

Une démocratie environnementale **absente** **ou défailiante**

La LDH a étudié des projets d'aménagement à impact environnemental dans la région toulousaine. Le constat est désolant : la démocratie environnementale est factuellement absente, au regard des cadres juridiques en application pour préserver l'environnement et faciliter la participation du public.

Philippe LEBAILLY, membre de la section LDH de Toulouse

Les enjeux climatiques actuels conduisent de plus en plus d'habitantes et d'habitants à se mobiliser contre des projets d'aménagement qui impactent leur territoire de vie. Léa Sébastien, géographe à l'université Jean-Jaurès à Toulouse et chercheuse au CNRS, a identifié trois-cent-soixante-et-onze conflits en Midi-Pyrénées entre 2000 et 2020⁽¹⁾. Cette montée de la contestation interroge les processus décisionnels mis en place qui peuvent prendre des tournures violentes et aboutir à des drames. Nous avons en souvenir le décès en 2014 d'un jeune militant écologiste, Rémi Fraisse, qui s'opposait à la construction du barrage de Sivens, dans le Tarn. La LDH avait à l'époque mené une enquête citoyenne sur les circonstances de son décès. En plus de l'usage disproportionné de la force par les autorités, cette enquête avait aussi mis en évidence un important déficit démocratique dans le processus de décision du barrage de Sivens dont le maître d'ouvrage était le département. Aujourd'hui, les décideurs des projets d'aménagement contestés mettent très souvent en avant leur légitimité d'élus

« Les témoignages décrivent une absence de participation ou une participation symbolique au processus décisionnel des projets d'aménagement.

La concertation arrive lorsque ceux-ci sont déjà décidés, et elle rend impossible la discussion sur leur pertinence et leur utilité. »

comme garantie du processus démocratique. La LDH de Toulouse a donc décidé en septembre 2023 de créer une commission d'enquête citoyenne pour évaluer la dimension démocratique des processus décisionnels mis en œuvre dans des projets d'aménagement.

Une année d'enquête approfondie

L'enquête s'est déroulée sur une année, avec l'accompagnement méthodologique et scientifique de Léa Sébastien.

Des représentantes et représentants très impliqués dans des mobilisations citoyennes contestant onze projets d'aménagement à impact environnemental sur

la région toulousaine ont été auditionnés. Le choix de ces onze collectifs répondait à un double objectif :

- analyser les modalités de gouvernance de différents acteurs publics intervenant à différentes échelles dans et autour de Toulouse : niveau communal, intercommunal, départemental, régional et projets locaux portés directement par l'Etat ;
- auditionner des collectifs citoyens de nature différente tant par leur ancienneté que par leur composition ou leur taille.

La commission d'enquête s'est également appuyée sur l'analyse des avis des autorités environnementales et des commissaires enquêteurs sur les projets concernés ainsi que sur des investigations menées par la presse.

L'existence d'un cadre normatif clair

La consécration institutionnelle et juridique de la norme participative en matière d'environnement a été actée au plan international par des déclarations et conventions. On peut en particulier retenir la déclaration de Rio en 1992, lors de la conférence des Nations unies portant sur l'environnement et le développement⁽²⁾, et surtout la convention d'Aarhus (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement)⁽³⁾. Signée en 1998 par trente-neuf

(1) Léa Sébastien, « Conflits environnementaux : plus de gouvernance, moins de démocratie », in *HERODOTE*, 3^e trim. 2024, La Découverte.

(2) <https://www.un.org/rio1992.htm>.

(3) <https://unece.org/ConventionAarhus>.

« Les sentiments exprimés lors des auditions sont tous négatifs vis-à-vis des manières d'agir des institutions et des porteurs de projets. Les collectifs citoyens expriment le sentiment d'avoir été méprisés, soit par l'indifférence qui leur a été opposée, soit par une attitude infantilisante. »

Etats, dont la France, elle est entrée en vigueur en 2001 sous l'égide de l'ONU et elle constitue le socle juridique international de la démocratie environnementale, défini dans son article Premier: « 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. »

Pour la France, ces droits se retrouvent inscrits en 2005 dans le préambule de la Constitution, avec la Charte de l'environnement⁽⁴⁾. Plus récemment, en 2016, le ministère de la Transition écologique a publié une Charte de la participation

du public pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie⁽⁵⁾: « La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision, nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. »

Carences de la démocratie environnementale

Le rapport d'enquête⁽⁶⁾ illustre de manière concrète les procédés à l'œuvre qui empêchent la démocratie environnementale de fonctionner et ne permettent pas de préserver le cadre de vie et l'avenir des générations futures, comme nous y invite



Quartier de la Reynerie, à Toulouse : une rénovation urbaine « pipée »

Ce projet initié il y a près de quinze ans est la résultante de l'empilement des procédures de rénovation urbaine : grand projet de ville (GPV) en 2010, contrat de ville puis projet de renouvellement urbain en 2024. Dès 2011, dans le cadre d'ateliers organisés autour du projet de GPV pour la Reynerie, le principe de la destruction de certains immeubles est arrêté de « manière a priori actée et non négociable », alors qu'il est indiqué que « les souhaits des habitants seront respectés ».

Dans un premier temps, le projet de démolition est donc « noyé » dans le projet de GPV et c'est du fait des démarches engagées par un bailleur social pour « reloger » les propriétaires des appartements situés dans les immeubles concernés que la mobilisation s'organise. Ce n'est qu'en 2017 qu'aura lieu une première enquête publique portant sur les expropriations (avis défavorable du commissaire enquêteur, faute de concertation et d'alternatives), puis en 2021 une deuxième enquête publique est invalidée suite à l'annulation du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) ; enfin, en 2023, une dernière enquête publique donne un avis favorable, mais avec plusieurs réserves.

Le projet de démolition s'inscrit dans un processus plus large de rénovation qui passe par la destruction d'un certain nombre d'équipements publics, dont un collège, ce que l'assemblée des habitants de la Reynerie analyse comme

une modification profonde du tissu urbain de leur quartier, visant à en changer sa population.

Ce projet de rénovation met en jeu une multitude d'acteurs qui se renvoient les responsabilités : le programme national de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les collectivités locales (mairie et métropole), les bailleurs sociaux et le conseil départemental. Lorsque les habitants et des collectifs citoyens manifestent leur opposition aux démolitions, chaque acteur interpellé renvoie la responsabilité de la décision sur les autres acteurs. Et lorsque les collectifs formulent la demande d'une réunion de l'ensemble des acteurs, elle reste sans réponse. Le sentiment d'opacité des procédures résulte de la combinaison de nombreuses réunions de « concertation » (qui laissent croire à une véritable coconstruction alors même que les décisions sont prises de manière unilatérale) et de la durée du processus. Cette réalité amène au sentiment, très négatif, exprimé lors de l'audition du collectif de « l'assemblée des habitants de la Reynerie », que la concertation est pipée : « D'un bout à l'autre de la chaîne, on ne peut rien discuter, rien négocier... C'est très grave, c'est une pensée de l'Etat et des institutions aujourd'hui qui signifie que les gens n'existent pas, qu'ils n'ont pas à manifester quoi que ce soit si ce n'est leur accord ! »

P. L.



la Charte de l'environnement. La démocratie est absente ou affaiblie par de nombreuses insuffisances. C'est d'ailleurs ce même constat qui a été mis en évidence lors d'un colloque national organisé le 9 octobre 2024 par le Conseil économique, social et environnemental (Cese) sur le thème « Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ? »⁽⁷⁾. En particulier, les trois droits définis dans l'article Premier de la convention d'Aarhus ne sont pas respectés dans les projets concernés par notre enquête :

- *sur l'accès à l'information sur l'environnement* : les témoignages des collectifs montrent clairement une absence de volonté de transparence de la part des porteurs de projets : informations absentes, tardives, rarement sourcées, parfois fausses ou biaisées – dossiers trop lourds et difficilement compréhensibles... ;

- *sur la participation du public au processus décisionnel* : les témoignages décrivent une absence de participation, ou une participation symbolique. La concertation arrive lorsque les projets sont déjà décidés et elle rend impossible la discussion sur

Le rapport de la commission d'enquête créée par la LDH a formulé des préconisations dont certaines nécessitent des évolutions législatives (ci-contre une marche à Toulouse pour « une vraie loi climat », le 28 mars 2021, à l'appel de nombreuses associations et collectifs). Mais il soumet déjà dix engagements que les collectivités et des autorités décisionnelles locales pourraient suivre dès maintenant.

leur pertinence et leur utilité. Lorsqu'une phase de concertation est organisée, elle se limite le plus souvent à de la transmission d'informations, quelques fois à de la consultation – non prise en compte – et ne permet à aucun moment d'associer les citoyens à la décision. Ces réalités créent un sentiment de concertation « tronquée » ;

- *sur l'accès à la justice en matière d'environnement* : si les recours juridiques ont pu être concluants pour un des collectifs auditionnés, dans les autres cas, l'accès à la justice est décrit comme étant très compliqué et semé d'embûches : procédures complexes, longues, coûteuses et le plus souvent non suspensives.

Les enjeux écologiques et l'avenir des générations futures ne constituent pas la priorité des choix effectués par les porteurs de projets d'aménagement et des décisions d'autorisation de travaux prises par les autorités administratives. Il existe un décalage important entre les objectifs économiques mis en avant par les porteurs de projet et les décisions à prendre en matière d'adaptation au changement climatique.

Sentiment d'injustice et de perte de confiance

Notre enquête a constaté une perte de confiance des collectifs citoyens envers les institutions publiques et un sentiment d'injustice vis-à-vis de leur pouvoir décisionnel. Les sentiments exprimés lors des auditions sont en effet tous négatifs vis-à-vis des manières d'agir des institutions et des porteurs de projets. Les collectifs expriment le sentiment d'avoir été méprisés, soit par l'indifférence qui leur a été opposée, « *avis consultatif balayé par le préfet* », « *prestataire qui ignore les arguments négatifs* », soit par une attitude infantilissante, « *pas pris au sérieux* ».

Le manque de transparence et l'opacité des procédures créent un sentiment de

tromperie : « *faux-semblant* », « *double discours* », « *flou volontairement orchestré* », « *réponses qui fluctuent d'une réunion à l'autre* », « *informations erronées* », etc.

Comme l'écrit Léa Sébastien, « *Face à des décisions d'une importance majeure à prendre, qui nous engagent collectivement pour des décennies ainsi que les générations futures, force est de constater que nous n'avons pas d'institutions démocratiques suffisamment légitimes [pour le faire]* »⁽⁸⁾.

Pour la LDH, il semble nécessaire que des changements de pratique s'opèrent au plus vite afin de rétablir la confiance entre les citoyens et les institutions, garantir l'application des droits en matière de démocratie environnementale et préserver l'environnement et l'avenir des générations futures. Le rapport de la commission d'enquête formule des préconisations dont certaines nécessitent des évolutions législatives. Mais sans attendre ces évolutions juridiques et réglementaires, le rapport soumet déjà dix engagements, à destination des collectivités et des autorités décisionnelles locales, en matière de projets d'aménagement. Des préconisations qu'elles pourraient suivre dès maintenant : mettre à disposition une information complète, accessible et régulière – démarrer la concertation dès que le projet est envisagé et non encore décidé –, confier à un organisme indépendant la réalisation d'une évaluation des impacts sur la biodiversité et la santé des habitants... ●

(4) www.conseil-constitutionnel.fr/node/3769/pdf.

(5) www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Charte_participation_public.pdf.

(6) Ce rapport, rendu public le 22 novembre 2024, est consultable sur www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/11/rapport_commission_enquete_LDH-democratie-environnementale_002.pdf.

(7) <https://cese/democratie-environnementale-et-urgence-ecologique-comment-reenchanter-la-participation-du-public>.

(8) Voir note 1.