieur, Cycle de conférences du Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, Collection droits et débats, la Documentation française, 2013.

12. J.-M. Sauvé, *Cycle de conférences du Conseil d'État sur la démocratie environnementale*, *Supra*.

13. I. Casillo, « *Ce que les conflits environnementaux et d'aménagement donnent à voir de la démocratie contemporaine* », *Revue L'ENA Hors les murs*, Dossier Le Dialogue, septembre 2018, n° 483, pp. 11-13.

14. G. Mercadal, *Le débat public : pour quel « développement durable » ?*, Presse des Ponts, 2012, p.70.

15. L. Mermet, *in* Le débat public : une expérience française de la démocratie participative, La Découverte, 2007.

16. Convention d'Aarhus, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 25 juin 1998, article 6, point 4.

ouverte à tout public, pas simplement au citoyen. Ceci explique un devoir de **transparence** absolue. L'information ne peut appartenir à personne sur un sujet d'intérêt commun. D'ailleurs, le droit à l'information est indissociable du droit à la participation. La loi ne définit qu'un droit unique : le droit à l'information et à la participation. Le garant d'un processus participatif se doit de vérifier que l'information qui permettra au public de construire ses arguments est la plus complète, la plus compréhensible, la plus diversifiée. Il n'est pas en mesure d'en juger la fiabilité compte tenu de la haute technicité des controverses. Il peut par contre identifier celles-ci et diversifier les sources d'information afin que le public construise ses arguments. Ainsi, lors du récent débat public sur le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) avons-nous rédigé une « *clarification des controverses* ». Elle vise à identifier les points de controverses afin que chaque partie puisse apporter un éclairage favorable et un éclairage défavorable.

14 - Puisque les objets et les espaces de la participation environnementale ne sont pas appropriables, chacun est parfaitement et également légitime à s'exprimer : il s'agit du principe d'**équivalence**. Dans le domaine de la participation, toutes les paroles, tous les arguments ont le même droit d'existence. Élus, syndicats, chefs d'entreprises, experts, responsables d'associations ont exactement le même poids dans le débat public que l'individu qui se présente comme « *président de rien* » ou « *citoyen ordinaire* ». Concrètement, les temps de parole doivent être identiques pour tous, aucune estrade ne saurait dominer le débat, aucune parole ne saurait bâillonner les autres, aucun propos ne doit être corrigé ou réécrit. L'organisateur ne doit jamais juger la validité ou la pertinence d'un argument. Il nous a souvent été reproché de restituer fidèlement les arguments de climato-sceptiques ou de thèses complotistes. Mais, même un argument manifestement « *faux* » est une source précieuse d'informations pour tous. Le débat n'est pas simple avec les experts qui peinent à concevoir que leur parole soit restituée avec la même équivalence que celle d'un public qu'ils jugent parfois empreint d'émotions. Et pourtant, relisons les échanges lors du deuxième débat public organisé par la CNDP avec EDF sur le projet de ligne à très haute tension Boutre-Carros en 1998. Alors que les ingénieurs hautement diplômés défendaient l'intelligence de leur projet, une riveraine leur tint ces propos voux : « *vous êtes tellement passionnés par votre projet que vous n'écoutez pas nos raisons* ». En quelques mots, elle avait inversé la logique de la raison et des émotions. Ce débat public fut d'autant plus intéressant qu'il a abouti à une profonde reconfiguration du projet en reprenant une alternative technique proposée par le public qui s'était avérée moins coûteuse.

15 - Le principe d'équivalence est assez proche du principe d'inclusion. Même si ce dernier ne fait pas officiellement partie de la doctrine de la CNDP, il en inspire le fonctionnement. Nous veillons dans toute procédure participative à multiplier les outils – réunion publique, débat mobile, débat numérique, tirage au sort... – afin d'aller au-devant du public, d'aller chercher sa parole et notamment les paroles faibles ou timides. A défaut, que ce soit en réunion publique ou sur internet, nous ne recueillons que la parole d'un public homogène, adulte, à fort capital socio-culturel et généralement masculin.

16 - La **condition première de la participation est la confiance** : confiance dans sa sincérité, confiance dans son utilité. De longue date, la CNDP en a tiré deux principes : l'indépendance et la neutralité. L'**indépendance** fut en réalité fortement recommandée par le Conseil d'État dans l'étude adoptée en 1999 par l'Assemblée générale : l'utilité publique aujourd'hui : « *Le fait que les débats, consultations et enquêtes se déroulent sous le contrôle d'une instance consultative impartiale favorisera une plus claire répartition des rôles, dissipera les*

*suspensions et les procès d'intention, facilitera la tâche des représentants de l'État et donnera davantage de légitimité aux actes déclaratifs d'utilité publique.* » (p. 88)<sup>17</sup>. L'État ne saurait être l'organisateur des procédures participatives dans la mesure où il est souvent maître d'ouvrage ou autorité autorisatrice. Ce principe est indissociable du principe de **neutralité** qui exige que la CNDP ou ses représentants ne prennent et n'aient pris aucune position sur le fond du projet. Ces deux principes sont explicitement inscrits dans le Code de l'environnement. Il est assez fréquent que la contestation d'un projet commence par la contestation des modalités de processus participatif. Ainsi, sur un projet de grand complexe touristique avons-nous dû refuser un garant qui ayant enseigné l'économie du tourisme avait laissé entendre qu'il était très favorable à son développement. La conséquence logique de ces deux principes est qu'aucun processus participatif ne peut être organisé sous l'égide d'un expert du secteur. L'exigence d'indépendance et de neutralité est absolue. L'organisation d'une démarche participative sous l'égide du décideur, quelle que soit sa sincérité, sera toujours suspecte de partialité et incitera ses opposants à se détourner de la procédure. De même, aucune partie prenante ne peut être pilote d'une démarche participative sans se trouver confrontée à de fortes contradictions. Ainsi, sera-t-elle tentée de ne pas rendre compte de positions ou d'arguments contraires à ses positions ou ses intérêts. Et si nous considérons que la participation définie par la Convention d'Aarhus est un droit de l'Homme, elle ne peut être contrôlée et régulée que par une instance neutre.

17 - En mars 2020, la CNDP fêtera ses 25 ans d'existence et l'article 7 de la Charte de l'environnement ses 15 ans. Quel bilan est-il possible de tirer des 95 débats publics directement organisés par la CNDP et plus de 400 concertations menées par les maîtres d'ouvrage sous le contrôle de nos garants ?

Au regard des objectifs de la Convention d'Aarhus, le dispositif français de participation environnementale a porté ses fruits dans la mesure où il a contribué à éclairer les décideurs. Sur 95 projets soumis à débat public, seuls trois projets ont été abandonnés dans les six mois qui ont suivi le débat. En conséquence, il est faux de considérer que la participation environnementale « *tue* » les projets. Par contre, elle conduit généralement à une modification profonde soit du projet (59 projets), soit des conditions de sa réalisation (29 projets). Nous avons même observé sur 14 projets de grande ampleur que le maître d'ouvrage avait modifié son projet en reprenant une alternative apparue pendant le débat, à l'initiative des participants. Et pourtant, depuis 25 ans, l'existence même de la CNDP est contestée. Les propositions ou projets de lois prévoyant sa suppression ne se comptent plus.

18 - Force est de constater que la participation environnementale « *à la française* » n'est pas allée au bout de ses ambitions et des espoirs de la participation. Les maîtres d'ouvrage et décideurs sollicitent la participation trop tardivement dans l'élaboration de leur projet déjà fortement détaillé et pour lequel des investissements conséquents ont déjà été engagés dans les études. Ils n'envisagent que très rarement de débattre de l'opportunité de leur projet mais souhaitent en faire la pédagogie et en mesurer l'acceptabilité. Ne comprenant pas ou n'adhérant pas aux objectifs, ils se trompent de méthodes. Nombre de commentateurs pensent qu'une procédure participative réussie est celle du grand nombre. Mais, si les procédures de débat public attirent de plus en plus de monde, nous ne dépassons que rarement les 10.000 participants. En réalité, nous ne cherchons pas la loi du grand nombre, car il est aisé mais inutile de « *faire du chiffre* ». Les robots saturent les plateformes participatives, des réunions

17. Les études du Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui*, La documentation française, 1999, p. 88.

de militants peuvent être organisées sur tout le territoire sans exigence qualitative, les réseaux sociaux peuvent facilement se mobiliser. Le grand nombre est rarement synonyme de débat argumenté et de représentation diversifiée et inclusive. Plus encore, cette information ne sera d'aucune utilité au décideur. Même si nous réunissions 10 millions de participants, cela ne légitimerait en rien un projet, ni ne garantirait la représentativité des personnes qui se sont exprimées.

19 - A l'inverse, le public s'interroge systématiquement sur l'utilité des démarches de participation. Je ne reviendrai pas sur la question du droit à l'information, et la faiblesse de l'expertise mobilisable dans le domaine environnemental. La contestation des hypothèses des projets soumis à participation est récurrente. Si nous avons proposé la création d'une haute autorité environnementale qui rassemblerait les acteurs du Titre II du Livre 1<sup>er</sup> du Code de l'environnement<sup>18</sup>, nous n'avons aucune illusion sur la volonté des responsables publics de voir ainsi émerger une autorité aussi puissante alliant l'expertise et la participation du public.

20 - L'écueil principal de la participation est la faiblesse de son lien à la décision. Ce n'est pas un obstacle infranchissable. Après l'élargissement du droit à l'information et à la participation, le temps est à son approfondissement. En effet, l'article L. 121-13 du Code de l'environnement dispose que le maître d'ouvrage « décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public (...) du principe et des conditions de la poursuite (...) du projet. (...) Il indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. » Légalement, le décideur n'est pas tenu de répondre de manière argumentée à chaque recommandation et proposition du débat public. La réponse du maître d'ouvrage peut être laconique puisqu'il n'est prévu aucune sanction spécifique dans le Code de l'environnement.

21 - Or, l'absence de prise en compte des enseignements du débat public délégitime tant le décideur que la procédure participative. Ainsi, en 2005, un débat public très réussi fut-il organisé sur les grandes options de gestion des déchets hautement radioactifs à vie longue. Celui-ci conclut à la nécessité de poursuivre deux pistes de gestion : l'enfouissement en profondeur et l'entreposage pérenne en attendant de trouver des solutions adaptées. Le gouvernement et le législateur en 2006 n'ont pas retenu cette dernière solution, et ne l'ont que peu argumenté. Ceci a fortement radicalisé les conflits autour du centre d'enfouissement des déchets radioactifs, CIGEO, et a contribué à discréditer toute démarche participative dans le domaine nucléaire au motif que « tout est décidé d'avance ».

22 - Nombre d'éminents juristes ont souligné cette limite du droit de la participation. Jean-Marc Sauvé, Gilles Dumont ou encore Yann Aguila ont déclaré que le véritable obstacle au développement de la démocratie participative tient à la faiblesse de sa prise en compte dans le processus décisionnel. Gilles Dumont lors du cycle de conférences du Conseil d'État sur la

démocratie environnementale<sup>19</sup> recommandait que les administrations aient l'obligation d'intégrer dans leurs décisions les propositions mises en avant lors de la participation. L'idée est séduisante. Elle fut d'ailleurs en partie reprise par le Président de la République dans son discours de conclusion du Grenelle de l'environnement<sup>20</sup> : il faut que « la décision négociée « à cinq » se substitue à la décision administrative. » Il s'agissait d'une procédure de concertation, non de participation, mais le principe était similaire. Cette idée ne fut jamais traduite en actes concrets. Elle pose plus encore une difficulté pratique dans le domaine de la participation qui donne parfois lieu à des propositions divergentes. Pour autant, des méthodes sont possibles. Les États-Unis confrontés à l'exigence de vacciner la population face à l'épidémie de grippe H1N1 avait ainsi eu recours aux *Towns meetings* qui permettent de co-construire des solutions en rassemblant autour de mêmes tables des parties prenantes et des individus tirés au sort.

23 - Une autre solution, plus simple, serait d'inscrire dans la loi que le maître d'ouvrage doit répondre de manière argumentée à chaque proposition issue du processus participatif et que le défaut de participation serait un défaut de compétence, non un simple vice de procédure. Plus encore, les maîtres d'ouvrage devraient être libres de demander une procédure de co-décision. Cette procédure, dans un cadre légal considérant le défaut de participation comme un défaut de compétence, permettrait de considérer les parties prenantes comme co-auteurs de l'acte. On constate que des élus locaux, en dehors de toute obligation institutionnelle liée au cadre procédural de la participation environnementale n'hésitent pas à oser la co-décision sur des projets d'urbanisme avec un grand succès.

24 - Nous constatons donc que les voies d'un approfondissement de la participation environnementale sont multiples, et que la France peut se prévaloir d'une véritable exemplarité qui lui permettrait d'expérimenter des ambitions plus grandes pour une véritable gouvernance participative dans le champ environnemental. Nous avons démontré également combien la question environnementale exige par ses caractéristiques un approfondissement démocratique. Approfondir la gouvernance participative semble donc une évidence. Pour autant, au-delà des discours lourdement ponctués du mot « participation », la France ne semble pas prendre la voie de cette ambition. Au contraire, les lois d'exceptions se multiplient pour résoudre la participation dans de floues consultations numériques et amoindrir le lien à la décision. Cette évolution respecte-t-elle le principe de non-régression du droit de la participation rappelé par Michel Prieur qui considère que la participation étant partie intégrante du droit à l'environnement est couverte par le même principe de « non-régression » ? Tant que les décideurs et maîtres d'ouvrage vivent la participation comme une obligation légale, ils ne peuvent lui donner de consistance. Or, la participation est mère et fille de la décision, elle lui confère et en acquière sa légitimité. Tout l'enjeu est donc de passer de la décision légale à la décision légitime. ■

18. Reprenant ainsi les propositions du rapport dit « Jégouzo » : Pour la réparation du préjudice écologique, rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane Taubira, garde des Sceaux, Ministre de la Justice, 17 septembre 2013.

19. Intervention de Gilles Dumont, Cycle de conférences du Conseil d'État, La démocratie environnementale, Collection droits et débats, la Documentation française, 2013.

20. Discours du Président de la République du 25 octobre 2007 à l'Élysée.