

FONDATION  
POUR  
L'INNOVATION  
POLITIQUE



OCTOBRE 2007

[www.fondapol.org](http://www.fondapol.org)

DOCUMENT DE TRAVAIL

# Vers une démocratie écologique ?

## Les suites institutionnelles du Grenelle Environnement

**Frédéric ROUVILLOIS**

Professeur agrégé de droit public à  
l'université Paris-V – René-Descartes,  
conseiller de la Fondation pour  
l'innovation politique

## VERS UNE DÉMOCRATIE ÉCOLOGIQUE ?

### LES SUITES INSTITUTIONNELLES DU GRENELLE ENVIRONNEMENT

**Frédéric ROUVILLOIS**

Professeur agrégé de droit public à  
l'université Paris-V – René-Descartes,  
conseiller de la Fondation pour  
l'innovation politique

#### INTRODUCTION – UN PRINCIPE INCONTOURNABLE

Le président de la République, ayant pris l'engagement de placer le développement durable au cœur de ses priorités, et d'établir « un véritable pacte de confiance fondé sur des objectifs ambitieux<sup>1</sup> », avait annoncé le 21 mai 2007 la tenue d'un Grenelle Environnement, afin d'envisager « le défi du changement climatique, la préservation de la biodiversité et la prévention des effets de la pollution sur la santé ».

Or, une telle démarche supposait que l'on prenne également en compte la dimension institutionnelle de ces réformes, ce dont a été chargé le groupe de travail n° 5, placé sous la présidence de Nicole Notat. Un groupe qui affiche d'emblée une véritable ambition, en se réclamant d'un concept aussi original que séduisant, celui de « démocratie écologique » : « Refonder la politique de l'environnement, placer les préoccupations de long terme et des générations futures au cœur du projet pour notre pays, inventer un nouveau mode de développement fondé sur les opportunités associées aux changements de modes de production et de consommation nécessite des politiques appropriées et cohérentes dans tous les domaines : énergie, transports, logement, agriculture, santé... Ceci requiert aussi des cadres nouveaux d'action et d'élaboration pour ces politiques. [...] *En d'autres termes, il nous faut aussi inventer une démocratie écologique*<sup>2</sup>. »

Cette démocratie écologique est ainsi conçue comme une condition indispensable à

1. Voir le site Internet [www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement](http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement).

2. Groupe 5 « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance », « Synthèse et principales mesures », voir [http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/Groupe5\\_Synthese092007.pdf](http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/Groupe5_Synthese092007.pdf).

Sauf mention contraire, les éléments en italique dans ce document de travail sont soulignés par l'auteur.

l'accomplissement des projets environnementaux majeurs qui ont justifié la tenue du « Grenelle ». Pour refonder la politique de l'environnement, il faut, en ouvrant au citoyen un accès à l'information et à la participation, « refonder la démocratie », comme l'a dit le président de la République dans le discours prononcé le 25 octobre 2007 à l'issue de la première réunion du Grenelle Environnement.

#### La démocratie écologique, une obligation

Cette ouverture n'est d'ailleurs pas facultative : en un sens, la « feuille de route » institutionnelle du « Grenelle » se borne à reformuler, solennellement, et à systématiser ce qui était déjà une obligation, à la fois politique et juridique.

Le nouveau citoyen, celui qui s'affirme depuis une dizaine d'années, exige de l'État des prestations d'une qualité élevée, et une sécurité totale ; mais il prétend aussi participer, d'une manière ou d'une autre, à l'élaboration des politiques publiques, spécialement lorsque, comme c'est le cas pour l'environnement, elles le concernent directement, et qu'elles lui semblent porteuses de risques importants. Ce citoyen d'un nouveau genre admet de plus en plus mal l'opacité, l'unilatéralité des rapports et la situation de passivité qui était, naguère encore, celle de l'administré. Le politiste Roland Cayrol évoque à ce propos le désir d'être « mis dans le coup » : d'où la demande inlassablement répétée de consultations, de sondages, de référendums (fût-ce d'ailleurs pour ne pas y prendre part) ; d'où l'exigence corrélative de transparence et d'information, pour pouvoir « au moins sanctionner les responsables qui se sont trompés. De manière à ne pas se laisser avoir la prochaine fois<sup>3</sup> ». Comme le souligne avec force

3. France Qualité publique, *La Participation des usagers/clients/citoyens au service public*, La Documentation française, Paris, 2004, p. 40.

le président dans son discours du 25 octobre, « les Français ont le droit de savoir. Ils ont le droit de connaître la vérité sur les menaces d'aujourd'hui et de demain. Ils ont le droit de se faire leur propre opinion. C'est une demande forte et permanente du Grenelle de l'environnement. Nous allons créer un droit à la transparence totale des informations environnementales et de l'expertise ».

La démocratie écologique correspond donc aux besoins et aux attentes de ce « nouveau citoyen » : sécurité – notamment sur un plan environnemental –, participation, transparence, qualité, proximité.

Mais la démocratie écologique constitue aussi une obligation juridique. Elle est exigée par la Constitution, se trouvant désormais inscrite dans l'article 7 de la Charte de l'environnement qui 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 ». Mais elle résulte également de normes conventionnelles<sup>4</sup>, communautaires<sup>5</sup> et législatives<sup>6</sup>.

### Un objectif encore lointain

Pourtant, malgré cette double obligation, la démocratie écologique représente, de toute évidence, un objectif encore bien lointain.

Les observateurs insistent, à ce propos, sur la faible consistance et le médiocre niveau de cette participation. Peu de gens participent ou s'intéressent<sup>7</sup> car le champ paraît trop restreint, trop éloigné des préoccupations immédiates des citoyens (malgré un abaissement des seuils par le décret du 22 octobre 2002, la procédure de débat public reste limitée aux grands projets d'intérêt

général). Ceux-ci ont un sentiment d'inutilité et d'instrumentalisation, leur présence ne servant qu'à légitimer des projets sur lesquels on fait mine de les consulter, alors que les jeux sont faits d'avance, comme le confirment de temps à autre des maladroites parfois grossières commises par les pouvoirs publics – ainsi, le fait d'annoncer publiquement l'adoption d'un projet avant même la clôture du débat, comme pour le projet de liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique ou le tracé du TGV PACA en 2005. Une façon particulièrement maladroite de souligner l'inutilité de la procédure et le caractère purement consultatif, c'est-à-dire purement formel, du pouvoir de participation accordé par la loi.

À quoi s'ajoute, du reste, le foisonnement opaque des organismes intervenants : associations diverses, à la légitimité parfois problématique, commissions et conseils multiples : Commission nationale du débat public (CNDP), Conseil national du développement durable (CNDD), Conseil national de la protection de la nature (CNPN), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), etc.

### La nécessité d'une réforme

D'où l'utilité d'une réforme ambitieuse, correspondant à la fois à l'état du droit, aux attentes des Français et aux particularités de la question environnementale. La démocratie écologique comme adaptation des réalités aux principes ?

La démocratie à l'ancienne, la démocratie représentative, envisageant le citoyen de haut et de loin, comme un être abstrait, indifférencié et interchangeable, ne semble plus en mesure de répondre, sur ce plan, aux attentes nouvelles de celui-ci. En l'occurrence, ce sont en grande partie les mécanismes mêmes de la représentation, les conséquences que l'on en tire (notamment en ce qui concerne la possibilité de prendre une part effective au processus décisionnel) et les frustrations qu'ils entraînent qui suscitent les principales insatisfactions, et qui font que la participation est souvent vécue comme un faux-semblant sans réelle portée.

D'où l'intérêt de songer à ce que pourrait être cette « démocratie écologique » qui, sans se substituer totalement à la démocratie représentative, se combinerait avec elle dans ce domaine particulier.

Le problème est ici celui du sens que l'on entend donner à cette expression. Car si le thème semble séduisant, la formule est piégée<sup>8</sup>, et la notion incertaine. Certes, celle-ci

4. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite « convention d'Aarhus », signée le 25 juin 1998, entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002. Son article premier dispose qu'« afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention ».

5. Directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003 concernant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

6. Concernant le droit à l'information, voir le Code de l'environnement, articles L. 121-1, L. 124-2, 3, 7, L. 125-1 et s.; concernant le droit à la participation, voir la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et le Code de l'environnement, article L. 141-2.

7. B. Delaunay, *AJDA*, 42-2006, p. 2327.

8. Popularisée par la physicienne Vandana Shiva, lauréate du « prix Nobel alternatif 1993 » (*sic*).

correspond aux mutations contemporaines de la démocratie – cette dernière peut-elle encore être définie comme à l'époque de Guizot? – et aux nouvelles attentes de la population, c'est-à-dire du souverain, compétent pour modifier son champ d'intervention, mais aussi son mode de décision. Mais a-t-elle une signification propre, ou se borne-t-elle à rapprocher deux notions distinctes? Est-ce simplement la démocratie en tant qu'elle est appliquée à l'environnement? Ou bien la question environnementale entraîne-t-elle une réelle mutation, voire l'émergence d'une forme spécifique de démocratie dans laquelle, par exemple, des groupes associatifs se substitueraient aux individus comme unités de base, et où l'élection perdrait sa place centrale? Plus largement, cette démocratie écologique implique-t-elle un bouleversement en profondeur du système démocratique, ou une adaptation à la marge?

Du reste, est-il possible d'utiliser une telle expression sans lui donner une réelle consistance? De fait, au premier abord, les conclusions du cinquième groupe de travail du Grenelle Environnement semblent bien aller dans ce sens, soulignant l'inadaptation des formes traditionnelles aux nouvelles données : « *En ces domaines, les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leurs points de vue ne se limitent pas aux échéances électorales [...]. La « démocratie écologique » se doit ainsi d'établir des gouvernances [...] recourant à des modes décisionnels basés sur la transparence, la participation, la délibération, les partenariats, la gestion intégrée, la responsabilisation des décideurs*<sup>9</sup>. »

Toutefois, au regard de cette déclaration ambiguë, les propositions formulées ne se révèlent-elles pas décevantes? Et en définitive, il semble, une fois ces impasses parcourues, que ce soit sous d'autres formes, et notamment à travers un réinvestissement du « local », que pourra se déployer cette « démocratie écologique ».

## I – DES RÉPONSES DÉCEVANTES ?

Décevantes, au regard de l'enjeu global du « Grenelle », et du caractère « révolutionnaire » – pour reprendre un terme utilisé par la presse – de certaines des réformes les plus saillantes et les plus audacieuses adoptées à cette occasion. Mais décevantes également au regard de l'expression

« démocratie écologique » : le danger, lorsque l'on utilise une formule aussi forte pour ne pas faire grand-chose, est de donner l'impression que l'on se paye de mots, et que l'on ne parle de tout changer qu'afin que rien ne change. « Établir les bases d'une démocratie écologique »? Sur les trois principaux axes développés – statut des associations, institutionnalisation du développement durable, organisation du débat public –, les propositions énoncées, reprises pour l'essentiel par le chef de l'État dans son discours du 25 octobre, restent, semble-t-il, loin des attentes du public.

### Le statut des associations

Un premier point du rapport présenté par le groupe n° 5 met en avant « la reconnaissance des partenaires environnementaux », et propose comme mesures phares de « renforcer et consacrer le dialogue environnemental, notamment par la reconnaissance des acteurs de la protection de l'environnement représentatifs et légitimes » et de « définir les institutions accueillant des acteurs de la société civile, dont les ONG environnementales selon leurs statuts ».

Alors même que le principal problème vient ici de la surreprésentation, et du sentiment de dépossession qu'elle suscite, on peut s'interroger sur l'intérêt qu'il y avait à revenir sur cette question, déjà amplement encadrée par le Code de l'environnement. D'autant que la « légitimité » des instances représentatives, et en particulier celle des associations, pose, en démocratie, un problème théorique à peu près insoluble, puisque soit la légitimité de ces instances procède, plus ou moins directement, de la volonté du peuple – c'est-à-dire de l'élection –, soit elle n'en procède pas, mais alors on n'est plus exactement dans le cadre d'une démocratie. En démocratie, ces instances non élues pourront donc être légales, mais non légitimes, sauf à concevoir un autre critère de légitimité que l'élection – mais lequel?

À cet égard, les controverses nourries sur la représentativité des associations ayant pris part au « Grenelle » laissent entrevoir ce à quoi conduirait, en la matière, la survalorisation de certaines d'entre elles, et la suspicion permanente qui pèserait sur leurs positions. Comment les choisir? Tant qu'elles ne disposent que des compétences limitées que leur confère actuellement la législation environnementale, le problème demeure facile à résoudre, mais si elles disposaient de pouvoirs étendus, il deviendrait sensiblement plus délicat.

9. Groupe 5 « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance », *op. cit.*

## L'institutionnalisation du développement durable

Elle se traduit sur trois plans, impliquant le Conseil économique et social, le Parlement et les collectivités décentralisées – ce qui supposerait le recours à une révision constitutionnelle, qui ne ferait que mettre en relief le caractère dérisoire de ces réformes et contribuer un peu plus à décrédibiliser une notion de « démocratie écologique » cantonnée dans l'ordre consultatif.

### *Développement durable et Conseil économique et social*

Sur ce point, le « Grenelle » se borne à suggérer une réforme du Conseil économique et social (CES), afin « qu'il joue son rôle de représentation et de contribution de la société civile dans la participation à l'élaboration des politiques publiques et favorise les régulations<sup>10</sup> ». Sur un plan pratique, il se contente – mais un peu tard – de renvoyer la balle à la Commission sur la réforme des institutions, qui pourrait se prononcer sur la réforme du CES, en particulier sur son mode de recrutement – comment y intégrer des partenaires environnementaux – et sur le moyen de donner un peu plus de consistance à ses avis – avec l'idée d'un « temps réservé assurant la qualité et la prise en compte des consultations ». En bref, accusait Corinne Lepage, il s'agit en fait d'un modeste « toilettage du Conseil économique et social » qui, si « souhaitable et sympathique » soit-il, « n'est pas à la hauteur de l'enjeu qui consisterait à donner à la société civile un lieu démocratique de débat, de propositions et d'action<sup>11</sup> ». L'entrée des associations au CES n'est pas, en soi, contestable. Elle permettrait, note encore Corinne Lepage, d'y représenter « la société de manière aussi proche que possible de sa réalité, et non sur la base de critères obsolètes, surreprésentant les uns (syndicats existant en 1950, collectivités, entreprises) et oubliant les autres (économie solidaire, jeunes, associations du domaine de la consommation et de l'environnement, de la culture)<sup>12</sup> », même si se pose le très délicat problème des modalités de cette représentation : dans quelle proportion ? comment les choisir et justifier ce choix ? comment, ce faisant, éviter d'ouvrir le CES à d'autres représentations, catégorielles ou autres ?

10. Une idée validée par le président de la République dans son discours du 25 octobre : « Je vous propose de donner aux organisations non gouvernementales environnementales leur place dans nos institutions, et notamment au Conseil économique et social. »

11. C. Lepage, « Environnement : un Grenelle pour quoi faire ? » *Le Monde*, 21 août 2007.

12. *Idem*.

Toutefois, la vraie question, ici encore, est celle de la portée des avis pris par ce CES « nouvelle manière ». Sur ce plan, la formulation des propositions n'est pas dépourvue d'ambiguïtés, évoquant une « prise en compte effective<sup>13</sup> », par le Parlement, « des avis du Conseil économique et social, ainsi que des conclusions des débats publics de portée nationale. » A priori, le terme *effective* laisse entrevoir une vraie participation, l'amorce d'une codécision ; cependant, il ne semble pas qu'il faille y voir autre chose qu'une simple clause de style.

Sur un autre plan, on évoque, il est vrai, un « temps réservé », un délai obligatoire entre la remise de l'avis et la décision finale : contrainte procédurale indéniable, mais qui ne garantit en rien une « prise en compte effective », ni même une prise en compte tout court. D'où une impression mitigée : si la démocratie se limite à un artifice de procédure faiblement contraignant, faut-il encore parler de démocratie ?

### *Développement durable et Parlement*

Cette impression se confirme lorsque, poursuivant l'examen du projet, on analyse la manière dont le Parlement se trouve impliqué sur le plan de son organisation et de ses missions. Le projet suggère en effet, en cette matière, la création de « commissions parlementaires de l'environnement et du développement durable<sup>14</sup> » – ce qui supposerait une révision de l'article 42 –, « consultées *obligatoirement* sur les textes de portée budgétaire ou environnementale ». Au vu du libellé actuel, cela signifierait qu'elles seraient consultées sur à peu près tous les textes, rares étant ceux qui n'ont aucune incidence sur l'un ou l'autre point. Autrement dit, soit ces commissions se substitueraient à celles qui existent et deviendraient au sein du Parlement les commissions prédominantes, soit elles seraient saisies en parallèle, avec l'alourdissement procédural et le ralentissement du travail législatif que cela ne pourrait manquer d'entraîner.

Pour mémoire, notons qu'en outre le projet évoque la tenue de « débats sur le caractère durable des politiques publiques organisés au Parlement » – autant dire à peu près rien.

À ceci s'ajoutent un certain nombre de compétences nouvelles attribuées au Parlement, sans grandes précisions : « validation de la stratégie

13. Et que l'on peut donc supposer obligatoire, contrairement aux dispositions de l'article 70, d'où une nécessaire révision...

14. Ce que confirme le président : « Il appartiendra au Parlement de décider de la création de commissions de l'environnement au sein des deux assemblées » (discours du 25 octobre 2007).

nationale du développement durable », inventaire et remise en ordre des commissions consultatives existantes, révision des critères et indicateurs de la LOLF (loi organique relative aux lois de finance).

En ce qui concerne, en premier lieu, la validation de la stratégie nationale du développement durable (SNDD), le projet semble comporter des hésitations. Il évoque tantôt une « stratégie nationale *validée* par le Parlement pour assurer la gouvernance et la cohérence de toutes les politiques vis-à-vis du développement durable », associant à son élaboration la société civile et les collectivités locales en s'appuyant sur un CES rénové, tantôt l'« adoption de la stratégie nationale de développement durable par le Parlement ». Le côté « usine à gaz » semble d'ailleurs avoir fait débat. On s'est interrogé en particulier sur les modalités d'association des « différents niveaux de collectivités locales à la SNDD », le groupe retenant *in fine* « l'idée d'une structure *ad hoc* représentant les différents niveaux de collectivités territoriales en parallèle avec le CES, et jouant un rôle consultatif analogue à celui du comité des régions au niveau européen » ; ou sur le rôle du Conseil national du développement durable (CNDD), actuellement en charge de la SNDD<sup>15</sup>.

Mais bien d'autres questions se posent encore : la « validation » prendra-t-elle la forme d'une loi ? C'est ce qu'annonce le président de la République le 25 octobre : « La nouvelle démocratie n'est pas une démocratie où les responsables politiques se cacheraient systématiquement derrière des groupes de réflexion ou de participation. [...] C'est au politique d'assumer ses responsabilités et de décider de l'avenir de la nation. Il appartiendra au Parlement d'adopter une loi de programme qui fixera les principes et les objectifs de la politique française de développement durable à long terme. Il appartiendra au Parlement de contrôler les engagements pris. » Si c'est le cas, ne risquerait-on pas de donner le sentiment d'un recul, au regard de la démocratie écologique, par rapport au CNDD, certes nommé par le Premier ministre pour une durée de trois ans, mais réunissant des représentants de la société civile et des collectivités

territoriales ? Comment associer la société civile au travail législatif ? Quelle sera la liberté de manœuvre laissée au législateur ?

Second point : le projet propose que soient conduits, « sous le contrôle du Parlement, un inventaire et une analyse des commissions consultatives existantes, en vue d'envisager une remise en ordre ». Objectif méritoire, en effet, si l'on veut « désopacifier » le paysage et ne pas donner aux citoyens l'impression d'une confiscation et d'un enchevêtrement, mais qui semble peu compatible avec le reste des propositions (établissement d'une instance nationale d'orientation de l'information environnementale, « création d'une Haute Autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte, dont la mise en œuvre devra préciser notamment les conditions d'articulation ou de rationalisation avec d'autres instances existantes »).

Troisième point, méritoire lui aussi, mais peu révolutionnaire, la « révision des critères et indicateurs de la LOLF pour y intégrer l'environnement et le développement durable ». Un point que l'on peut rapprocher des développements relatifs à la notion d'« État écoresponsable », obligeant « les organismes publics (services centraux et déconcentrés, EPA, EPIC, AAI, etc.) » à réaliser « leur bilan écologique », à formaliser leurs « stratégies de développement durable » ou à renforcer la « commande publique d'écoproduits ». Le saupoudrage de bonnes intentions ne suffit pas à établir une « démocratie écologique. »

#### *Développement durable et décentralisation*

Troisième axe : « Assurer l'essor des institutions et instaurer des mécanismes territoriaux de participation ayant vocation à intégrer le développement durable aux différentes échelles de territoires. » Sur le principe, là encore, l'idée est incontestable : en fait, c'est à ce niveau qu'une démocratie écologique apparaît pleinement pertinente, couplée à l'affirmation de la démocratie locale. En revanche, les mesures concrètes évoquées par le rapport semblent largement relever soit d'un sympathique saupoudrage<sup>16</sup>, soit de pétitions de principe d'une extrême généralité<sup>17</sup>.

15. Le CNDD a été créé auprès du Premier ministre par décret du 13 janvier 2003 afin de contribuer au suivi de la stratégie nationale du développement durable (SNDD). Il a notamment une fonction de conseil et de proposition pour tout ce qui concerne la SNDD adoptée le 3 juin 2003. Le 7 mars 2005, quelques jours après l'inscription de la Charte de l'environnement dans la Constitution, le Premier ministre, s'adressant aux membres du CNDD, déclarait que depuis l'adoption de la Charte, les rôles du gouvernement et du Conseil avaient significativement changé : « Vous étiez un laboratoire, vous devenez une Assemblée. Quant à nous, nous étions en recherche, nous sommes maintenant en devoir. »

16. Systématiser l'achat éco- et socialement responsable par les collectivités territoriales, renforcer la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme, lutter contre l'étalement urbain, développer dans les DOM-TOM des modalités particulières de gestion des ressources naturelles.

17. Loi sur la gouvernance territoriale clarifiant les compétences en matière de développement durable, définition des compétences environnementales qui peuvent être exercées en commun en application de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution, mise en place pour chaque niveau territorial de conseils de

À cet égard, les annonces faites par le chef de l'État semblent plus prometteuses lorsqu'il déclare vouloir « donner plus de libertés aux collectivités locales pour décider de leur propre politique environnementale. Il appartiendra, par exemple, aux collectivités de librement décider de créer des péages urbains... Et celles qui voudraient aller plus loin pourront demander une loi d'expérimentation ». Et de faire des « départements et collectivités d'outre-mer, nos plus beaux lieux de biodiversité, nos plus grands réservoirs d'énergies renouvelables », les postes avancés de cette nouvelle politique. « Ils doivent en donner l'exemple pour le reste de la France. »

### L'organisation du débat public

Enfin, une fois énumérées ces réformatives institutionnelles, le projet semble vouloir réunir, sans souci de cohérence, toute une série de mesures d'importance variable, portant principalement sur la procédure du débat public<sup>18</sup> et sur le droit à l'information<sup>19</sup> – quoiqu'en perdant de vue le fait que le premier s'étiole, faute de déboucher sur une participation effective au processus décisionnel, et que le second se trouve garanti de façon suffisamment satisfaisante par le droit en vigueur.

## II – CE QU'UNE DÉMOCRATIE ÉCOLOGIQUE POURRAIT ÊTRE

### Ce qu'il ne faudrait pas qu'elle soit

La démocratie écologique est menacée par deux périls : aller trop loin, vers les horizons incertains de la « démocratie participative », ou pas assez, en se contentant de pouvoirs purement consultatifs.

En 2002, lors de la préparation de l'avant-projet de Charte de l'environnement par la commission présidée par Yves Coppens, l'expression « démocratie participative » faillit être introduite dans

développement ou autres instances de concertation associant la société civile saisis et consultés sur les décisions.

18. « Développer la démarche de débat public » : pour les décisions d'envergure, consultation du public en amont du processus décisionnel ; consultations systématiques du public sur les décrets ; réforme des enquêtes publiques ; temps réservé à la concertation et à la négociation des réformes (dont le CES serait garant), rénovation de la procédure de débat public (élargissement du champ et des possibilités de saisine et de délégation à des organismes régionaux).

19. « Établir la production et la garantie de l'accès à l'information environnementale comme une politique publique en soi en appui de l'évaluation environnementale » ; « assurer l'accès aux expertises, en assurant leur transparence, le partage du savoir et leur pluralisme, et en développant la recherche appropriée » ; « instituer une Haute Autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte ».

le texte. Mais on finit par y renoncer, non sans raison. En effet, si la « démocratie participative » ne se limite pas à une réaffirmation solennelle, ou ampoulée, d'un droit à l'information et de la possibilité de participer à des instances purement consultatives, elle implique la possibilité, offerte à des groupes, à des associations, mais également à des individus quelconques, indépendamment de leur qualité juridique de citoyens, de participer à l'exercice d'un pouvoir décisionnel. Or, on l'a noté, une telle participation pose, tant sur un plan pratique que sur un plan théorique, des problèmes considérables.

Des problèmes pratiques d'abord, notamment dans la mesure où le titulaire du droit de participation est souvent désigné comme « le public », ou encore, « toute personne », ainsi que l'énonce par exemple la Charte de l'environnement. Toute personne, et non pas seulement, note Yves Jégouzo, les citoyens ou les habitants : « Le voyageur étranger dont l'attention est attirée par une publicité annonçant une enquête publique peut intervenir dans le débat au même titre que les électeurs de la commune<sup>20</sup>. » Or, continue Yves Jégouzo, « le public est, par définition, indéfini et incontrôlable<sup>21</sup> ».

Lorsqu'il ne s'agit plus du public, de « toute personne », mais d'associations et, en l'espèce, d'associations agréées pour la protection de l'environnement, le problème tient, on l'a vu, à leur représentativité et à leur légitimité : comment s'assurer qu'elles ne constituent pas de « faux nez », dissimulant des groupes d'intérêts particuliers, des lobbies ou des entreprises ? Comment choisir, parmi elles, celles qui pourront participer effectivement à la prise de décision sans s'attirer les critiques des autres et nourrir la méfiance du public ? Comment établir de façon pertinente les modes de décision ? En outre, toujours sur un plan pratique, comment sortir de l'indécision chronique, et comment éviter le brouillage et la concurrence avec les autres instances issues de la démocratie représentative ?

À quoi s'ajoutent des problèmes d'ordre théorique : comment combiner un tel pouvoir avec le monopole normatif conféré aux instances élues et, en particulier, dans le cadre constitutionnel contemporain, au Parlement ? C'est la raison pour laquelle, note encore Yves Jégouzo, « sur le terrain du droit, les principes de l'État républicain excluent qu'on lui donne une portée décisionnelle.

20. Y. Jégouzo, « De la participation du public à la démocratie participative », *AJDA*, 11 décembre 2006, p. 2315.

21. *Idem*.

[...] Donner à ces processus une portée décisionnelle serait totalement antagoniste avec les principes de la démocratie politique traditionnelle, tant nationale que locale. Cela explique que le droit français campe sur le principe selon lequel ce type de participation ne peut avoir qu'une portée consultative. Pourtant, il faut donner au processus participatif certains effets sous peine de lui enlever toute portée et crédibilité<sup>22</sup> ».

C'est la question à laquelle tente de répondre Corinne Lepage dans l'article précité<sup>23</sup>, où elle imagine, remplaçant le CES, un « Conseil de la société civile », « chargé d'organiser les débats de société, mais aussi de mener à bien les travaux préparatoires à la stratégie française du développement durable dont la montée en puissance devrait en faire le plan du <sup>xx</sup>e siècle ». À cette fin, il devrait disposer des moyens nécessaires, comme un Commissariat au plan rénové ou un corps d'experts pluridisciplinaire indépendant des lobbies. Quant à ses compétences, ce Conseil devrait « pouvoir formuler des propositions de loi que le Parlement devrait examiner et être saisi pour avis préalable des projets et propositions de loi intéressant la société civile et/ou ayant un impact sur le développement durable », avoir le droit de désigner des représentants au Conseil supérieur de l'audiovisuel, au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de la magistrature, et « se voir reconnaître le droit de saisir le Conseil constitutionnel, par soixante de ses membres, comme les parlementaires aujourd'hui. Sous cette nouvelle forme, ce Conseil de la société civile jouerait un véritable rôle d'expression de la démocratie participative, et ce d'autant que rien n'empêcherait de prévoir que les citoyens puissent le saisir d'une demande d'organisation de débat ou de proposition de loi... ».

Autrement dit, ce Conseil constituerait pratiquement une troisième chambre du Parlement, dotée d'un pouvoir d'initiative transcendant les règles en vigueur relatives à l'ordre du jour (ses propositions devant être examinées par le Parlement) et d'un droit de regard, en amont et en aval, sur l'ensemble de la législation. Une chambre à peu près aussi puissante que les autres, en dépit de son absence de légitimité démocratique.

Les propositions du « Grenelle » ne pouvaient aller aussi loin. Mais, ce faisant, elles donnent le sentiment d'être tombées dans le travers inverse : de s'être contentées, sur ce plan, d'une

réforme au rabais, très en deçà des promesses et des annonces.

On peut, à vrai dire, s'expliquer les ressorts d'un tel manque d'audace, lié, peut-être, au souci de ne pas occulter l'essentiel : les réformes proprement environnementales entreprises par les autres groupes de travail. Mais, dans ce cas, n'était-il pas superflu d'établir un atelier sur le volant institutionnel du problème, travaillant en parallèle avec la « commission Balladur » ? En outre, n'est-il pas risqué, et contre-productif, de concevoir des mutations qui, malgré leur excessive modestie, n'en nécessiteront pas moins une révision constitutionnelle ? Et d'oublier la remarque formulée lors des premières réunions du groupe de travail par la CNDP, pour qui « l'avenir du débat dépend de sa possibilité d'influencer plus la décision qu'il ne le fait aujourd'hui aux yeux des participants ».

De notre point de vue, une telle initiative n'était nullement inutile, et il était au contraire intéressant de mettre en avant cette notion nouvelle de « démocratie écologique ». Mais à condition de lui donner un minimum de consistance, qui paraît lui faire défaut dans le projet actuel.

### Ce qu'elle pourrait être

#### *Au niveau local*

En la matière, le niveau décentralisé est essentiel, comme semble d'ailleurs l'avoir reconnu le président de la République : il est en effet le lieu par excellence d'une démocratie située, soucieuse des problématiques environnementales et susceptible d'apporter sur ces questions un avis informé, raisonnable et légitime. Une démocratie qui prend place dans la perspective du développement durable et d'un principe de précaution sagement conçu.

Si l'on reprend l'ensemble du problème, on constate que ce qui fait défaut aux procédures de débat, de participation, etc., c'est l'absence de pouvoir décisionnel, ou du moins, de participation suffisamment significative à un tel pouvoir – ce qui, à terme, décourage inévitablement les personnes susceptibles de participer au débat public. Certains ont pu identifier à ce propos deux conceptions opposées de la participation telle qu'elle se trouve notamment visée par l'article 7 de la Charte de l'environnement (« Toute personne a le droit, dans les conditions et 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. ») : une

22. *Idem.*

23. C. Lepage, *op. cit.*

conception maximale, à l'œuvre dans la convention d'Aarhus de 1998, conçoit la participation comme le moyen « de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement » (préambule de la convention, alinéa 9). À cela s'oppose une conception minimale « qui fait de la participation un simple moyen d'améliorer l'acceptabilité des décisions prises par les autorités compétentes, et qui se traduit par le caractère tardif de la participation du public, et le lien insuffisant entre participation et décision<sup>24</sup> ». Or c'est de cette manière que la participation semble entendue, pour l'essentiel, en France. Le résultat, note Bénédicte Delaunay, c'est que « les citoyens ont fréquemment l'impression que les jeux sont faits d'avance et que la procédure de débat ne sert qu'à légitimer et à faire accepter des projets qui ne pourront être revus qu'à la marge [...]. Le débat est [...] instrumentalisé<sup>25</sup> », et les participants ont l'impression de l'être également : de servir, une fois de plus, d'otages ou de cautions d'une politique qui se fait, en toute hypothèse, par-dessus leurs têtes.

Le problème vient du défaut de pouvoir décisionnel. Or celui-ci résulte pour l'essentiel de l'indétermination des titulaires du droit de participer. La loi sur la démocratie de proximité, en 2002, concernait « chacun » ; la Charte de l'environnement adoptée en 2005 ouvrait à « toute personne » le droit de participer aux décisions : c'est pour cette raison qu'il ne pouvait s'agir que d'un droit modeste, sinon inconsistant.

Or, justement, en resituant cette problématique au niveau local, où elle a toute sa place, on a la possibilité d'encadrer, de restreindre et donc de déterminer précisément les titulaires du droit à participer – lesquels peuvent être les citoyens ou encore les habitants de la collectivité locale concernée, commune, département, etc. Une telle restriction n'est pas aberrante au regard du principe démocratique, selon lequel est confié au peuple, composé de l'ensemble des citoyens, le pouvoir de décision ; elle ne l'est pas non plus au regard du simple bon sens, que heurte, en revanche, l'idée de la participation fortuite de personnes prises au hasard, dépourvues du moindre lien avec le lieu sur lequel s'appliquera la décision, des informations particulières sur les besoins, les risques, les intérêts du projet dont il est question. Enfin, un tel système permet, ce qui est essentiel, de déterminer au préalable le

nombre des personnes susceptibles de se prononcer et, de là, la possibilité d'apprécier la proportion de ceux qui se sont effectivement exprimés à l'occasion de telle ou telle consultation. Dernier point : le fait de coupler démocratie écologique et démocratie locale ouvre également, dans le prolongement de la révision de 2003, la possibilité de faire usage, à ce niveau et sur ces questions, des procédures de la démocratie semi-directe, et notamment du référendum d'initiative populaire, dont il fut question lors des débats menés au sein du groupe n° 5 du « Grenelle ».

La démocratie écologique pourrait ainsi être conçue, pour l'essentiel, comme une nouvelle phase de la décentralisation, en même temps que comme l'un des éléments décisifs du New Deal environnemental annoncé par le président de la République.

#### *Au niveau national*

C'est au niveau local que la notion de participation doit se combiner avec un pouvoir décisionnel. Au niveau national, en revanche, le monopole du Parlement ne souffre pas, à cet égard, de dérogations significatives. C'est donc sur un autre mode que l'on doit concevoir, à ce niveau, les modalités d'une participation du pays réel au processus de décision environnementale.

À un niveau stratégique, d'abord, on pourrait imaginer, comme l'a d'ailleurs suggéré le groupe n° 5, l'établissement d'une autorité administrative indépendante, susceptible de jouer le rôle d'un comité des sages – à condition, toutefois, de parvenir à établir un mode de désignation plausible, sinon incontestable, et à condition, d'autre part, de « faire le ménage » parmi les institutions existantes, afin de supprimer les doublons et les effets d'enchevêtrement – conformant du reste, à cet égard, les logiques et les exigences nouvelles mises en avant par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

C'est à ce stade que pourrait être mise en œuvre une exigence clairement formulée par le président de la République le 25 octobre : « Refonder le processus de la décision publique en lui insufflant une véritable culture de l'évaluation. Il est temps de regrouper les quarante-cinq instances et organismes d'expertise concernés. Je veux profondément réformer les fondements de la décision publique. Plus aucune décision environnementale ne doit être prise sans référence à l'état de la connaissance. C'est ainsi que nous rétablirons la confiance, pas en affirmant qu'il "faut avoir confiance". »

24. K. Foucher, « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement », *AJDA*, 11 décembre 2006, p. 2317.

25. B. Delaunay, « Le débat public », *AJDA*, 11 décembre 2006, p. 2327.

En amont de la prise de décision législative, ensuite, une réflexion semble s'imposer sur l'encadrement du lobby, qui peut être, certes, la pire des choses, mais qui pourrait être aussi la meilleure. « Il faut avoir le courage de décider autrement », déclarait Nicolas Sarkozy au soir du « Grenelle ». « Il faut avoir le courage de changer les méthodes et de préférer la décision issue de la négociation plutôt que la décision issue de l'administration. Il faut avoir le courage de reconnaître que le "dialogue à cinq" – le dialogue entre les syndicats, les entreprises, les ONG, les élus et l'administration – est un succès. » Or, dans ce cadre, il serait inopportun de faire comme si le lobbying n'existait pas, et le laisser profiter de cette nouvelle organisation des processus de décision sans prévoir son encadrement.

Enfin, en aval de la procédure parlementaire ou réglementaire, améliorer la circulation de l'information et organiser un système d'évaluation *ex post* garantissant le suivi des normes permettrait de répondre à certaines demandes récurrentes.

Au total, c'est donc la combinaison de ces niveaux, c'est-à-dire l'association d'une participation effective à la décision au niveau local et d'une participation consultative plus développée au niveau national, qui pourrait constituer, en la matière, cette « démocratie écologique » conforme à la logique et aux promesses du « Grenelle de l'environnement ».

