

CONVENTION VIE ET NATURE
Mouvement d'Ecologie Ethique et Radicale
pour le Respect des Etres Vivants et des
Equilibres Naturels
Francbaudie
24380 VEYRINES DE VERGT

MINISTERE
DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE
Grande Arche de la Défense
Tour Sequoia
92055 La Défense

10 Mai 2022

LETTRE OUVERTE À MADAME LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

OBJET : demande d'informations relatives à :

- La consultation de l'administration centrale du Ministère de la transition écologique engagée en mai 2020 par le Conseil général de l'environnement sur la mise en oeuvre de l'article L. 123-19-1 CE relative à la publication d'une synthèse des observations du public et des motifs de la décision.
- La mission d'inspection commandée en 2020 sur la prise en compte des avis du public.

Madame la Ministre,

Vous avez affirmé avoir pris des engagements en 2020 sur les consultations publiques relatives à l'Environnement, à l'occasion du Rapport de la France sur l'application de la Convention d'Aarhus, dont le projet a été soumis à consultation publique en février 2021:

- une consultation de l'administration centrale du Ministère de la transition écologique a été engagée en mai 2020 par le Conseil général de l'environnement afin de recueillir le retour d'expérience de l'administration sur la mise en oeuvre de l'article L. 123-19-1 du CE en tant qu'il prévoit la publication d'une synthèse des observations du public et des motifs de la décision.
- une mission d'inspection a été commandée en 2020 sur la prise en compte des avis du public.

La France est Partie à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998, dite « Convention d'Aarhus ». Il s'agit d'une convention régionale des Nations unies.

Comme tous les 4 ans, un rapport d'application de cette convention pour la France est établi de façon à donner au public des indications concernant l'exercice de ses droits, le projet de rapport a donc été soumis à consultation publique en février 2021.

Vous avez précisé dans le projet de Rapport de la France, pages 26 et 27 :

Mesures prises pour promouvoir la participation du public à l'élaboration des dispositions réglementaires et des règles qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement

• **une consultation de l'administration centrale du Ministère de la transition écologique a été engagée en mai 2020 par le Conseil général de l'environnement afin de recueillir le retour d'expérience de l'administration sur la mise en œuvre de l'article L. 123-19-1 du CE en tant qu'il prévoit la publication d'une synthèse des observations du public et des motifs de la décision.**

Vous avez précisé dans la Note de synthèse et réponse aux commentaires sur le projet de rapport :

• *La plupart des contributions sont critiques et portent sur plusieurs parties différentes du rapport. Nous avons amendé ce dernier pour en tenir compte.*

Principaux enseignements des contributions

*Quatre contributions visent majoritairement les modalités de participation du public (deuxième pilier de la Convention), à la fois dans le cas d'activités (article 6) et dans le cas de textes réglementaires (article 8). Nous ajoutons dans le rapport (aux chapitres « obstacles ») que d'après ces contributions, les avis du public ne semblent pas suffisamment pris en compte dans la décision finale et qu'il est rare que des avis majoritairement contre soient suivis. **Nous précisons qu'une mission d'inspection a été commandée en 2020 sur ce sujet.***

Conformément au droit d'accès du public sur les informations détenues par l'administration nous demandons que soient transmises et rendues publiques toutes les informations relatives aux deux missions d'inspection et de consultation de l'administration centrale du Ministère de la transition écologique sur la mise en œuvre des consultations publiques.

Vous trouverez ci-joint, certains éléments de droit et analyses sur ce sujet :

**L'AVIS DU PUBLIC SUR LES PROJETS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT
(mai 2022)**

Ce droit du public est très important pour tous, à l'heure de l'extinction des espèces, de la nécessaire protection de notre Environnement et de l'avenir de l'Humanité.

Dans l'attente, nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre,
l'assurance de notre considération distinguée.



L'AVIS DU PUBLIC SUR LES PROJETS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT

(mai 2022)

L'article 7 de la Charte de l'environnement consacre, en tant que principe à valeur constitutionnelle, le droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

PLAINTÉ À LA COMMISSION EUROPÉENNE

Ce droit du public est trop souvent bafoué : « Documents dissimulés, refus de communiquer par l'administration, appréciation extensive du secret, rapports caviardés, saisines répétées de la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs) et des juridictions... »

Plainte a été déposée en 2017 à la Commission européenne qui a le 14 mai 2020 « mis en demeure la France de se conformer à la directive 2003/4 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. La directive vise à accroître l'accès du public à l'information en matière d'environnement ainsi que la diffusion de cette information, qui favorisent une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement. »



<https://fne.asso.fr/actualite/droit-d-acces-a-l-information-environnementale-la-france-persistera-t-elle-dans-l>

CIRCULAIRE MINISTÉRIELLE

La ministre Elisabeth BORNE, alors ministre de la Transition écologique et solidaire, a publié une circulaire aux préfets le 11 mai 2020 rappelant le régime du droit d'accès à l'information relative à l'environnement afin d'en améliorer son application et son respect par ces derniers.



https://notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2020/11/Acces-a-linformation-environnementale.docx.pdf?utm_source=sendinblue&utm_campaign=La_newsletter_des_affaires_climatiques_n9_!&utm_medium=email

LA CADA RAPPELLE LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION DE TOUTE PERSONNE :

« Le droit à l'information en matière environnementale a également une assise constitutionnelle, puisque le préambule de la Constitution dispose que : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. », l'article 7 de cette Charte prévoyant 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. »

La notion d'information relative à l'environnement :

Définie à l'article L. 124-2 du code de l'environnement, l'information relative à l'environnement est une notion très extensive. Il s'agit de toute information, quel qu'en soit son support (écrit, visuel, sonore, électronique), ayant pour objet :

Une obligation de communication étendue :

Le droit d'accès porte sur des « informations » et non sur des « documents ». Le demandeur n'a donc pas à identifier un document précis et peut se contenter de formuler une demande de renseignements, dès lors qu'il exprime clairement la nature de l'information qu'il souhaite obtenir.

Le droit d'accès s'exerce non seulement auprès des autorités publiques (20164029), mais aussi de toute personne chargée d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, à l'exception des organismes ou institutions agissant dans le cadre de pouvoirs juridictionnels et législatifs (article L. 124-3 du code de l'environnement). »



<https://www.cada.fr/administration/environnement>

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL CONSACRE L'EXISTENCE D'UN DROIT CONSTITUTIONNEL À L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.

Droit d'accès aux documents administratifs :

« Par sa décision de ce jour, le Conseil constitutionnel juge, pour la première fois, qu'est garanti par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 le droit d'accès aux documents administratifs. Il est loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. »



<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2020-834-qpc-du-3-avril-2020-communique-de-presse>

Droit à un recours juridictionnel effectif :

« 19. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction. »



<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020834QPC.htm>

AVIS D'UN RAPPORTEUR PUBLIC AU CONSEIL D'ÉTAT

Dans ses conclusions M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE rapporteur public au Conseil d'Etat rappelle le 12 juillet 2019 (Décision 424600) l'importance procédurale de la consultation du public et la privation de garantie en cas d'irrégularités. La nécessité du respect des droits procéduraux accordés au public tant l'accès à l'information que la participation ainsi que l'accès au recours juridictionnel.

« Le droit du public à « participer à l'élaboration des décisions publics ayant une incidence sur l'environnement » est garanti par de nombreuses normes, nationales ou conventionnelles, générales ou sectorielles, et il désormais consacré en France par une source constitutionnelle. »

L'analyse des avis du public se fait sur 2 éléments : le statistique et le qualitatif :

« - le second élément est qualitatif. Un grand nombre des commentaires n'apporte que peu d'éléments dont l'administration n'ait déjà connaissance. Certains, en revanche, sont plus détaillés et plus éclairants. Il s'agit d'opinion versées par des associations, qui ont une expérience du sujet et abritent des experts ; il s'agit de commentaires de personnes individuelles qui mettent en relief un aspect de la situation qu'avait pu négliger l'administration ; il s'agit d'une sensibilité qui s'exprime à travers un certain nombre de remarques convergentes, dont l'administration doit être informée. Au-delà de l'aspect statistique et de la bataille de mobilisation, il y a donc un certain nombre de « perles » dans la masse des commentaires, qui peuvent vraiment apporter un complément d'analyse utile et peser sur la décision finale. »

« La crédibilité de la participation repose sur ces deux éléments.

Or le droit de participer, ça n'est pas seulement d'écrire des commentaires, c'est celui d'être lu avant la prise de décision. »

Cette garantie procédurale doit être respectée.

DÉCISIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat dans sa décision n°414930 du 13 mars 2019 rappelle que la participation du public doit avoir lieu « *lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.* »

Le Conseil d'Etat dans sa décision n°434742 du 15/11/2021 considère que la Charte de l'Environnement et la Convention Aarhus produisent des effets directs dans l'ordre juridique interne :

« 4. En premier lieu, aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « 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 ».....

8. En troisième lieu, aux termes de l'article 6 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement : « 2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus (...) / 3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement. / 4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence 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. ». Ces stipulations doivent être regardées comme produisant des effets directs dans l'ordre juridique interne. »



<https://www.actu-environnement.com/ae/news/conseil-etat-participation-public-projets-impact-environnement-38571.php4>



https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000044331898?init=true&page=1&query=434742&searchField=ALL&tab_selection=all

CRÉATION DE ASSOCIATION FRANÇAISE DES MAGISTRATS POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET LE DROIT DE LA SANTÉ ENVIRONNEMENTALE

L'AFME, convaincue de la nécessité de dialoguer avec d'autres interlocuteurs que des juristes, sera dotée d'un conseil scientifique interdisciplinaire composée d'experts reconnus.



<https://www.cours-appel.justice.fr/sites/default/files/2021-06/AFME%20-%20AG%205%20juin%202021%20-%20Dossier%20de%20presse.pdf>

L'ASSOCIATION DES JOURNALISTES POUR LA TRANSPARENCE

L'Association des journalistes pour la transparence (AJT), fondée le 8 décembre 2021, a donc pour objectif de regrouper et soutenir les journalistes dans leurs démarches, chronophages et onéreuses, pour avoir accès aux documents publics dans tous les domaines qui relèvent de l'intérêt général.



<https://www.lemondedudroit.fr/institutions/79370-acces-aux-documents-publics-un-collectif-de-journalistes-cree-l-association-des-journalistes-pour-la-transparence-ajt.html>

COMMISSION DROIT DE L'ANIMAL DU BARREAU DE PARIS

Après la démultiplication des mesures de lanceurs d'alerte relayées par les médias, la récente création d'un nouveau groupe d'études sur la condition animale au sein de l'Assemblée nationale, ainsi que d'un parti animaliste, les avocats, nombreux à intervenir et à s'investir dans la défense des droits de l'animal ont fait le constat unanime de la nécessité de réfléchir sur les outils juridiques au service de la condition animale et de la pertinence d'élaborer un droit autonome.

Afin de nourrir ses travaux, la commission organise des rencontres régulières relatives à la protection directe et indirecte des animaux :

- avec des scientifiques, vétérinaires, institutionnels, politiques, entreprises et associations, français et européens
- sur l'ensemble des activités impliquant un animal



<https://www.avocatparis.org/animaux-droit-de-lanimal#:~:text=L'objectif%20en%20deux%20temps,et%20l'interpr%C3%A9tation%20des%20normes.>



<https://www.arche-association.fr/interview-marie-benedicte-desvallon/>

COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC

Chacune et chacun a le pouvoir de peser sur les projets et les politiques concernant notre environnement. La Constitution vous reconnaît le droit d'être informés et de participer à ces décisions, et nous en sommes les défenseurs neutres et indépendants. La CNDP est garante de votre droit à participer librement aux débats et à être écoutés des décideurs. Parce que l'environnement appartient à toutes et tous, les bonnes décisions sont celles qui sont partagées. Nous nous engageons à ce que toute personne, toute parole, ait une place égale dans le débat. Nous sommes l'institution publique qui éclaire les décideurs en donnant du pouvoir à votre parole.



<https://www.debatpublic.fr/manifesto-de-la-cndp-1288>

LA CHARTE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

LA CHARTE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC a vocation à servir de guide de bonne pratique pour les maîtres d'ouvrages et les porteurs de projet qui souhaitent lancer une démarche de démocratie participative. Instrument incitatif et non obligatoire, elle cherche à donner une nouvelle impulsion au dialogue environnemental. Elle vient préciser les « valeurs et principes définissant le socle commun et intangible de tout processus participatif ».



<https://www.actu-juridique.fr/administratif/la-charte-de-la-participation-du-public/#:~:text=La%20Charte%20de%202016%20indique,pouvoir%20d'initiative%20du%20citoyen.>

LA CONVENTION AARHUS

LA CONVENTION AARHUS sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, est un accord international visant la « démocratie environnementale ».

Ses trois grands objectifs sont :

- améliorer l'information environnementale fournie par les autorités publiques, concernant des principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

Les Parties doivent périodiquement transmettre à la Réunion des Parties de la Convention un rapport national destiné au suivi de l'application de la Convention dans chaque État.

Le Projet de rapport de la France 2021 sur l'application de la Convention Aarhus (Convention régionale des Nations unies) a été mis en consultation publique en février/mars 2021.

A été mentionné tant dans le projet de rapport de la France que dans la synthèse de la participation du public :

- une consultation de l'administration centrale du Ministère de la transition écologique a été engagée en mai 2020 par le Conseil général de l'environnement afin de recueillir le retour d'expérience de l'administration sur la mise en oeuvre de l'article L. 123-19-1 CE en tant qu'il prévoit la publication d'une synthèse des observations du public et des motifs de la décision.
- Une mission d'inspection a été commandée en 2020 sur la prise en compte des avis du public

PROJET DE RAPPORT DE LA FRANCE SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION D'AARHUS :

Mesures prises pour promouvoir la participation du public à l'élaboration des dispositions réglementaires et des règles qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement :

Page 23 :

128. Une Charte de la participation du public, élaborée en 2016 recommande des bonnes pratiques en matière de participation du public et énonce les valeurs et principes qui définissent le socle d'un processus participatif vertueux.

129. Dans cet esprit, l'AdCF – Intercommunalités de France a publié en 2019 à destination des collectivités un guide sur la concertation à l'échelle intercommunale, proposant une méthode pour impliquer davantage les citoyens dans la décision publique.

Page 26, réponse:

141. Afin de donner à l'article 7 de la Charte de l'environnement toute sa portée et de permettre au citoyen de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, la loi du 27 décembre 2012, l'ordonnance du 5 août 2013 et l'ordonnance du 3 août 2016 ont réformé le dispositif transversal de participation du public.

142. Depuis l'ordonnance n° 2016-1060, les conditions de la participation du public à l'élaboration de ces décisions sont définies aux articles L. 123-19-1 et s. CE et s'appliquent notamment aux décisions réglementaires de l'ensemble des autorités publiques et des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public, lorsqu'elles agissent dans le cadre de prérogatives de puissance publique.

143. Le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques est ouvert à toute personne, physique ou morale, sans discrimination et sans justifier d'un intérêt.

144. La participation du public est organisée par la voie électronique, avec mise à disposition du projet de décision et d'une note de présentation.

145. Les observations et propositions du public doivent faire l'objet d'une synthèse et le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant leur prise en considération (article L. 123-19-1 CE).

Page 27 :

« XXVI. Renseignements complémentaires concernant l'application concrète des dispositions de l'article 8

Veillez fournir tout renseignement complémentaire concernant l'application concrète des dispositions relatives à la participation du public dans le domaine visé par l'article 8.

Réponse:

147. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a engagé en mai 2020 une consultation de l'administration centrale du MTE afin de recueillir le retour d'expérience de l'administration sur la mise en oeuvre de l'article L. 123-19-1 CE en tant qu'il prévoit la publication d'une synthèse des observations du public et des motifs de la décision. »

 <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-rapport-d-application-de-la-convention-d-a2323.html>

SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE :

« Quatre contributions visent majoritairement les modalités de participation du public (deuxième pilier de la Convention), à la fois dans le cas d'activités (article 6) et dans le cas de textes réglementaires (article 8). Nous ajoutons dans le rapport (aux chapitres « obstacles ») que d'après ces contributions, les avis du public ne semblent pas suffisamment pris en compte dans la décision finale et qu'il est rare que des avis majoritairement contre soient suivis. Nous précisons qu'une mission d'inspection a été commandée en 2020 sur ce sujet. »

 http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_commentaires_consultationmars2021_v2.pdf

LA CONVENTION D'AARHUS REVISÉE EN OCTOBRE 2021

Les dispositions concernant l'information du public ont été confortées, entre autres, par la convention d'Aarhus signée le 25 juin 1998 au Danemark par 39 États.

Adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio pour la région Europe de la Commission économique des Nations Unies, la convention d'Aarhus porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La France s'est engagée à double titre dans la transcription des principes d'Aarhus.

Tout d'abord, en tant que signataire directe, cette convention internationale a, une fois publiée, une valeur infra constitutionnelle et supra législative. La convention d'Aarhus, approuvée par la loi n°2002-285 du 28 février 2002 puis annexée au décret de publication du 12 septembre 2002, est donc entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

Cette convention internationale contient des dispositions d'effet direct, c'est à dire qui peuvent être directement invoquées devant les tribunaux français sans qu'une intégration dans la législation soit nécessaire.

Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998

 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000414579>

Le règlement (UE) 2021/1767 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2021 modifiant le règlement d'Aarhus. C'est ce règlement Aarhus et, en particulier cette procédure, qui vient d'être révisé.



<http://www.revuedlf.com/droit-ue/enfin-le-reglement-aarhus-est-revise-un-nouveau-pas-laces-a-la-justice-en-matiere-environnementale/>

RÈGLEMENT (UE) 2021/1767 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 6 octobre 2021 modifiant le règlement (CE) no 1367/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R1767>

