

# Ce que la convention d'Aarhus et la directive Inspire ont changé...

Par Bruno VERLON

Ex-adjoint à la Commissaire générale au développement durable, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

La convention d'Aarhus a jeté les bases d'un renouveau de la démocratie participative dans le domaine de l'environnement, avec la montée en puissance du principe de participation.

La directive Inspire s'inscrit dans la même logique lorsqu'à travers l'établissement d'une infrastructure d'information géographique à l'échelle communautaire, elle vise à l'amélioration du fonctionnement de la démocratie grâce à la publication d'informations environnementales rendues accessibles à tous.

Au niveau national, la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental a formulé des propositions qui visent à pallier les lacunes actuelles, toujours dans l'objectif de renforcer la transparence et l'efficacité de la démocratie environnementale en amont des projets.

Le gouvernement s'est appuyé sur ces propositions pour l'élaboration d'une ordonnance.

## La convention d'Aarhus

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, dite convention d'Aarhus, est un accord international résultant des travaux de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies.

Signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, la convention d'Aarhus est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Elle prend la suite de conventions passées dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies et dont les effets ont été importants tant dans le droit communautaire que dans les droits nationaux, notamment la convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

La convention d'Aarhus a jeté les bases d'un renouveau de la démocratie participative dans le domaine de l'environnement, avec la montée en puissance du principe de participation.

Cette convention illustre aussi la place croissante du droit international de l'environnement dans le droit de l'Union européenne et dans notre droit national. Elle s'inscrit dans un double mouvement d'internationalisation et de constitutionnalisation qui caractérise le droit de l'environnement.

Elle fixe un cadre à la procédure de participation du public tout en laissant aux États une souplesse suffisante pour définir les modalités de sa mise en œuvre.

Le cadre de la procédure de participation du public est le suivant :

- une information efficace et en temps voulu (art. 6-2),
- des délais raisonnables au cours des différentes étapes de la procédure de participation du public (art. 6-3),
- une participation du public à un stade amont de la procédure où toutes les solutions et toutes les options sont encore possibles (art. 6-4),
- ces critères concernent aussi la participation du public à l'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs (art. 8).

Le champ d'application de la procédure de participation recouvre à la fois les projets ayant un impact important sur l'environnement (en référence à l'annexe 1) ou ceux pour lesquels une participation du public est prévue par les législations nationales concernées.

Pour les activités comportant un impact important sur l'environnement (annexe 1), cela couvre un champ très étendu d'installations industrielles : liens avec les installations visées en annexe de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution de septembre 1996 ou relevant de la directive SEVESO II du 9 décembre 1996.

Les installations nucléaires de base (INB) sont aussi incluses, ainsi que les stations d'épuration, la distribution de gaz, d'électricité, les activités d'extraction, les grands travaux d'infrastructures routières, ferroviaires et les OGM (art. 6 bis).

Les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement sont également concernés par la procédure de participation (art. 7). Mais la convention d'Aarhus ne propose pas de critères pour déterminer quels sont les plans et les programmes précis susceptibles « d'avoir des incidences sur l'environnement ».

Cette procédure est adossée à des critères restrictifs : ainsi, le public « susceptible de participer » est désigné par l'autorité publique compétente en fonction des objectifs de la convention. On en a, en France, des exemples à travers les forums de citoyens (OGM, nanotechnologie...).

La convention prévoit également des dispositions réglementaires ou des normes contraignantes d'application générale (art. 8).

Ainsi, chaque partie s'engage à promouvoir une participation du public à un stade « approprié », tant que les options restent ouvertes à l'élaboration des textes réglementaires.

Cette participation peut être envisagée de façon directe, ou par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Au regard de son article 9, le droit d'accès à l'information et le principe de participation du public seront garantis par un droit de recours devant une instance judiciaire ou devant un autre organe indépendant et impartial du type de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), en France.

Sur le plan européen, de nombreuses directives européennes ont intégré la convention d'Aarhus en insérant des dispositions relatives à la consultation et à la participation du public suivant des modalités variées.

En France, la convention a été approuvée par la loi n°2002-285 du 28 février 2002 et publiée par le décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

Le Comité d'application de la convention a été saisi en 2007 de la question de la conformité du droit français à l'article 6 § 4 de la convention, notamment de la question de savoir si la procédure d'enquête publique suffisait à répondre aux exigences de cet article.

Le Comité a répondu positivement.

Cette position du Comité a été très contestée par « la doctrine ». En effet, celle-ci ne partage pas cette lecture aussi stricte : elle considère qu'en tout état de cause l'enquête publique intervient, de l'avis général, trop tardivement dans le processus décisionnel.

## La directive Inspire

La directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive Inspire, vise à établir une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne pour favoriser la protection de l'environnement.

On appelle « infrastructure » d'information géographique un ensemble de services d'information disponibles sur Internet, qui, répartis sur les sites *Web* des différents ac-

teurs concernés, permettent la diffusion et le partage d'informations géographiques.

Une « information géographique » est définie comme une information descriptive d'un territoire comportant une référence à un lieu, qu'il s'agisse d'un point précis du territoire considéré, d'un élément linéaire tel qu'une route ou une rivière, ou encore d'un périmètre donné (commune, agglomération, zone d'activité...).

La définition de l'information géographique est assez extensive. Ainsi, un simple tableau indiquant par exemple la population de chaque commune d'un département est une information géographique. Mais, sur Internet, l'information géographique est présentée le plus souvent sous la forme d'une carte interactive.

L'information géographique apporte une contribution majeure à la connaissance des territoires, répondant ainsi aux besoins des services de l'État, des collectivités territoriales, des opérateurs de services publics, des bureaux d'étude et, plus largement, des entreprises et du grand public.

La directive Inspire a été totalement transposée dans le droit français grâce à l'ajout d'un nouveau chapitre au Code de l'environnement (nouveaux articles de L. 127-1 à L. 127-10).

Si les moyens à mettre en œuvre pour appliquer les dispositions de la directive Inspire sont très techniques, les objectifs de celle-ci sont essentiellement politiques : il s'agit d'améliorer le fonctionnement de la démocratie en assurant la transparence grâce à la publication d'informations environnementales rendues accessibles à tous les acteurs et au grand public, et réutilisables par tout un chacun.

La directive vise aussi à décloisonner les informations entre les autorités publiques et à permettre la mise en place de meilleurs services aux citoyens et aux entreprises.

La directive Inspire et le nouveau chapitre du Code de l'environnement s'adressent aux autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 dudit code, et à toute personne agissant pour leur compte.

Pour l'essentiel, ces autorités publiques sont soumises à deux catégories d'obligations :

- a) rendre leurs données environnementales géographiques accessibles au public en publiant sur Internet (en visualisation, mais aussi en téléchargement) ces données et les métadonnées correspondantes ;
- b) partager entre autorités publiques les données qui ne concernent pas une mission de service public à caractère industriel ou commercial. Ce partage est, bien entendu, rendu possible *de facto* si les données sont publiées sur Internet en vertu de l'obligation précédente - mais le partage concerne un périmètre de données différent.

Les dispositions de la directive Inspire et du nouveau chapitre du Code de l'environnement s'appliquent à des séries de données géographiques précisées dans trois annexes à la directive, avec une priorisation. Les 34 thèmes qui figurent dans les trois annexes traduisent une conception assez extensive du domaine de l'environnement.

Ne sont concernées que les données disponibles sous format électronique : un plan non numérisé n'existant que sous forme « papier » échappe aux dispositions de la directive.

Cette dernière concerne les données géographiques existantes ou qui seraient collectées à l'avenir, mais « elle n'impose pas la collecte de nouvelles données géographiques » (article 4 4 de la directive). Elle n'exige pas non plus de numériser des données existantes qui ne l'auraient pas été.

Les dispositions méthodologiques et techniques concernant les conditions de mise en œuvre concrète des dispositions de la directive Inspire sont précisées par des règlements européens (qui, en France, ont une valeur juridique immédiate). Ces règlements (d'une grande complexité technique) reprennent, pour l'essentiel, les normes et les standards internationaux.

L'article 19-2 de la directive Inspire demande que « chaque État membre détermine un point de contact chargé des contacts avec la Commission ». L'État français a désigné comme point de contact Inspire le directeur de la recherche et de l'innovation (DRI) au CGDD du ministère chargé de l'Écologie et du Développement durable.

Par ailleurs, l'article 18 de la directive Inspire demande que « les États membres veillent à ce que soient désignés des structures et des mécanismes appropriés pour coordonner à tous les niveaux de gouvernement les contributions de tous ceux pour lesquels leurs infrastructures d'informations géographiques présentent un intérêt ».

L'État a réorganisé, par le décret n°2011-127 du 31 janvier 2011, le Conseil national de l'information géographique (CNIG) pour ajouter à sa mission traditionnelle (qui est d'éclairer le gouvernement dans le domaine de l'information géographique) la fonction nouvelle de structure de coordination nationale pour la mise en œuvre des dispositions de la directive Inspire. Afin de faciliter les échanges entre tous les producteurs et les utilisateurs de l'information géographique, le CNIG accueille aujourd'hui davantage de représentants des collectivités territoriales et d'acteurs économiques, et il est présidé, non plus par un haut fonctionnaire, mais par une personnalité qualifiée.

L'article 21 de la directive Inspire demande que chaque État membre adresse (le 15 mai de chaque année) à la Commission européenne un rapport contenant divers indicateurs (dont la valeur doit être mesurée le 31 décembre de l'année précédente) sur la mise en œuvre de la directive. Tous les trois ans, un rapport plus approfondi doit être fourni.

Le dernier rapport annuel et le rapport triennal pour la France montrent que les autorités publiques doivent encore réaliser un effort significatif en ce qui concerne les services de consultation et de téléchargement.

### Des propositions pour améliorer le dialogue environnemental

Lors du Conseil national de la transition écologique du 6 janvier 2015, Mme Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, du Développement durable et de l'Énergie, avait

annoncé l'engagement d'une réflexion sur la démocratisation du dialogue environnemental - avec la création d'une commission spécialisée, qu'elle a installée le 19 février 2015.

Le rapport des propositions de la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental a été remis à la ministre le 3 juin 2015 (rapport en ligne à l'adresse suivante : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Democratie\\_environnementale\\_debattre\\_et\\_decider\\_-\\_Rapport\\_Alain\\_Richard.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Democratie_environnementale_debattre_et_decider_-_Rapport_Alain_Richard.pdf)).

Ces propositions visent à renforcer la transparence et l'efficacité du débat public, ainsi que l'association des citoyens aux décisions qui les concernent (en d'autres termes, la participation du public) et visent à répondre à certaines lacunes des dispositifs actuels.

Il est notamment proposé de préciser dans le Code de l'environnement les « principes directeurs de la participation du public ».

Ces principes prévoieraient notamment la « traçabilité » de la participation tout au long de la vie d'un projet et l'obligation de rendre compte.

La Commission recommande :

- de développer la concertation préalable le plus en amont possible, dès le stade de l'élaboration des « plans et programmes » ayant un impact sur l'environnement : les plans et programmes constituent le plus souvent la première étape d'un processus décisionnel étagé et ils orientent les politiques publiques d'infrastructure ou les stratégies territoriales d'aménagement, de développement et de protection. Il est donc important qu'un large éventail de scénarios et d'options alternatives différents y soient pris en considération et évalués, y compris l'option zéro, en associant le public ;
- d'améliorer la concertation préalable prévue sur les plus « gros » projets relevant du débat public : des améliorations sont à apporter en pratique à la participation du public avant même le débat public et à la présentation de scénarios contrastés acceptables pour le maître d'ouvrage ;
- d'ouvrir la concertation amont là où elle est utile grâce à un droit d'initiative.

Pour les autres projets susceptibles d'avoir d'importants impacts sur l'environnement, la Commission propose d'instaurer la faculté d'organiser une concertation préalable. Celle-ci serait déclenchée sur la base d'un « droit d'initiative » ouvert :

- au porteur de projet, car il est le premier intéressé par les bénéfices d'une participation préalable ;
- à l'autorité publique compétente pour délivrer l'autorisation relative au projet ;
- à des conseils communaux, à des citoyens ou à des associations environnementales, dans un cadre organisé de représentativité et de modalités fixées par la loi.

Dans tous les cas, la décision prise sur l'initiative représentative devrait être motivée et rendue publique.

La prise en compte de ces principes serait assurée par le recours à un tiers garant : la commission propose d'améliorer l'effectivité de la participation amont et de garantir l'application de ces principes généraux.

Les propositions ont été présentées au prochain Comité national de la transition écologique, à la suite duquel le gouvernement a préparé des mesures dans le cadre d'une ordonnance, de nature à rendre effective l'amélioration du dialogue environnemental.

Elles s'inscrivent dans la droite ligne des dispositions de la convention d'Aarhus et de la directive Inspire et visent à les compléter ou à en combler les lacunes.

Enfin, il est à noter qu'en rejoignant le Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP) en avril dernier, la France s'est engagée à élaborer, en concertation avec la société civile, un plan d'action national. Celui-ci sera publié et transmis à l'*Open Government Partnership* en juin 2016 et il couvrira la période 2015-2017.

Ce plan national d'action présenté au titre de l'OGP, va notamment élargir le droit d'accès aux données et la participation citoyenne dans sa dimension numérique.