

Programme CDE - APR 2008/2009

Rapport intermédiaire d'activité

Date remise : 13 avril 2011

LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES NATIONAUX EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER. EXIGENCE DÉMOCRATIQUE, NÉCESSITÉ JURIDIQUE

Responsable scientifique : Gérard MONÉDIAIRE

CRIDEAU-OMIJ

*Faculté de droit et des sciences économiques
32 rue turgot, BP3126 - 87031 LIMOGES Cedex
Tél : 05 55 34 97 24
gerard.monediaire@unilim.fr*

Date d'engagement subvention MEDDTL : 14 OCTOBRE 2009

Montant du budget :

117 170 € pour le CRIDEAU-OMIJ (LAPSAC, CERAL) : convention 0006425

58 087 € pour le CIDCE : convention 0006426

Total : 175257 €

Cofinancements obtenus :

Participants au projet :

CRIDEAU-OMIJ, Coordonnateur

LAPSAC - Université Bordeaux 2

CERAL - Université Paris 13

CIDCE

I- RAPPEL DES OBJECTIFS

La recherche vise à apprécier les causes des réticences dans le système politico-administratif français à l'égard de la participation du public lors de la phase d'élaboration des actes réglementaires de l'Etat dans le champ de l'environnement.

Au plan des politiques publiques, il s'agit d'articuler une dimension théorique de compréhension des phénomènes à l'œuvre et de leurs possibilités d'évolution et une dimension opérationnelle de propositions tendant à assurer une effectivité et une efficacité de la participation du public.

II- ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX

• A) Aspects méthodologiques et déroulement des travaux

Une première phase de la recherche s'est déroulée conformément aux prévisions, le lancement de la recherche s'étant réalisé à travers une réunion à Bordeaux le 8 décembre 2009 et à Paris le 6 juillet 2010.

Ont été validés les guides d'entretiens (*annexe 1*) établis par le CERAL et la LAPSAC pour le recueil d'informations auprès des acteurs, et la fiche d'exploitation de la documentation écrite (ouvrages, contributions diverses) établie par le CRIDEAU-OMIJ et le CIDCE.

Les deux documents qui suivent explicitent les méthodes mises en œuvre. (NB : des modifications seront introduites compte tenu de la ré-orientation partielle de la recherche, cf infra).

L'exploitation de la documentation juridique (cf. *annexe 2*) par le CIDCE est quasiment achevée pour les ouvrages en langue française, elle est en cours pour les ouvrages en langue étrangère.

Signalons toutefois l'utilité des rapports de l'OCDE sur la réforme de la réglementation (en France, en Grande-Bretagne...). Tous les pays de l'OCDE ont fait l'objet d'audits externes pour évaluer leur réglementation sur ce point. On y trouve notamment des informations sur la pratique et l'élaboration de la réglementation. Les conclusions du rapport de 2004 à l'encontre de la France soumise à cet audit est révélateur : il indique un déficit en France de la consultation du public dans la préparation des décisions publiques. Ajoutons qu'au niveau communautaire il existe une longue tradition de publication des projets et de consultation implicite. Le JO UE série C (Communications et informations) publie des projets de directives et de règlements et laisse ainsi la participation ouverte aux publics (même si celle-ci n'est pas organisée). 38 projets de directives et de règlements sont actuellement soumis à consultation sur l'ensemble des secteurs couverts par le droit communautaire et pas uniquement l'environnement. Dans certains secteurs particuliers il existe des mécanismes qui vont plus loin et qui ne concernent pas uniquement la participation du public à l'élaboration des projets de textes communautaires mais la participation du public à l'élaboration des projets de textes nationaux pour lequel le droit communautaire impose une participation du public. Citons l'exemple de la directive déchet de 1975, art. 3 para. 2, qui impose aux états de communiquer à la commission les projets de texte sur les déchets et qui les diffusent auprès des états membres. Le paradoxe est qu'en France il était impossible d'obtenir communication du document mais accessible par le biais communautaire.

Le tableau en *annexe 3* rend compte de la programmation des entretiens réalisés et à réaliser, il est dû à Sandrine Rui /LAPSAC.

Le CIDCE est chargé de l'aspect droit comparé (et Union européenne). Trois constats peuvent d'ores et déjà être dressés :

1. Une longue tradition en Amérique du Nord (États-Unis et Canada) sur la transparence et la démocratie participative.
2. Une tendance à l'extension de la participation dans de nombreux pays à partir des années 60 et 70 (pour l'environnement).
3. Une pratique et des éléments juridiques du droit de l'Union européenne qui vont contribuer à l'extension de cette participation dans le fonctionnement interne de l'UE au nom de la transparence et de la bonne gouvernance.

Précisons que le Professeur Michel Prieur a achevé ses entretiens aux États-Unis. Idem pour les entretiens de terrain au Canada par le Professeur Pierre-François Mercure et au Costa Rica par le Professeur Nicolas Boeglin. Les résultats restent à formaliser toutefois nous pouvons indiquer les détails suivants :

Les États-Unis utilisent la technique « Notice and comment » qui s'impose à tous les actes réglementaires fédéraux. La procédure est très sophistiquée et a toujours évolué dans le sens d'une plus grande participation du public. Précisons que dans ce système chaque agence a sa propre réglementation procédurale particulière. Dans le cadre de la recherche, le CIDCE via le Professeur Michel Prieur, a fait une interview en novembre 2010 auprès des fonctionnaires fédéraux à Washington. Le questionnaire a dû être adapté car il n'a pas été possible de poser les mêmes questions. Notamment « qu'est ce qui change par rapport à avant ? », dans la mesure où les fonctionnaires interrogés étaient tous en poste postérieurement à 1946 et n'avaient aucune idée sur la situation passée. Toutefois selon eux les textes sont mieux rédigés via cette procédure dans la mesure où il y a utilisation des commentaires du public pour améliorer les textes.

L'expérience du Canada et du Québec a démontré que la procédure d'élaboration des règlements au niveau fédéral et québécois est perméable à une influence relative de la population. Cette dernière peut, d'une certaine manière, conseiller l'autorité responsable d'un règlement afin que soient intégrées les préoccupations des groupes concernés qui en sont issus. L'influence peut s'exercer à la suite de la prépublication du projet de règlement ou préalablement à celle-ci, lors de consultations ciblées par l'autorité responsable du règlement. Cette dernière voie semble donner des résultats plus probants, compte tenu de l'état d'esprit des concepteurs du règlement à ce stade. Ils sont, en effet, réceptifs à des commentaires, puisque leur réflexion porte, avant tout, sur le choix du type d'intervention réglementaire le plus opportun. Les consultations formelles ou informelles, sur invitation, semblent être le meilleur moyen d'influencer le sort des textes réglementaires. Les consultations publiques, quant à elles, facilitent l'acceptation sociale du projet de règlement.

Enfin, au Costa Rica la participation du public dans l'élaboration des lois en matière environnementale est moindre. En effet, selon l'enquête réalisée par notre correspondant seul deux lois ont utilisé cette procédure. Cette situation s'explique par une pression d'ordre économique (le tourisme) qui tend à affaiblir l'ordre judiciaire en matière environnementale.

Les travaux du Professeur Gyula Bandi (Hongrie) avancent normalement, ainsi que ceux du Professeur Charles-Hubert Born (Belgique), du Professeur Gonzalo Sozzo (Brésil) et du Professeur Jorge Caillaux Zazzali (Pérou).

Les recherches relatives au système de l'Union européenne sont à engager sur le terrain, la phase de recueil de documentation est achevée à 80%.

Les entretiens avec les acteurs français (notamment au niveau du Ministère chargé de l'environnement) ainsi que les études de cas ont été décalées dans le temps en raison de la nécessité qui s'est imposée d'adopter d'importantes mesures correctives au projet initial, dictées par l'actualité législative.

• B) Ré-orientation partielle de la recherche

Alors que la recherche devait aboutir (sur le plan juridique) à une proposition de texte argumentée relative à l'organisation de la participation du public à l'élaboration des actes réglementaires de l'Etat, la loi n° 2010.788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JO du 13 juillet 2010, loi dite " Grenelle II ", dite loi ENE) a, par son article 244, instituée une procédure de participation du public à l'élaboration des actes réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics.

L'irruption de cette novation dans le droit ne pouvait que très difficilement être anticipée. En effet, le projet de loi gouvernemental était muet sur ce point, et c'est par un amendement parlementaire en commission en fin de discussion qu'il a été introduit et adopté.

Après une brève période où on s'est demandé si la promulgation de la loi ne rendait pas sans objet la recherche, il est apparu nettement que la réforme était loin de satisfaire les fondements et objectifs de celle-ci, et qu'elle soulevait des difficultés multiples.

Une note de réorientation de la recherche a été établie : *annexe 4*.

Un point mérite d'être relevé : alors que se sont multipliés, dans les revues juridiques spécialisées et aussi généralistes, les commentaires relatifs à la loi ENE, la mutation opérée par son article 244 n'était jamais abordée ni même signalée, la "participation du public" demeurant réduite à l'analyse des modifications apportées à la réforme du régime de l'enquête publique. C'est suite à une commande émanant d'une revue (Complément Territorial – Code général des collectivités territoriales, éditions du Moniteur) qui laissait libre les contributeurs quant à leur thème dans le cadre de son numéro spécial "Grenelle II – Quels impacts pour les Collectivités territoriales" décembre 2010) que le directeur du CRIDEAU a donné la première analyse nécessairement sommaire du dispositif nouveau¹.

Mais l'ampleur et la diversité des problèmes posés par le nouveau dispositif a nécessité d'autres initiatives, au-delà d'une brève analyse et de rapides appréciations de caractère doctrinal. La recherche s'est alors développée selon deux axes :

- une analyse à nouveaux frais du contenu et de la portée de l'article 244, qui crée deux articles nouveaux au Code de l'environnement (art-L120-1^{er} L 120-2), au demeurant localisés dans le code de manière déficiente. La contribution rédigée par G. Monédiaire ("La participation du public à l'élaboration des actes réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics en matière d'environnement : la nécessité d'une loi Grenelle III " ? ", 22 p. dacty.) est destinée à la publication imminente dans le n° spécial de la Revue juridique de l'environnement- RJE consacré à la loi ENE. Il est fait expressément référence à l'articulation avec la recherche CDE (note 17). L'accent est mis sur deux points : l'incertitude du champ d'application d'une part, la promptitude qui caractérise au niveau des délais le régime de mise en œuvre de la réforme d'autre part.

L'incertitude concerne tant les actes juridiques concernés que les institutions visées. Elle se nourrit aussi de l'exigence d'une "incidence directe et significative sur l'environnement", ainsi que de l'institution d'un système de "dispenses" de mise à la participation, notamment en ce qui concerne les transpositions réglementaires de la législation dérivée européenne. La promptitude des délais est mise en relief en particulier vis-à-vis du régime européen adopté par la Commission.

Compte tenu de l'initiation par l'administration d'une pratique de consultation antérieure à la loi ENE et d'une mise en pratique immédiate de celle-ci (art. 244), une mise en miroir (non exhaustive) du contenu du site internet du Ministère chargé de l'environnement avec le

¹ Gérard Monédiaire "L'admission très circonspecte de la participation du public à l'élaboration des actes administratifs réglementaires : l'article 244 de la loi dite Grenelle II ", p 13 à 18

contenu de la loi est conduite dans la contribution ; elle devra être poursuivie et affinée dans le cadre de la recherche CDE.

La conclusion de la contribution est la suivante :

L'article 244 a très peu retenu l'attention de la doctrine juridique, alors que les commentaires de la loi ENE se sont multipliés. Y-a-t-elle vu à bon droit une sorte de non-événement juridique ? On veut croire que non, tant peu de chose, en autorisant une critique constructive, vaut mieux que rien. Mais à l'issue de l'analyse, quelques constats s'imposent.

Fondamentalement il semble bien que le législateur ait fait son miel de la notion de « limites » qui figure au seul article 7 de la Charte de l'environnement pour définir le cadre du pouvoir législatif alors que les articles 3 (principe de prévention) et 4 (principe de réparation) se bornent à lui renvoyer le soin de fixer les « conditions », mais pas les « limites » de la mise en œuvre de la Constitution. Peut-être comprend-on mieux ainsi les raisons qui l'ont conduit à se référer à la Charte, et point à la Convention d'Aarhus, afin de dessiner un champ d'application et un régime de la participation du public à l'élaboration des actes réglementaires tout entier marqués par la circonspection.

L'introduction de l'article 244 dans la loi ENE semble s'être réalisée « par raccroc », avec une rédaction lourde d'équivoques et d'incertitudes, assortie d'une mise en œuvre chaotique, erratique, aléatoire et peut-être arbitraire par l'administration. Toutes les conditions de l'apparition d'un contentieux nouveau dont on aurait pu faire l'économie, sont ainsi réunies, dans un climat de précarité sinon d'incohérence. L'interrogation suggérant l'existence d'une circulaire relative à la mise en œuvre des dispositions nouvelles ne trouve pas de réponse : si une telle mesure d'ordre intérieur existe, elle n'a pas été publiée au Journal officiel. Le bruit court avec insistance que le décret d'application expressément prévu par le dernier alinéa de l'article L.120-1 pourrait ne jamais voir le jour : il apparaît pourtant indispensable pour une mise en œuvre rationnelle du système, même s'il doit décevoir sur le fond les défenseurs de la participation du public. A la vérité, compte tenu de l'incomplétude du dispositif, c'est peut-être bien une loi modificative qui sera inéluctable pour purger les insuffisances juridiques d'une loi à l'écriture hâtive.

L'expression de deux regrets permettra de conclure, le premier prenant la forme d'une proposition, dont la portée est immédiatement tempérée par une réflexion chagrine.

Il est ainsi dommage qu'à aucun moment l'hypothèse n'ait été envisagée de confier à titre de compétence supplémentaire à la Commission du débat public l'organisation des participations du public à l'élaboration des actes réglementaires. L'expérience aujourd'hui détenue par cette autorité administrative indépendante aurait pu, à raison de son statut extérieur par rapport à l'administration de gestion et de direction, contribuer à faire naître (ou à réanimer) un climat de confiance entre société politique et société civile. Car là réside bien le problème de fond. Et il est inquiétant que le droit nouveau apparaisse, compte tenu de ses limites substantielles, tout à fait impuissant à réduire le phénomène de perte de confiance générale des citoyens à l'égard des institutions (« confiance » dont l'Union européenne se soucie particulièrement dans le cadre de ses réflexions sur la gouvernance), en évitant soigneusement la procéduralisation de tout dialogue sincère entre société politique et société civile, qui, faut-il le rappeler, ne signifie en démocratie participative bien entendue jamais dépossession in fine des organes légaux de leur compétence normative. La phrase de l'abbé Sieyès, prononcée en qualité d'éducateur de Bonaparte qui sut l'enregistrer était déjà

suspecte aux yeux des démocrates : « Le pouvoir vient d'en haut, et la confiance d'en bas »². Les gestionnaires contemporains de la chose publique donnent le sentiment que la mémorisation complète du conseil était hors de leur portée, et qu'ils n'en ont retenu que l'entame : « Le pouvoir vient d'en haut » (i.e : la confiance est superflue).

La complexité et la multiplicité des problèmes posés par l'article 244 ne pouvant, aux yeux de l'équipe de recherche, se suffire d'une analyse individuelle, la décision a été prise, dans l'urgence compte tenu de l'impérative ré-orientation de la recherche et compte tenu des délais de celle-ci, d'organiser un séminaire de recherche collectif à Limoges, organisé par le CRIDEAU-OMIJ, le CIDCE, avec le concours de la Société française pour le droit de l'environnement. Le séminaire a été explicitement placé dans le cadre du programme de recherche CDE. Le document suivant rend compte du programme de la journée (cf. *annexe 5*), qui a permis l'intervention des trois équipes de recherche du contrat CDE :

L'ensemble des interventions et des échanges a été enregistré et fera l'objet de l'exploitation qui convient dans le cadre de la recherche.

La lecture du programme de la journée montre que la matinée a été à dominante juridique, l'après-midi étant consacrée à l'analyse du jeu des acteurs.

Au plan juridique, deux intervenants ont fait le point sur l'appréciation de l'article 244 par rapport à ses fondements normatifs (article 8 de la Convention d'Aarhus – Julien Bétaille : CRIDEAU-OMIJ ; et article 7 de la Charte constitutionnelle française de l'environnement – Jessica Makowiak – CRIDEAU-OMIJ). L'évaluation du même article à la lumière du droit comparé a été faite par Michel Prieur (CIDCE – CRIDEAU-OMIJ), l'intervention de Gérard Monédiaire consistant en une présentation abrégée de la contribution RJE évoquée supra. Le Professeur Hubert Delzangles – OMIJ/ Université de Limoges a examiné l'extension de l'article 244 au droit de l'urbanisme, dimension particulièrement importante compte tenu de la proximité des droits de l'environnement et de l'urbanisme et de jurisprudence récentes qui étendent au droit de l'urbanisme l'empire du contenu de la Charte constitutionnelle de l'environnement.

La contribution de Clotilde Deffigier OMIJ / Université de Limoges, a présenté un intérêt particulier. En effet, alors que l'article L.120-1 issu de l'article 244 prévoit explicitement un décret d'application pour l'entrée en vigueur de la loi, l'équipe a été informée grâce à ses réseaux qu'une communication orale du Conseil d'Etat à l'administration aurait indiqué à celle-ci qu'un tel décret d'application n'était pas nécessaire et que l'entrée en vigueur de la loi était immédiate. Le sentiment de la contributrice tend à reconnaître le caractère indispensable de l'élaboration d'un décret d'application, il est partagé par l'ensemble des intervenants. Aussi bien, la recherche pourra être ré-orientée sur ce point vers la proposition d'un projet de décret d'application de l'article L.120-1 (l'article L.120-2 ne prévoit pas de règlement d'application, ce qui est également criticable).

M. le Conseiller d'Etat, Yann Aguila a, dans le respect de son devoir de réserve, esquissé très finement les occurrences contentieuses qui ne manqueront pas de naître compte tenu du caractère de la réforme.

La séance de l'après-midi a permis de cerner les pratiques et dispositions des acteurs à l'égard du nouveau système. Outre les interventions de cadrage proposées par les collègues universitaires (Cécile Blatrix, Sandrine Rui), la table-ronde a réuni des intervenants (ONG – Antoine Gatet ; MEDEF – Pascale Kromarek ; collectivités territoriales – Robert Savy ;

² Rapporté par Pierre Legendre in « Miroir d'une nation : l'Ecole nationale d'administration » in Arte Editions, Editions 1001 nuits, 1999.

universitaire spécialisé en droit à la participation du public – J-Claude Hélin) qui ont pu développer leurs interprétations de la réforme.

On doit noter que les fonctionnaires et agents publics du champ local intéressés, qui sont régulièrement invités par le CRIDEAU-OMIJ pour ce type de manifestation scientifique, ont été incontestablement moins présents qu'à l'ordinaire, ce qui semble confirmer le caractère pour l'instant largement "invisible" de la réforme.

III- VALORISATION DES TRAVAUX

• A) Résultats scientifiques attendus compte tenu de l'état d'avancement

Fondamentalement, ceux emportés par la réforme à l'appel d'offres ne sont pas remis en cause.

Il conviendra toutefois de tenter de faire la lumière sur des points ténébreux ; par exemple :

- les raisons qui ont présidé à la décision d'écarter la question de la participation du public à l'élaboration des actes réglementaires dans le projet de loi gouvernementale (alors qu'elle figurait dans les préconisations du groupe "gouvernance" du Grenelle ; et celles qui ont conduit à sa réintroduction subreptice par amendement°.
- l'existence ou l'absence de circulaires, notes techniques, directives, internes à l'administration pour la mise en œuvre actuelle du dispositif nouveau.
- l'élucidation des "principes" qui conduisent l'administration actuellement à mettre à la consultation tel projet, mais pas tel autre.
- la compréhension des causes qui semblent avoir conduit à écarter le recours au décret d'application, pourtant prévu par la loi.
- la disposition des acteurs à s'inscrire dans le jeu normatif nouveau ouvert par la réforme.

• B) Perspectives pour l'action publique

Rappel : Comme indiqué supra, l'équipe de recherche envisagera l'opportunité de proposer un draft de décret d'application, qu'elle juge nécessaire pour la mise en œuvre du dispositif. Au-delà, il s'agira de se demander si, compte tenu de la rédaction des articles L.120-1 et L.120-2 et de leurs relations, une réforme législative ne serait pas nécessaire pour donner une cohérence au système.

Reste que désormais, sans préjudice de ses insuffisances, une procédure existe. Ce constat a conduit l'équipe à former l'hypothèse qu'à terme tous les acteurs de la décision publique devront la prendre en compte, à partir de leurs positions spécifiques. En a résulté le projet de mettre en place une formation, largement ouverte, sous forme de "diplôme d'Université" (cf. *annexe 6*).

Le document qui suit exprime les toutes premières discussions de l'équipe sur les objectifs, les destinataires et le contenu qui pourraient donner forme au diplôme, ainsi que les institutions qui pourraient (si elles le désirent pour certaines) être impliquées. Le contenu du document est fortement provisoire, et sera affiné au cours de la 2^{ème} phase de la recherche. Une telle formation (dont le projet a été reçu positivement par différents acteurs, mais rencontrés de manière aléatoire) devrait se dérouler à Paris, elle exprimerait une mise en œuvre d'un des articles de la Charte constitutionnelle de l'environnement dont la densité juridique est peu marquée, il s'agit de l'article 8 qui proclame : "L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis dans la présente Charte".

Autres informations susceptibles d'intéresser le conseil scientifique :

Le responsable de la recherche s'est trouvé dans l'impossibilité, pour des raisons de santé, d'intervenir lors des journées CDE de Lille des 3 et 4 février 2011, où il devait exposer durant 5 minutes.

Limoges, le 11 avril 2011



Gérard MONÉDIAIRE

PU

Directeur du CRIDEAU-OMIJ

Responsable de la recherche :

*"La participation du public à
l'élaboration des textes réglementaires
nationaux en matière d'environnement en
France et à l'étranger. Exigence
démocratique, nécessité juridique "*

CDE 2009

La participation du public à l'élaboration des textes réglementaires nationaux en matière d'environnement en France et à l'étranger

Guide d'entretiens

Etude de cas français – I. entrée par acteurs ; II. entrée par thème/objet

Consignes générales :

Que les interviewés aient été identifiés du point de vue de leur fonction ou de leur implication dans les cas retenus, la trame générale peut être identique. Penser toutefois dans le premier cas à faire réagir l'interviewé sur les cas retenus (il se peut qu'il ait un point de vue et peut-être une implication dont nous ne savions rien en préalable) ; de même que, l'entrée par les cas retenus ne doit pas exclure d'interroger les individus sur la situation plus générale.

Par ailleurs, les personnes rencontrées peuvent avoir eu des trajectoires qui les ont amenées à traiter de dossiers réglementaires non environnementaux : penser à faire apprécier à nos interlocuteurs la spécificité des questions environnementales (cf. question 10).

I. ACTEURS

a. Les acteurs du côté de la fabrique législative (administration, politique...)

1. Trajectoire professionnelle/politique (formation, expérience, mandats/postes...)
2. Dossiers juridiques environnementaux dans lesquels l'interviewé a été particulièrement engagé
3. Du point de vue de votre expérience d'ensemble, que diriez-vous de la place du public dans le processus réglementaire français en matière d'environnement (faible/importante ; informelle/formelle...) ?
 - . faire spécifier si cette appréciation est vraie pour toutes les étapes de la production réglementaire
 - . faire spécifier si cette appréciation est vraie pour toutes les composantes du « public »
4. D'après vous quelles sont les raisons qui expliquent les caractéristiques de la place qui est assignée au public (aux différentes étapes et en particulier pour les décrets) ?
 - . explorer les différentes dimensions (historique, juridique, politique, culturelle)
 - . faire apprécier le poids relatif des différentes raisons
 - . identifier à partir de cas concrets si ces raisons jouent toujours de la même façon ou si contextes, enjeux, configurations d'acteurs modifient leur portée
5. Quel type d'acteur vous paraît-il particulièrement réticent/particulièrement moteur sur cette question de l'institutionnalisation de la participation ?
6. Quels avantages/inconvénients percevez-vous à la participation « informelle » du public dans l'élaboration des décrets ?
 - . à identifier à partir de cas concrets le cas échéant : quelles modalités a pris cette participation informelle ? Avec qui ? Avec quels outils/méthodes ? Avec quels effets ? En quoi a-t-elle servi/desservi l'action de l'interviewé et des autres parties prenantes ?

7. Quels avantages/inconvénients percevez-vous à une participation institutionnalisée du public ?
 - . identifier les attentes de l'interviewé en la matière
8. A quelles conditions cette institutionnalisation pourrait-elle être envisagée ? (Modalités, acteurs cibles et critères de la participation, outils/méthodes, garanties juridiques...)
 - . identifier les attentes de l'interviewé en la matière
9. Que savez-vous des modalités existantes à l'étranger/à la Commission européenne ? Dans quelle mesure peuvent-elles constituer des sources d'inspiration ? A quelles conditions pourraient-elles être importées ?
10. Quels sont les « signes » qui indiquent selon le vous que cet état de fait pourrait changer en France ?
11. Le cas échéant : pensez-vous que les enjeux environnementaux se prêtent mieux/moins bien que d'autres enjeux sociaux et politiques à une institutionnalisation de la participation du public dans le processus réglementaire ? Pourquoi ?

b. Les acteurs à la périphérie de la fabrique législative (ONG, associations, acteurs économiques....)

1. Trajectoire professionnelle/politique/associative (formation, expérience, mandats/postes...)
2. Dossiers environnementaux dans lesquels l'interviewé a été particulièrement engagé
3. Vous est-il arrivé d'être directement sollicité pour participer à l'élaboration réglementaire en matière environnementale ? A quelle(s) occasion(s) ? au nom de quoi ? selon quelles modalités ? avec quels outils/méthodes ? Avec quels effets ?
 - . Le cas échéant : vous est-il arrivé d'obtenir/d'arracher votre participation à l'élaboration réglementaire par le conflit, le contentieux, le lobbying ... ?
4. Du point de vue de votre expérience, que diriez-vous de la place qui vous est assignée dans le processus réglementaire français en matière d'environnement (faible/importante ; informelle/formelle...) ?
5. D'après vous quelles sont les raisons qui expliquent les caractéristiques de la place qui vous est assignée (aux différentes étapes et en particulier pour les décrets) ?
 - . explorer les différentes dimensions (historique, juridique, politique, culturelle)
 - . faire apprécier le poids relatif des différentes raisons
 - . identifier à partir de cas concrets si ces raisons jouent toujours de la même façon ou si contextes, enjeux, configurations d'acteurs modifient leur portée
6. Quel type d'acteur vous paraît-il particulièrement réticent/moteur face à cette question de l'institutionnalisation de la participation du public ?
7. Quels avantages/inconvénients percevez-vous à la participation « informelle » du public dans l'élaboration des décrets ?
 - . à identifier à partir de cas concrets le cas échéant : En quoi a-t-elle servi/desservi l'action de l'interviewé et des autres parties prenantes ?
8. Quels avantages/inconvénients percevez-vous à une participation institutionnalisée du public ?
 - . identifier les attentes de l'interviewé en la matière
9. A quelles conditions cette institutionnalisation pourrait-elle être envisagée ? (Modalités, outils/méthodes, acteurs cibles et critères de la participation, garanties juridiques...)
 - . identifier les attentes de l'interviewé en la matière

10. Que savez-vous des modalités existantes à l'étranger/à la Commission européenne ? Dans quelle mesure peuvent-elles constituer des sources d'inspiration ? A quelles conditions pourraient-elles être importées ?
11. Avez-vous engagé des actions pour obtenir une telle institutionnalisation de la participation du public en France ? auprès de qui ? Avec quels alliés ? Avec quelle audience et quels effets ?
12. Le cas échéant : pensez-vous que les enjeux environnementaux se prêtent mieux/moins bien que d'autres enjeux sociaux et politiques à une institutionnalisation de la participation du public dans le processus réglementaire ? Pourquoi ?

II. THEME/OBJET

Trame générale à adapter à chacun des thèmes par l'intervieweur

- a. Thème 1 – Parcs nationaux
- b. Thème 2 – Nouvelles installations classées
- c. Thème 3 - Eau
- d. Thème 4 – Enquête publique
- e. Thème 5 - OGM

a. Les acteurs du côté de la fabrique législative (administration, politique...)

1. Trajectoire professionnelle/politique (formation, expérience, mandats/postes...)
2. Hormis le thème pour lequel nous nous rencontrons et dont nous allons parler, quels sont les dossiers juridiques environnementaux dans lesquels l'interviewé a été particulièrement engagé
3. Quand et à quelles occasions avez-vous été engagé sur le THEME ? Avec quel rôle/place dans le processus réglementaire ? Où en est le processus réglementaire aujourd'hui ? Quel rôle/place y jouez-vous ?
4. Une place a-t-elle été accordée au public dans ce processus ? Laquelle (modalités, outils/méthodes, qui, avec quels effets ?)
5. Le public est-il intervenu de façon non sollicitée (qui ? comment ? avec quels effets ?)
6. D'après vous cette place est-elle justifiée ? Au nom de quoi ? Pour quelles raisons ?
 - . faire spécifier si cette appréciation est vraie pour toutes les étapes de la production réglementaire
 - . faire spécifier si cette appréciation est vraie pour toutes les composantes du « public »
7. Quels ont été les avantages et inconvénients à la participation du public pour ce THEME ?
8. Quels sont selon vous les avantages et inconvénients à une institutionnalisation de la participation pour ce THEME ?
 - . identifier les attentes de l'interviewé en la matière
9. A quelles conditions cette institutionnalisation pourrait-elle être envisagée sur ce THEME? (Modalités, acteurs cibles et critères de la participation, outils/méthodes, garanties juridiques...)
- . identifier les attentes de l'interviewé en la matière
9. Que savez-vous des modalités existantes à l'étranger/à la Commission européenne ? Dans quelle mesure peuvent-elles constituer des sources d'inspiration ? A quelles conditions pourraient-elles être importées ?
10. Quels sont les « signes » qui indiquent selon vous que cet état de fait pourrait changer en France ?

11. Le cas échéant : pensez-vous que les enjeux environnementaux se prêtent mieux/moins bien que d'autres enjeux sociaux et politiques à une institutionnalisation de la participation du public dans le processus réglementaire ? Pourquoi ?

12. Du point de vue de votre expérience d'ensemble, que diriez-vous de la place du public dans le processus réglementaire français en matière d'environnement (faible/importante ; informelle/formelle...) ?

- . faire spécifier si cette appréciation est vraie pour toutes les étapes de la production réglementaire

- . faire spécifier si cette appréciation est vraie pour toutes les composantes du « public »

13. D'après vous quelles sont les raisons qui expliquent les caractéristiques de la place qui est assignée au public (aux différentes étapes et en particulier pour les décrets) ?

- . explorer les différentes dimensions (historique, juridique, politique, culturelle)

- . faire apprécier le poids relatif des différentes raisons

- . identifier à partir de cas concrets si ces raisons jouent toujours de la même façon ou si contextes, enjeux, configurations d'acteurs modifient leur portée

14. Quel type d'acteur vous paraît-il particulièrement réticent/moteur face à l'institutionnalisation de la participation ?

b. les acteurs à la périphérie de la fabrique législative (ONG, associations, acteurs économiques....)

1. Trajectoire professionnelle/politique/associative (formation, expérience, mandats/postes...)

2. Hormis le thème pour lequel nous nous rencontrons et dont nous allons parler, quels sont les dossiers juridiques environnementaux dans lesquels l'interviewé a été particulièrement engagé

3. Quand, à quelles occasions, et pour quelles raisons avez-vous été engagé sur le THEME ? Où en est le processus réglementaire aujourd'hui ?

4. Une place vous a-t-elle été accordée dans ce processus réglementaire ? Laquelle (par qui ? modalités ? outils/méthodes ? avec quels effets ?)

5. Avez-vous dû arracher cette place par le conflit, contentieux, lobbying...(auprès de qui ? comment ? avec quels effets ?)

6. D'après vous cette place est-elle justifiée ? Au nom de quoi ? Pour quelles raisons ?

- . faire spécifier si cette appréciation est vraie pour toutes les étapes de la production réglementaire

- . faire spécifier si cette appréciation est vraie pour toutes les composantes du « public »

7. Quels ont été les avantages et inconvénients à votre participation sur ce THEME ?

8. Quels sont selon vous les avantages et inconvénients à une institutionnalisation de la participation pour ce THEME ?

- . identifier les attentes de l'interviewé en la matière

9. A quelles conditions cette institutionnalisation pourrait-elle être envisagée ? (Modalités, outils/méthodes, acteurs cibles et critères de la participation, garanties juridiques...)

- . identifier les attentes de l'interviewé en la matière

10. Que savez-vous des modalités existantes à l'étranger/à la Commission européenne ? Dans quelle mesure peuvent-elles constituer des sources d'inspiration ? A quelles conditions pourraient-elles être importées ?

11. Avez-vous engagé des actions pour obtenir une telle institutionnalisation de la participation du public en France ? auprès de qui ? Avec quels alliés ? Avec quelle audience et quels effets ?

12. Le cas échéant : pensez-vous que les enjeux environnementaux se prêtent mieux/moins bien que d'autres enjeux sociaux et politiques à une institutionnalisation de la participation du public dans le processus réglementaire ? Pourquoi ?
13. Du point de vue de votre expérience, que diriez-vous de la place qui vous est assignée dans le processus réglementaire français en matière d'environnement (faible/importante ; informelle/formelle...) ?
14. D'après vous quelles sont les raisons qui expliquent les caractéristiques de la place qui vous est assignée (aux différentes étapes et en particulier pour les décrets) ?
- . explorer les différentes dimensions (historique, juridique, politique, culturelle)
 - . faire apprécier le poids relatif des différentes raisons
 - . identifier à partir de cas concrets si ces raisons jouent toujours de la même façon ou si contextes, enjeux, configurations d'acteurs modifient leur portée
15. Quel type d'acteur vous paraît-il particulièrement réticent/moteur face à l'institutionnalisation de la participation ?
-

FICHE D'EXPLOITATION DE LA DOCUMENTATION

CONTRAT CDE

1. Document analysé

1.1. Nature du document

Ouvrage individuel/collectifs/article

Langue :

1.2. Références du document

Volume, date....

1.3. Caractéristiques de l'auteur

Universitaire (+ discipline) :

Praticien (préciser) :

Autre (préciser)

Aspects notables :

1. Contenu pertinent du document

2.1 Objet précis de la contribution (+ intitulé)

2.2. Extraits majeurs retenus

2.3. Synthèse des arguments

2. Appréciation du document

3.1. Apports

3.1.1. A l'appui du sens général de la recherche

3.1.2. Au détriment du sens général de la recherche

3.2. Observations, réserves.

ANNEXE 3

Etat d'avancement entretiens CDE
Volets 2 et 3
26/03/11

VOLET 2 - Entretiens individuels (60-80 entretiens prévus)

<i>Ministères et directions (x 15 prévus)</i>	<i>Nom</i>	<i>Entretien (date, chercheur)</i>	<i>Compte-rendu (réalisé, envoyé)</i>

<i>Service Premier ministre (x 2 prévus)</i>	<i>Nom</i>	<i>Entretien</i>	<i>Compte-rendu</i>

<i>DG environnement CE (x 3 prévus)</i>	<i>Nom</i>	<i>Entretien</i>	<i>Compte-rendu</i>

<i>Organes consultatifs (x 5 prévus)</i>	<i>Nom</i>	<i>Entretien</i>	<i>Compte-rendu</i>

<i>Organisations sociopro (x 15 prévus)</i>	<i>Nom</i>	<i>entretien</i>	<i>CR</i>
1	CUERQ Antoine, directeur Délégation Régionale d'EDF en Aquitaine + Luc Labalette , chargé de mission	<i>11/03/11</i> <i>S. Rui</i>	<i>ok</i>
2	GRACIET Dominique Président de la chambre d'agriculture Aquitaine	<i>contacté</i> <i>S. Rui</i>	
3	MEYER Gabriel Union des industries et métiers de la Métallurgie Aquitaine	<i>20/04/11</i> <i>F. Reix</i>	
4	CISILOTTO Michel, Fédération du bâtiment Aquitaine	<i>20/04/11</i> <i>F. Reix</i>	
5	COURBU Laurent Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux	<i>Contacté</i> <i>F. Reix</i>	
6	FAGEOT Romain, AADPPED Gironde (pêcheurs pro)	<i>15/03/11</i> <i>S. Rui</i>	<i>ok</i>
7	CAILLET Jean-Daniel Administrateur CGPME Gironde	<i>18/03/11</i> <i>F. Reix</i>	<i>ok</i>
8	CHESNE Caroline MEDEF Gironde	<i>18/03/11</i> <i>FReix</i>	<i>ok</i>
9	DELMON Bruno Biocoop méridional SARL Maxibio/C2D	<i>21/03/11</i> <i>FReix</i>	<i>ok</i>
10	LECROART Arnaud Directeur Général de Mésolia Habitat/C2D	<i>23/03/11</i> <i>F. Reix</i>	

<i>ONG Environnemental</i>	<i>NOMS</i>	<i>Entretien</i>	<i>Compte- rendu</i>

<i>e ; Associations (x 15 prévus)</i>			
1	DAVANT Pierre , Président de la Sepanso, Philippe Barbedienne , directeur, Daniel Delestre , Sepanso 33	<i>16/03/11</i> <i>S. Rui</i>	<i>ok</i>
2	SOULETTE Marcel CLCV / Membre de la Commission Environnement de l'Union Départementale Gironde	<i>Contacté</i> <i>F.Reix</i>	
3	TEISSEIRE Denis – Tran's Cub	<i>Contacté</i> <i>S. Rui</i>	
4	CRETON Caroline FNE Midi-Pyrénées – Toulouse	<i>RDV le 5 mai</i> <i>F. Reix</i>	
5	CINGAL Georges , Sepanso Landes Bureau européen de l'environnement, CESER européen	<i>Contacté</i> <i>F. Reix</i>	
6	LHOMME Stéphane , président de l'observatoire du nucléaire	<i>Contacté</i> <i>F. Reix</i>	

<i>Collectivités, élus, partis (x 5 prévus)</i>	<i>NOMS</i>	<i>entretien</i>	<i>Compte-rendu</i>
1	CHAUSSET Gérard , adjoint au maire Mérignac, VP CUB, Verts	<i>Réalisé SR</i>	<i>ok</i>
2	DAVRA Michel - conseil régional, bassin d'Arcachon, vice pdt du PNR, Verts	<i>SR</i>	
3	MAMERE Noël , député maire, Verts	<i>SR</i>	
4	TURON Jean-Pierre , maire de Bassens, vp CUB, en charge préservation et gestion de la ressource en eau, PS	<i>SR</i>	

Volet 3 - Entretiens collectifs – citoyens

	Effectif	Date et chercheurs	Compte-rendu
Groupe test	3 personnes	17/01/11 – S. Rui, F. Reix	OK
Groupe 1 Bordeaux	En cours de composition	31/03/11 – S. Rui, F. Reix	
Groupe 2 Bordeaux	En cours de composition	Prévu en mai 2011	
Groupe 3. Ile de France	En cours de composition	Prévu en juin 2011	
Groupe 4 – Ile de France	En cours de composition	Prévu en juin 2011	

La participation du public à l'élaboration des textes réglementaires nationaux en matière d'environnement en France et à l'étranger
Exigence démocratique, nécessité juridique

Note de réorientation
Décembre 2010

L'article 244 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 ») prévoit, selon deux formes possibles, la participation du public aux projets de décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics lorsqu'elles ont une incidence significative sur l'environnement. Les modalités d'application de cet article doivent être définies par décret en Conseil d'Etat.

Cet élément conduit à réorienter le projet de recherche CDE tel qu'il avait été initialement défini.

Proposition de nouvel intitulé :

La participation du public à l'élaboration des textes réglementaires nationaux en matière d'environnement en France et à l'étranger
Genèse et conditions d'appropriation de l'art. 244 de la loi « Grenelle 2 »

La recherche s'orientera donc dans trois directions :

- Analyse des suites et conditions d'élaboration du décret (Gérard Monédiaire et Michel Prieur)
- Analyse sociologique de la genèse de l'article (Cécile Blatrix) : campagne d'entretiens ... notamment avec Michel Prieur !
- Analyse des conditions d'appropriation de ce nouveau droit par le public, organisé ou non : entretiens collectifs et individuels (Sandrine Rui et Cécile Blatrix)
 - o Deux groupes de citoyens particulièrement concernés seront constitués à partir des membres du Conseil de développement de la communauté urbaine de Bordeaux et des Conseil de développement et atelier citoyens de la communauté d'agglomération Plaine Commune
 - o Un groupe de représentants d'organisations de défense de l'environnement nationales et locales sera également constitué.
 - o En remplacement des entretiens prévus selon l'entrée par cas d'études, nous proposons de réaliser des entretiens individuels auprès d'acteurs ciblés des mondes industriel, syndical, agricole...

Rappel des délais et échéances à venir :

31 janvier 2011. Journée d'étude à Limoges

4 et 5 février 2011 : Présentation aux journées CDE

11 avril 2011 : Deadline pour la remise du rapport intermédiaire

ANNEXE 5



CRIDEAU
Centre de Recherches Interdisciplinaires
en Droit de l'Environnement
de l'Aménagement et de l'Urbanisme

Équipe de l'OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques) – EA 3177

C ENTRE
I NTERNATIONAL de
D ROIT
C OMPARÉ de l'
E NVIRONNEMENT

Journée d'information dans le cadre du programme de recherche CDE (concertation-décision-environnement) du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

Organisée avec le concours de la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE)

La participation du public aux décisions réglementaires sur l'environnement : l'article 244 de la loi Grenelle II, une révolution administrative ?

Le lundi 31 janvier 2011

À la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Limoges
32 rue Turgot – Amphithéâtre Chevalier (Rez de chaussée).

PROGRAMME

Matin : 09h15 – 13h00

09h15 : Ouverture

La genèse de la réforme par **Michel PRIEUR**, professeur émérite à l'Université de Limoges, Directeur scientifique du CRIDEAU-OMIJ, Président du CIDCE,

L'influence de l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement par **Jessica MAKOWIAK**, Maître de conférence à l'Université de Limoges,

L'influence de l'article 8 de la Convention d'Aarhus par **Julien BÉTAILLE**, ATER à l'Université de Limoges, CRIDEAU-OMIJ,

La participation du public à l'élaboration des textes réglementaires en droit comparé de l'environnement par **Michel PRIEUR**, professeur émérite à l'Université de Limoges, Directeur scientifique du CRIDEAU-OMIJ, Président du CIDCE,

Le contenu de l'article 244 de la loi Grenelle II, par **Gérard MONÉDIAIRE**, professeur à l'Université de Limoges, Directeur du CRIDEAU-OMIJ,

L'application de l'article 244 au droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, par **Hubert DELZANGLES**, professeur à l'Université de Limoges,

Faut-il un décret d'application ? par **Clotilde DEFFIGIER**, Professeur à l'Université de Limoges,

Un nouveau contentieux par **Yann AGUILA**, Conseiller d'État,

13h00 - Pause déjeuner – Buffet

Après-midi : 14h00-17h45

Les questionnements politiques et sociologiques par **Cécile BLATRIX**, Professeur de Sciences politiques à Agro Paris Tech et **Sandrine RUI**, Maître de conférence en sociologie à l'Université de Bordeaux,

TABLE RONDE

Le nouveau rôle des ONG par **Antoine GATET**, Directeur de sources et rivières du Limousin, membre du directoire du réseau juridique FNE,

Le nouveau rôle des entreprises par **Pascale KROMAREK**, présidente de la commission droit de l'environnement de MEDEF, chargée de cours aux Universités Paris I et II,

Le nouveau rôle des collectivités locales par **Robert SAVY**, ancien président de la Région Limousin, Conseiller d'état honoraire,

Le nouveau rôle des fonctionnaires de l'état par **Jean-Claude HÉLIN**, professeur émérite, Université de Nantes,

CONCLUSIONS

Par **Jacqueline MORAND-DEVILLER**, professeur émérite à l'Université de Paris 1, Panthéon-La Sorbonne,

17h45 : Clôture du séminaire



Diplôme d'université : formation à la négociation et à la participation en matière
d'environnement

PROJET

CRIDEAU/OMIJ-Université de Limoges + IEP Paris

(+ CIDCE + ENGREF/AGROPARISTECH + Université de Bordeaux. + GIS participation)

Février 2011

Objectifs :

- fournir au public et aux professionnels une information sur la réforme de l'art. 244 de la loi Grenelle II,
- former aux mécanismes relatifs au processus public de décision compte tenu des données constitutionnelles et administratives d'organisation et de répartition des pouvoirs,
- fournir une méthodologie d'examen des projets de décrets sur l'environnement et des études d'impact des projets de lois,
- fournir des méthodes permettant de formuler des analyses, des critiques, des contre-propositions.

Public concerné (ouvert aux personnes de niveau licence quelle que soit la discipline)

- entreprises,
- fonctionnaires de l'administration centrale,
- élus locaux et régionaux,
- fonctionnaires territoriaux,
- ONG nationales et régionales,
- Public intéressé en général.

Enseignements :

Une partie théorique et une partie pratique en situation

- enseignement théorique :
 - bases de droit constitutionnel (loi-règlement –gouvernement-conseil constitutionnel et question prioritaire de constitutionnalité),
 - bases de droit administratif (acte administratif réglementaire - contentieux administratif),
 - bases du droit des collectivités territoriales,

- bases de droit de l'environnement national (Charte constitutionnelle, ministère de l'environnement, compétences réglementaires, droit de la protection de la nature, droit des pollutions et nuisances),
 - bases de droit international de l'environnement (grandes conférences, traités, justice internationale),
 - bases du droit de l'Union européenne de l'environnement,
 - bases de la jurisprudence environnementale de la CEDH,
 - le principe de participation (la Charte, le droit de l'Union européenne, la convention d'Aarhus).
- enseignement pratique :
 - expériences étrangères : étude de cas, en particulier Etats Unis (notice and comment),
 - la participation en pratique pour les projets de directives et règlements de l'UE,
 - la participation dans le cadre des organisations internationales,
 - exercices appliqués à des projets de décrets publiés sous forme de jeux de rôle avec les points de vue de l'administration centrale, des ONG, des entreprises, des collectivités locales, du grand public.

Méthode :

- enseignement théorique et pratique pluridisciplinaire à dominante juridique avec des enseignements de sociologie, de science politique, de science administrative,
 - participation à la fois d'enseignants des Universités et de praticiens des entreprises, des ONG, de l'administration, des juridictions administratives.
-