

Atelier n°2 : Environnement, vivant et santé

Repenser la participation du public en droit constitutionnel de l'environnement

Camille POIRIER, ATER, , Université de Montpellier, C.E.R.C.O.P.

Candidat au Prix Louis Favoreu

Le droit du public de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est souvent présenté comme le principe de la Charte de l'environnement le plus mobilisé en matière de question prioritaire de constitutionnalité (QPC)¹. Ce succès contentieux a naturellement suscité d'abondants commentaires doctrinaux, de sorte qu'étudier la participation du public en droit constitutionnel de l'environnement pourrait désormais paraître fastidieux. Fort heureusement, les perspectives de réflexion offertes par l'article 7 de la Charte n'ont pas encore été toutes épuisées.

Le discours doctrinal sur la participation du public dans le domaine de l'environnement est aujourd'hui bien connu et consiste, dans les grandes lignes, à nuancer l'apport du droit constitutionnel en la matière. Cette réserve s'appuie principalement sur deux arguments. Premièrement, le constituant n'a pas consacré un nouveau droit. Comme le résume Julien Bétaille, « *la reconnaissance d'un droit à la participation du public au niveau constitutionnel n'a pas initié la protection de ce droit procédural en France* »². En effet, la participation du public a d'abord vu le jour en droit international avant d'être hissée au rang de principe à valeur constitutionnelle³. Or, et c'est là le second point, la comparaison des sources formelles du droit à la participation démontrerait la supériorité matérielle du droit international sur le droit constitutionnel, et plus particulièrement de la Convention d'Aarhus sur la Charte de l'environnement⁴. Aux yeux de la doctrine, ce traité apparaît effectivement comme l'« *instrument le plus complet possible* » de protection de

¹ ROUSSEAU (D.), GAHDOUN (P.-Y.) et BONNET (J.), *Droit du contentieux constitutionnel*, L.G.D.J., 13^{ème} édition, 2023, p. 944 ; CHEVALIER (E.) et al., *Dix ans de QPC en matière d'environnement : quelle (r)évolution ?*, Rapport de recherche, 2020, p. 26 [\[En ligne\]](#) ; FONBAUSTIER (L.), « La participation du public », *AJDA*, n°9, 2015, p. 517.

² BÉTAILLE (J.), « Les droits procéduraux environnementaux », in COHENDET (M.-A.), *Droit constitutionnel de l'environnement*, Mare & Martin, 2021, pp. 259 – 273 ; dans le même sens, voir JÉGOUZO (Y.), « La Charte de l'environnement, dix ans après », *AJDA*, n°9, 2015, p. 487 ; FOUCHER (K.), « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement », *AJDA*, n°42, 2006, p. 2316 ; PRIEUR (M.), « Les nouveaux droits », *AJDA*, n°21, 2005, p. 1157.

³ VEIRA (J.), *Éco-citoyenneté et démocratie environnementale*, Thèse, Université de Bordeaux, 2017, pp. 83 – 114 ; DELAUNAY (B.), « L'information et la participation du public en matière d'environnement », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 589 – 606.

⁴ VEIRA (J.), *op. cit.*, p. 122 ; VAN LANG (A.), « Le principe de participation : un succès inattendu », *NCCC*, n°43, 2024, p. 25.

l'environnement⁵, le « *maître-étalon des procédures de participation du public* »⁶, ou encore la « *convention la plus sophistiquée et la plus précise dans le champ des conventions internationales de droit administratif* »⁷.

La majorité des travaux doctrinaux ont ainsi eu pour objet d'évaluer la plus-value constitutionnelle au droit à la participation du public. La doctrine s'est d'abord interrogée sur la pleine valeur normative de la Charte de l'environnement⁸. Puis, de nombreux auteurs se sont ensuite intéressés à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Certains ont souligné l'impact de cette jurisprudence sur la clarification des compétences entre la loi et le règlement, ainsi que sur le renforcement des exigences en matière de participation⁹, tandis que d'autres ont plus récemment mis en évidence les lacunes du contrôle de constitutionnalité des lois¹⁰.

L'objectif de la présente contribution est de proposer une autre lecture de la participation du public en droit constitutionnel de l'environnement que celle habituellement retenue par la doctrine. L'idée prédominante selon laquelle le droit à la participation du public serait mieux protégé par la Convention d'Aarhus que la Charte de l'environnement doit être nuancée. En outre, si les apports de l'article 7 de la Charte sur la participation du public en matière environnementale sont bien documentés, ceux en dehors du droit de l'environnement restent encore peu étudiés. Par ailleurs, les limites dont souffre actuellement le droit à la participation appellent à envisager les perspectives d'évolution du droit constitutionnel de l'environnement. En particulier, le cadre juridique fixé par l'article 7 de la Charte mériterait d'être précisé. Toutefois, la participation du public ne doit pas non plus être pensée uniquement à travers celui-ci.

Il s'agira donc de renouveler le discours doctrinal sur la participation du public (I), puis de revisiter le principe de participation du public en droit constitutionnel de l'environnement (II).

⁵ MICHELOT (A.), « La construction du principe de participation : réflexions autour 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 », in BOUTELET (M.) et OLIVIER (J.), *La démocratie environnementale : participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Editions Universitaires de Dijon, 2009, pp. 11 – 30.

⁶ MONÉDIAIRE (G.), « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, 2011/1, pp. 134 – 155.

⁷ PRIEUR (M.), « Les sources de la démocratie environnementale – le principe de la participation du public : de la Convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement », in Conseil d'Etat, *La démocratie environnementale*, La documentation française, 2012, pp. 73 – 83.

⁸ HUTEN (N.), « La vocation contentieuse de la Charte de l'environnement », *Environnement*, n°12, 2012, dossier 22 ; AGUILA (Y.), « La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement », *RFDA*, n°6, 2008, p. 1147 ; MATHIEU (B.), « La portée de la Charte pour le juge constitutionnel », *AJDA*, n°21, 2005, p. 1170 ; JÉGOUZO (Y.), « Quelques réflexions sur le projet de Charte de l'environnement », *CCC*, n°15, 2004 [\[En ligne\]](#).

⁹ FONBAUSTIER (L.), *op. cit.* ; AUDRAIN-DEMEY (G.), « La constitutionnalisation du droit de l'environnement et l'avènement d'un nouveau modèle de participation du public », in MILON (P.) et SAMSON (D.), *Révolution scientifique, révolution juridique : vers une fondamentalisation du droit de l'environnement*, P.U.A.M., 2014, pp. 157 – 175 ; VAN LANG (A.), *op. cit.* ; DELAUNAY (B.), « La réforme de la participation du public », *AJDA*, n°6, 2013, p. 344 ; MOLINER-DUBOST (M.), « Environnement : les enseignements des QPC de juillet 2012 sur le principe de participation », *AJCT*, n°10, 2012, p. 492.

¹⁰ BÉTAILLE (J.), « Les garanties de la participation du public vingt ans après la Charte de l'environnement », *AJDA*, n°10, 2025, p. 500 ; BRETT (R.), « De la non-démocratie environnementale : réflexion critique autour du droit de participer de l'article 7 de la Charte de l'environnement », *Titre VII*, n°13, 2024/2, pp. 74 – 81 ; TETU (M.), « Vers une régression du principe de participation du public ? », *JCP A*, n°4, 2021, p. 2029 ; FOUCHER (K.), « L'apport en demi-teinte de la QPC à la protection du droit de participer en matière d'environnement », *Constitutions*, n°4, 2012, p. 657.

I – Renouveler le discours doctrinal sur la participation du public en droit constitutionnel de l'environnement

Contrairement à ce que laisse sous-entendre la majorité de la doctrine, la participation du public en matière environnementale n'est pas forcément mieux protégée par la Convention d'Aarhus que la Charte de l'environnement. L'idée régulièrement avancée d'une supériorité matérielle de la première sur la seconde doit, par conséquent, être nuancée (A). Par ailleurs, en se focalisant sur les apports de l'article 7 de la Charte à la participation du public, le discours doctrinal passe sous silence la contribution significative du droit constitutionnel à l'enrichissement de la théorie de l'acte administratif unilatéral (B).

A – La supériorité matérielle de la Convention d'Aarhus sur la Charte de l'environnement : une idée à nuancer

Sur le papier, il est vrai que la Convention d'Aarhus apparaît nettement plus détaillée que la Charte de l'environnement en ce qui concerne les modalités de la participation du public. On pensera en particulier à l'article 6 de la Convention relatif à la participation du public aux décisions d'autorisation ou de refus d'activités ayant un effet important sur l'environnement, dont les dispositions fixent de nombreuses garanties¹¹. Le contraste avec l'article 7 de la Charte est saisissant. Pour autant, on ne saurait conclure à l'absence de toute plus-value constitutionnelle. Au contraire, la comparaison des deux textes à la lumière de leur application jurisprudentielle permet de mettre en évidence la valeur ajoutée du droit constitutionnel par rapport au droit international.

En premier lieu, la portée de la Convention d'Aarhus dans notre droit interne doit être relativisée. Et pour cause, plusieurs de ses dispositions sont, en réalité, dépourvues d'effet direct. Il en va notamment ainsi de celles qui, au sein de l'article 6, étendent la participation du public aux décisions relatives aux activités ayant un effet important sur l'environnement mais non énumérées à l'annexe 1 de la Convention (paragraphe 1, b)). Par conséquent, le juge administratif refuse systématiquement de contrôler la compatibilité des procédures de consultation du public prévues par notre droit interne avec les exigences de la Convention, dès lors qu'elles portent sur des activités non visées dans ladite annexe, telles que la réintroduction d'espèces animales menacées de disparition¹², la création d'une zone de développement de l'éolien¹³ ou encore l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences « 5G »¹⁴. De même, les dispositions des articles 7 et 8

¹¹ Le public doit être informé, dès le début du processus décisionnel, du projet de décision et de la procédure de participation envisagée (paragraphe 2) ; il doit également bénéficier de délais raisonnables pour participer (paragraphe 3) ; la participation doit commencer au début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles (paragraphe 4) ; le public concerné doit pouvoir consulter toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel (paragraphe 6) ; l'administration doit prendre dûment en considération les résultats de la participation (paragraphe 8) ; enfin, elle doit communiquer au public les motifs de sa décision (paragraphe 9).

¹² CE, 23 février 2009, *Féd. transpyrénéenne des éleveurs de montagne et a.*, n°292397.

¹³ CE, 16 avril 2010, *Brocard*, n°318067.

¹⁴ CE, 6 octobre 2021, *Association Priartem*, n°446302.

demeurent insusceptibles d'être invoquées¹⁵. Or, ce constat est loin d'être anodin, surtout lorsque l'on sait que le second article n'a jamais été réceptionné dans notre droit, du moins jusqu'à l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement. Initialement, le droit français ne prévoyait la participation du public que pour les projets de travaux ayant une incidence sur l'environnement¹⁶. Par ailleurs, aucune des directives européennes organisant des procédures consultatives en droit de l'environnement¹⁷ n'impose la participation du public à l'élaboration des règlements¹⁸.

De ce point de vue, l'apport de l'article 7 de la Charte est double. Non seulement la participation du public s'applique à toutes les « décisions publiques » ayant une incidence sur l'environnement, ce qui « *permet d'englober sous un même vocable les divers champs d'application prévus dans le cadre de la Convention d'Aarhus* »¹⁹, mais elle est, en plus, érigée au rang de « droit subjectif constitutionnel »²⁰. Le Conseil constitutionnel a effectivement jugé que le droit à la participation du public figurait au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit²¹, permettant ainsi à tout justiciable de l'invoquer directement contre une loi. Les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte ont ainsi pu prospérer là où ceux fondés sur la violation des stipulations de la Convention se révélaient inopérants. Avec la QPC, les justiciables ont effectivement pu obtenir la censure de dispositions législatives ne prévoyant aucune participation du public à l'élaboration de décisions réglementaires²² ou de décisions individuelles concernant des activités non énumérées à l'annexe 1 de la Convention²³. Finalement, le contrôle de constitutionnalité des lois a joué un rôle important dans la mise en compatibilité de notre droit interne avec les dispositions de la Convention d'Aarhus, et, en particulier, celles de son article 8.

¹⁵ Article 7 : CE, 6 juin 2007, *Cmne de Groslay*, n°s 292942, 293109 et 293158 ; 25 septembre 2013, *Association française pour le droit de l'environnement*, n°352660 ; article 8 : CE, 28 décembre 2005, *Asso. Citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aérodrome de Notre-Dame-des-Landes*, n°267287 ; 20 mars 2013, *Asso. « Robin des toits »*, n°354321 ; 30 décembre 2015, *Asso. Fédération environnement durable et a.*, n°380503.

¹⁶ Articles L. 110-1, II, 4°, L. 121-1 et L. 123-1 du Code de l'environnement dans leur version issue de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁷ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil ; directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatives aux émissions industrielles ; directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; voir aussi directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ; directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

¹⁸ JADOT (B.), « Les sources de la démocratie environnementale – le principe de la participation du public : de la Convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement », in Conseil d'Etat, *La démocratie environnementale*, op. cit., p. 76.

¹⁹ PINEL (F.), *La participation du citoyen à la décision administrative*, Thèse, Université de Rennes, 2018, p. 225.

²⁰ PRIEUR (M.), « Les nouveaux droits », op. cit.

²¹ CC, 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement*, n°2011-183/184 QPC.

²² CC, 14 octobre 2011, op. cit., n°2011-184/184 QPC ; 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement*, n°2012-262 QPC ; 18 novembre 2016, *Société Aprochim et autres*, n°2016-595 QPC.

²³ CC, 27 juillet 2012, *Union Départementale pour la Sauvegarde la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres*, n°2012-269 QPC (dérogations aux interdictions de porter atteinte aux espèces animales non domestiques) ; 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.*, n°2012-283 QPC (décisions de classement et de déclassement de monuments naturels ou de sites).

En second lieu, la Charte de l'environnement est, dans certaines hypothèses, plus rigoureuse que la Convention d'Aarhus. La participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires ayant une incidence sur l'environnement en est un exemple topique. Alors que l'article 8 de la Convention laisse aux Etats parties la possibilité d'organiser une procédure permettant au public de formuler des observations par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs, l'article 7 de la Charte impose, quant à lui, une participation directe du public. En effet, le Conseil constitutionnel juge que la consultation d'un organisme représentatif en sus du public ne répond pas aux exigences de cet article²⁴. En dehors de cet exemple précis, d'autres éléments viennent encore nuancer l'idée que la participation du public est davantage protégée par la Convention que par la Charte.

Tout d'abord, on notera que certaines garanties fixées par l'article 6 de la Convention sont réservées au « public concerné » par la décision, c'est-à-dire celui qui est touché ou qui risque d'être touché par celle-ci ou bien qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel (article 2, paragraphe 5). Tel est le cas de la notification, dès le début du processus décisionnel, du projet de décision et de la procédure de participation envisagée (article 6, paragraphe 2), ainsi que de la possibilité de consulter toute information présentant un intérêt pour le processus décisionnel (article 6, paragraphe 6). Le public concerné dispose ainsi de « droits plus solides » que le reste du public en matière d'accès à l'information²⁵. Or, il n'est pas sûr que de tels privilèges soient compatibles avec la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a toujours censuré les dispositions n'ouvrant la procédure de participation qu'aux personnes concernées par la décision ou à leurs représentants, au motif que le droit proclamé par l'article 7 de la Charte bénéficie à « toute personne »²⁶. Par ailleurs, il a également jugé non conforme à la Constitution des dispositions limitant la communication d'informations relatives à des décisions aux seules personnes concernées par celles-ci²⁷. Par conséquent, on peut légitimement supposer qu'il n'autoriserait pas le législateur à réserver le bénéfice de garanties d'information au seul public concerné par la décision faisant l'objet d'une consultation.

Ensuite, on rappellera que toutes les garanties prévues par l'article 6 de la Convention ne sont pas d'effet direct. Il en va notamment ainsi de l'obligation faite à l'administration de prendre dûment en considération les résultats de la participation du public (article 6, paragraphe 8)²⁸. Alors que la Convention d'Aarhus reste dans cette hypothèse non invocable, le moyen tiré de ce que la loi ne garantirait pas suffisamment la prise en compte des observations du public par l'administration pourrait, en revanche, être favorablement accueilli dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. En effet, le commentaire officiel de la décision n°2012-283 QPC du 23 novembre 2012 nous révèle que la censure du juge était notamment fondée

²⁴ CC, 14 octobre 2011, *op. cit.*, n°2011-184/184 QPC ; 13 juillet 2012, *op. cit.*, n°2012-262 QPC ; 23 novembre 2012, *op. cit.*, n°2012-283 QPC ; 23 mai 2014, *France Hydro Électricité*, n°2014-296 QPC.

²⁵ Commission Économique des Nations-Unies pour l'Europe (CEE-ONU), *Guide d'application de la Convention d'Aarhus*, 2014, p. 153.

²⁶ CC, 23 novembre 2012, *op. cit.*, n°2012-283 QPC ; 19 mars 2021, *Association Générations futures et autres*, n°2021-891 QPC.

²⁷ CC, 3 avril 2020, *Union nationale des étudiants de France*, n°2020-834 QPC.

²⁸ CE, 6 juin 2007, *op. cit.*, n°s 292942, 293109 et 293158 ; 19 mars 2008, *Commune de Binningen*, n°297860.

sur l'absence de toute procédure permettant à l'administration de tenir compte des observations du public²⁹. En outre, plusieurs décisions attestent de l'importance grandissante que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat accordent à cette garantie. Cette dernière apparaît désormais expressément dans les motifs avancés par les juges pour déclarer les dispositions législatives contestées conformes à l'article 7 de la Charte³⁰. Certes, cette obligation procédurale demeure, pour l'instant, purement formelle et gagnerait à être substantialisée (cf. *infra*). Il n'empêche qu'en y faisant directement référence, les juges démontrent que la jurisprudence constitutionnelle n'est pas si silencieuse qu'il y paraît³¹.

À l'issue de ces premiers développements, on voit donc bien que le postulat de la supériorité matérielle de la Convention d'Aarhus sur la Charte de l'environnement doit être nuancée. En effet, la comparaison des deux textes à la lumière de leur application jurisprudentielle permet de mettre en évidence l'existence d'une véritable plus-value constitutionnelle au droit à la participation du public, qui est largement passée sous silence dans le discours doctrinal majoritaire. Mais ce constat ne renouvelle que partiellement la pensée doctrinale sur le sujet. Il existe une autre perspective d'analyse, encore peu étudiée, qui consiste à révéler la contribution de l'article 7 de la Charte à l'enrichissement de la théorie de l'acte administratif unilatéral.

B – Les apports de Charte de l'environnement à la théorie de l'acte administratif unilatéral : une perspective méconnue

De manière générale, l'impact de l'article 7 de la Charte de l'environnement sur le droit public, bien qu'il soit considérable, reste un champ d'étude peu exploré. Pour l'heure, l'essentiel du discours doctrinal se concentre sur les mutations démocratiques induites par le principe de participation du public. En bref, est défendue l'idée que la démocratie n'est plus seulement « politique » et « représentative », mais également « environnementale »³², « participative »³³, ou encore « administrative »³⁴. À travers ces différentes adjectivations, la doctrine cherche à mettre en évidence l'élargissement des modalités de la démocratie et la concrétisation de ses champs thématiques³⁵. Désormais, la démocratie ne saurait être appréhendée uniquement comme un mode de désignation et de limitation du pouvoir, mais également comme un mode d'exercice du

²⁹ Commentaire de la décision n°2012-283 QPC : « [...] présenter des observations n'implique pas forcément une procédure de participation à l'élaboration de la décision. Encore faut-il mettre en place une procédure permettant à l'administration de tenir compte de ces observations. » (p. 18 et 19).

³⁰ CC, 21 mars 2019, *Loi de programmation de 2018-2022 et de réforme pour la justice*, n°2019-778 DC, cons. 352 ; CE, 5 mai 2022, *Fédération nationales des chasseurs*, n°461565, cons. 6 ; CC, 7 août 2025, *Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur*, n°2025-891 DC, cons. 98.

³¹ BÉTAILLE (J.), *op. cit.*

³² VEIRA (J.), *op. cit.*

³³ BACQUÉ (M.-H.) et SINTOMER (Y.), *La démocratie participative, histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, 288 p. ; TURPIN (D.), « Démocratie représentative et démocratie participative », in *Constitutions et pouvoirs : mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, L.G.D.J., 2008, pp. 565 – 591.

³⁴ TESTARD (C.), *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, L.G.D.J., 2018, 765 p. ; CHEVALLIER (J.), « De la démocratisation de l'administration à la démocratie administrative », *RFAP*, n°137-138, 2011/1, pp. 217 – 227.

³⁵ MOUBTAHIJ (T.), « La démocratie adjectivée : essai de catégorisation des adjectivations de la démocratie », communication au IXe Congrès de l'AFDC à Toulon du 15 au 17 juin 2023 [\[En ligne\]](#).

pouvoir où le peuple est associé à la prise de décision, et qui s'exprimerait de manière privilégiée dans le domaine de l'environnement. L'étude des mutations contemporaines de la démocratie occupe aujourd'hui une place prépondérante au sein de la pensée doctrinale, qui a tendance à éclipser les autres apports de la Charte sur le droit public, en particulier ceux sur la théorie de l'acte administratif unilatéral. Il paraît donc opportun de les mettre en lumière.

Tout d'abord, en tant que la notion de « décision publique » se recoupe partiellement avec celle de « décision administrative », l'article 7 de la Charte habilite le Parlement à légiférer dans l'un des rares domaines de prédilection du pouvoir réglementaire autonome : la procédure administrative non-contentieuse. Cette matière – qui regroupe l'ensemble des règles de compétence, de procédure *stricto sensu*, de forme et de publicité relatives aux actes administratifs unilatéraux – est principalement de nature réglementaire dans la mesure où elle a pendant longtemps été considérée comme relevant de l'organisation et du fonctionnement internes des services publics³⁶. Certes, le législateur n'a pas eu besoin d'attendre la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 pour que certaines règles de procédure administrative constituant des garanties fondamentales de droits ou de libertés soient placées dans son domaine³⁷. Toutefois, l'originalité de l'article 7 est d'instituer une véritable réserve de compétence au profit du Parlement dans la mise en œuvre de droits constitutionnellement garantis. En effet, les juges considèrent que le pouvoir réglementaire ne peut dorénavant intervenir que pour prendre les mesures d'application des conditions et limites fixées par la loi³⁸. Dans le cas contraire, le Conseil d'Etat estime que les dispositions réglementaires dont il est saisi sont entachées d'incompétence, et ce même en l'absence de lois³⁹. La revalorisation du rôle du Parlement en matière d'environnement apparaît donc ici comme indissociable d'une conception de la procédure administrative non-contentieuse orientée davantage vers la protection des droits et libertés que vers le régime des actes administratifs unilatéraux.

Ensuite, en précisant le sens de la notion de « décision publique », la jurisprudence constitutionnelle a eu pour mérite d'apporter de nouveaux éclairages sur la décision administrative. Pour commencer, le Conseil constitutionnel a confirmé que cette dernière devait nécessairement s'entendre comme un acte de volonté, en excluant du champ de l'article 7 les décisions de délimitation du domaine public maritime naturel⁴⁰, qui revêtent traditionnellement un caractère déclaratif⁴¹ ou reconnaissant⁴². Avec Christophe Testard, il est possible d'affirmer que « *cette exclusion repose sur l'idée que la participation des administrés n'est justifiée que dans*

³⁶ JANICOT (L.), « Formes et procédures administratives non contentieuses : un domaine de compétence réservé au pouvoir réglementaire ? », *AJDA*, n°10, 2010, p. 540.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ CC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, n°2008-564 DC, cons. 49 ; CE, Ass., 3 octobre 2008, *Cmne d'Annecy*, n°297931.

³⁹ CE, Ass., 3 octobre 2008, *op. cit.*, n°297931 ; 24 juillet 2009, *CRII-GEN*, n°s 305314 et 305315 ; 26 juillet 2021, *Collectif des maires anti-pesticides et a.*, n°437815 ; voir aussi CAA Marseille, 9 février 2015, n°12MA03856.

⁴⁰ CC, 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre*, n°2013-316 QPC.

⁴¹ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 503

⁴² TARLET (F.), *Droit administratif des biens*, Dalloz, 2^{ème} édition, 2024, p. 190 et 191.

les cas où l'administration ne se trouve pas dans une situation de compétence liée »⁴³. C'est ce que confirme un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, qui juge qu'un arrêté portant délimitation de l'emprise de la servitude de marchepied grevant les propriétés riveraines d'un cours d'eau « ne peut être regardé, eu égard à son caractère reconnaissant, comme ayant une incidence sur l'environnement »⁴⁴.

De façon plus originale, le Conseil constitutionnel a jugé que la décision administrative ne se limitait pas à l'expression d'une volonté unilatérale de l'administration, en acceptant de considérer les chartes d'engagements départementales applicables aux utilisateurs de produits phytopharmaceutiques comme des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement⁴⁵. Or, ces chartes ont la particularité d'être élaborées par les organisations syndicales représentatives des utilisateurs agricoles⁴⁶, et non par l'administration elle-même. Cependant, elles doivent nécessairement être approuvées par l'autorité administrative pour produire des effets juridiques. Aux yeux du juge, c'est donc l'ensemble formé par la charte d'engagement et l'arrêté d'approbation qui constitue une décision publique. Il en résulte que la décision administrative peut également être envisagée comme la manifestation d'un accord de volonté entre l'administration et les destinataires de l'acte. À ce titre, la solution dégagée par le Conseil constitutionnel donne du crédit à la théorie de l'« acte administratif unilatéral négocié »⁴⁷, et doit être rapprochée d'une jurisprudence plus ancienne dans laquelle il avait reconnu le caractère réglementaire des conventions nationales conclues entre la caisse d'assurance maladie et au moins une organisation syndicale représentative des médecins ayant fait l'objet d'une approbation ministérielle⁴⁸.

L'interprétation de la notion de « décision publique » peut enfin avoir des répercussions plus pratiques que théoriques. L'exemple du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et du schéma régional éolien (SRE) est, à cet égard, topique. En dépit de leur faible portée juridique⁴⁹, le Conseil a jugé que l'existence d'une triple obligation de compatibilité – et non de conformité – suffisait à conférer à ces schémas le caractère de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement⁵⁰. Mais l'intérêt de cette solution réside surtout dans les suites qu'elle a connu au sein de la jurisprudence administrative. Alors que la nature juridique exacte de ces deux schémas demeurait incertaine⁵¹, la décision du Conseil constitutionnel a été mobilisée par les juges du fond comme un argument pour leur reconnaître la qualité de décisions administratives faisant grief⁵².

⁴³ TESTARD (C.), *op. cit.*, p. 412 et 413.

⁴⁴ CAA Nantes, 15 janvier 2021, n°18NT04365.

⁴⁵ CC, 19 mars 2021, *op. cit.*, n°2021-891 QPC.

⁴⁶ Article D. 253-46-1-3 du Code rural et de la pêche maritime.

⁴⁷ DEAU (R.), *Les actes administratifs unilatéraux négociés*, Thèse, Université d'Angers, 2006.

⁴⁸ CC, 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, n°89-269 DC, cons. 23.

⁴⁹ PONTIER (J.-M.), « Les schémas dans l'ordonnancement juridique », *AJDA*, n°17, 2018, p. 957 ; BROUANT (J.-Ph.), « Énergie et climat : un certain manque de souffle... », *AJDA*, n°32, 2010, p. 1802

⁵⁰ CC, 7 mai 2014, *op. cit.*, n°2014-395 QPC.

⁵¹ COESTER (S.), concl. ss., CE, 7 mars 2014, *Fédération Environnement Durable et autres*, n°374288.

⁵² CAA Nancy, 14 janvier 2016, n°15NC00099 ; CAA Lyon, 3 mai 2016, n°14LY00473 ; 3 novembre 2016, n°14LY0816 ; CAA Douai, 6 juin 2016, n°15DA00170 ; CAA Paris, 17 novembre 2016, n°s 15PA00184 et 15PA00160.

Les apports de de la Charte de l'environnement au droit public sont donc loin de se limiter aux mutations démocratiques engendrées par une participation grandissante des administrés-citoyens à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. La jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 7 de la Charte a également contribué à enrichir la théorie de l'acte administratif unilatéral, en portant un nouveau regard à la fois sur la décision administrative en elle-même et sur son régime juridique. Si ce constat permet de renouveler le discours doctrinal, il n'apporte aucune réponse aux limites dont souffre actuellement le principe de participation du public en droit constitutionnel de l'environnement. D'où la nécessité d'envisager à présent d'éventuelles perspectives d'évolution.

II – Revisiter le principe de participation du public en droit constitutionnel de l'environnement

Non seulement le droit à la participation du public se heurte à de sérieux obstacles, mais il conserve, en plus, quelques zones d'ombre. Dès lors, le cadre juridique fixé par la Charte de l'environnement mérite d'être précisé (A). Ceci étant, la participation du public en droit constitutionnel de l'environnement ne saurait être envisagée uniquement à travers l'article 7 de la Charte, au risque d'éclipser d'autres formes possibles de participation du public (B).

A – L'article 7 de la Charte de l'environnement : un cadre à préciser

La doctrine reproche régulièrement à la jurisprudence constitutionnelle de retenir une approche formelle de la participation du public⁵³. En particulier, on peut regretter que les résultats de la participation ne soient pas encore suffisamment pris en compte par l'administration. Or, la consultation du public n'a de sens que si les observations du public sont susceptibles d'avoir une véritable influence sur la décision finale. Si la loi affirme bien que les observations formulées par les participants « *sont prises en considération par l'autorité compétente* »⁵⁴, cette obligation a une portée limitée dans la mesure où elle n'impose pas à l'administration de modifier son projet de décision dans le sens de la majorité des propositions recueillies⁵⁵. En réalité, la prise en compte des observations du public se concrétise à travers trois obligations formelles : le respect d'un délai minimum entre la fin de la procédure de participation et le moment de la décision, la rédaction d'une synthèse des observations du public et, enfin, la motivation de la décision finale⁵⁶. Dans la mesure où les deux dernières sont celles qui appellent le plus de commentaires, on laissera volontairement de côté la première.

⁵³ BÉTAILLE (J.), *op. cit.* ; BRETT (R.), *op. cit.* ; FOUCHER (K.), *op. cit.*

⁵⁴ Article L. 110-1, II, 5° du Code de l'environnement.

⁵⁵ CE, 18 décembre 2019, *Association pour la protection des animaux sauvages*, n°419898 ; 31 octobre 2022, *Assoc. One Voice*, n°454633 ; 28 mars 2024, n°461907 ; 12 juillet 2024, *Guyane Nature Environnement*, n°468529.

⁵⁶ TESTARD (C.), *op. cit.*, p. 512 et s.

La rédaction d'une synthèse des observations permet à l'administration de formaliser les résultats de la participation. À ce jour, la loi ne prévoit cette obligation que pour les consultations électroniques relatives aux décisions non-individuelles ayant une incidence sur l'environnement. Conformément à l'article L. 123-19-1 du Code de l'environnement, l'administration est tenue de rédiger une synthèse des observations, puis de la publier en indiquant celles dont il a été tenu compte. La motivation de la décision finale permet, quant à elle, de justifier les choix de l'administration au regard des résultats de la participation. Cette formalité est notamment prévue par l'article L. 126-1 du Code de l'environnement pour les projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages ayant fait l'objet d'une enquête publique. On la retrouve également à l'article L. 123-19-1 précité, qui impose à l'administration de publier les motifs de la décision dans un document séparé de la décision finale. En dépit de leur caractère peu contraignant, la publication de la synthèse des observations et des motifs de la décision finale est une garantie importante pour le public puisqu'elle lui permet de contrôler que ses observations et propositions ont, d'une manière ou d'une autre, été prises en considération par l'administration. Pourtant, le juge administratif considère que le défaut de publication de la synthèse et des motifs est sans incidence sur la légalité de la décision finale⁵⁷.

Il existe donc d'importants obstacles à la « substantialisation » de la participation du public, qui implique « *le passage d'un droit à participer à une garantie d'être entendu* »⁵⁸, mais que la jurisprudence constitutionnelle pourrait contribuer à surmonter. Il est, certes, peu probable que le Conseil impose à l'administration de suivre le sens de la majorité des observations recueillies, une telle exigence revenant à reconnaître au public un véritable pouvoir de décision, contrairement à la volonté du pouvoir constituant dérivé⁵⁹. En revanche, le juge pourrait raisonnablement exiger que les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement soient motivées en répondant de manière argumentée aux principales observations et propositions du public⁶⁰. Pour ce faire, il pourrait interpréter l'article 7 de la Charte à la lumière de la Convention d'Aarhus, qui prévoit une telle obligation⁶¹. Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois que le Conseil prendrait en compte une convention internationale dans le cadre de son contrôle⁶².

Une autre option consisterait à interpréter l'article 7 conformément à l'article 15 de la Déclaration de 1789, qui proclame le droit de la société de demander compte à tout agent public de son administration. Pour

⁵⁷ CE, 28 novembre 2014, *ASPAS*, n°369668 ; 21 novembre 2018, *ASPAS*, n°409937 ; 18 décembre 2019, *ASPAS*, n°s 419897, 419898 et 828811 ; 15 février 2021, *Assoc. One Voice*, n°434933 ; 21 avril 2022, n°s 448136 et 448141 ; 25 janvier 2023, *Association Réunion Biodiversité*, n°460440 ; 31 décembre 2024, n°470875 ; 21 novembre 2025, n°496923.

⁵⁸ MORALES (M.), « La constitutionnalisation de la procédure administrative non contentieuse », *RFDA*, n°6, 2021, p. 1077.

⁵⁹ Rapport n°1595 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, 12 mai 2004, p. 125.

⁶⁰ En ce sens, voir BÉTAILLE (J.), « La motivation au service de la participation : l'émergence d'une obligation de répondre aux commentaires du public comme clé d'articulation entre la représentation et la participation », *CRDF*, n°17, 2019 [\[En ligne\]](#).

⁶¹ *Ibid.*

⁶² SZYMCAK (D.), « L'eupéanisation des griefs d'inconstitutionnalité : les droits garantis dans la jurisprudence QPC du Conseil constitutionnel », *NCCC*, n°39, 2013/12, p. 259 ; ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), « La prise en compte de la Convention européenne des droits de l'homme par le Conseil constitutionnel, continuité ou évolution », *CCC*, n°18, 2005 [\[En ligne\]](#).

la doctrine, cet article constitue le principal fondement constitutionnel de la transparence administrative⁶³, notamment depuis que la jurisprudence constitutionnelle y a rattaché les droits d'accès aux documents d'archives publiques⁶⁴ et administratifs⁶⁵. À ce titre, il serait également susceptible de servir de base textuelle à un principe de motivation obligatoire des décisions administratives⁶⁶. Quel que soit le chemin emprunté par le Conseil constitutionnel, la reconnaissance d'une obligation de répondre aux observations du public aurait pour mérite de généraliser la prise en compte des résultats de la participation à l'ensemble des procédures participatives, mais aussi d'obtenir un revirement de jurisprudence de la part du juge administratif concernant le traitement contentieux de l'absence de publication de la synthèse et des motifs de la décision.

Outre des limites clairement identifiables, l'article 7 de la Charte conserve aussi des zones d'ombre. Si la notion d'« incidence sur l'environnement » a déjà été disséquée par la doctrine⁶⁷, celle de « décision publique » laisse encore planer quelques doutes sur le champ d'application exact du principe de participation du public. En particulier, on peut se demander si l'article 7 s'applique aux décisions administratives des personnes privées en charge d'une mission de service de public. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que les articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 du Code de l'environnement limitent la participation du public aux décisions des autorités publiques. Pour Christophe Testard, le législateur a ainsi retenu une conception organique de la décision publique, qui exclut du champ de l'article 7 les décisions prises par les personnes privées⁶⁸. Il est vrai qu'en se référant à l'ensemble des décisions des autorités publiques, le législateur souhaitait surtout étendre le champ d'application du principe de participation du public, initialement réservé à l'Etat et ses établissements publics, aux collectivités territoriales. Toutefois, rien n'empêche aux juges de faire une interprétation extensive de la notion d'« autorité publique », d'autant plus que « *la rédaction du constituant ne semble pas matériellement exclure les personnes privées du champ d'application de l'article 7* »⁶⁹. On remarquera d'ailleurs que s'agissant du droit du public d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, le législateur a fait le choix d'inclure les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement⁷⁰. Il est

⁶³ KERLÉO (J.-F.), « La constitutionnalisation d'un principe de transparence de la vie publique », *AJDA*, n°21, 2020, p. 1137 ; BARBÉ (V.), « La transparence dans la Constitution française », in BARBÉ (V.), LEVANNIER-GOUËL (O.) et MAUCLAIR (S.), *La transparence, un droit fondamental ?*, L'Épilogue, 2020, pp. 79 – 90 ; AUBIN (E.), « La protection constitutionnelle de la transparence administrative », *NCCC*, n°59, 2018, p. 35 ; HUTIER (S.), « La discrète entrée de la transparence administrative dans la jurisprudence constitutionnelle », *Constitutions*, n°4, 2017, p. 599.

⁶⁴ CC, 15 septembre 2017, *M. François G*, n°2017-655 QPC.

⁶⁵ CC, 3 avril 2020, *op. cit.*, n°2020-834 QPC.

⁶⁶ MORALES (M.), *op. cit.* ; ROUSSEAU (D.), GAHDOUN (P.-Y.) et BONNET (J.), *op. cit.*, p. 795 et 796 ; GRIFFATON-SONNET (L.), « Invocabilité du droit de demander compte à tout agent public de son administration à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité », *RFDC*, n°105, 2016/1, pp. 144 – 150 ; voir aussi DE CACQUERAY (S.), « L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : fondement constitutionnel de l'accountability à la française », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Gilbert Orsoni*, Economica, 2018, pp. 129 – 150.

⁶⁷ SAINT-SERNIN (J.), « Les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement : réflexions sur l'article 7 de la Charte de l'environnement », *RJE*, 2022 [\[En ligne\]](#) ; BRUNET (F.), « Le champ d'application de la Charte de l'environnement », *AJDA*, n°24, 2016, p. 1327.

⁶⁸ TESTARD (C.), *op. cit.*, p. 412.

⁶⁹ SAINT-SERNIN (J.), *op. cit.*

⁷⁰ Article L. 124-3 du Code de l'environnement.

donc tout à fait concevable d'intégrer les décisions administratives des personnes privées en charge d'une mission de service de public dans le champ de la participation du public. Une telle interprétation serait, qui plus est, conforme aux dispositions de la Convention d'Aarhus qui englobent dans la notion d'« autorité publique » les personnes privées « *assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement* » (article 2, paragraphe 2, c))⁷¹.

Vingt-ans après son adoption, la Charte de l'environnement demeure encore floue sur certains aspects. Ce constat invite les juges et/ou le législateur à venir préciser le cadre juridique applicable aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Néanmoins, cette entreprise, aussi louable soit-elle, ne renouvellera que partiellement le principe de participation du public en droit constitutionnel de l'environnement. En effet, il ne faut pas oublier que l'article 7 de la Charte constitue également un carcan qui ne permet pas de concevoir toutes les formes possibles d'expression de la participation du public. Il est, dès lors, nécessaire de penser celle-ci en dehors du cadre fixé par cet article.

B – L'article 7 de la Charte de l'environnement : un cadre à dépasser

Avec l'article 7 de la Charte de l'environnement, la participation du public se heurte à un mur infranchissable. Cette dernière est limitée à la phase d'élaboration des décisions publiques et ne donne, par conséquent, aucun pouvoir de décision aux participants⁷². À ce titre, l'article 7 apparaît comme un instrument caractéristique de la « démocratie participative », par opposition à la « démocratie semi-directe » qui offre, quant à elle, une véritable alternative à la représentation⁷³. Or, la Constitution offre aux citoyens des outils leur permettant justement d'avoir un réel pouvoir décisionnel. On pensera d'abord au référendum du deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, qui permet à une collectivité territoriale de soumettre à la décision de ses électeurs les projets de délibération ou d'acte relevant de sa compétence, ce qui inclut nécessairement ceux en lien avec l'environnement⁷⁴. On pensera ensuite au référendum de l'article 11 de la Constitution, qui, depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, permet de soumettre à la votation citoyenne tout projet de loi portant sur des réformes relatives à la politique environnementale de la nation. Toutefois, chacun sait que ce type de référendum est aujourd'hui tombé largement en désuétude, de sorte qu'il ne paraît pas opportun d'y consacrer de plus amples développements.

Si le référendum local a l'avantage d'exprimer une autre forme de participation que celle prévue par la Charte de l'environnement, il souffre de nombreuses limites qui en atténuent l'intérêt pour les citoyens. Pour commencer, on rappellera que le deuxième alinéa de l'article 72-1 ne consacre pas un droit garanti par

⁷¹ En ce sens, voir CEE-ONU, *op. cit.*, p. 47.

⁷² Rapport n°1595 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, *op. cit.*

⁷³ DENQUIN (J.-M.), « Démocratie participative et démocratie semi-directe », CCC, n°23, 2008 [\[En ligne\]](#)

⁷⁴ PRIEUR (M.) et al., *Droit de l'environnement*, Dalloz, 9^{ème} édition, 2023, p. 177 et 178.

la Constitution et demeure donc insusceptible d'être invoqué dans le cadre d'une QPC. Le Conseil constitutionnel a jugé que la consultation des électeurs prévue par le troisième alinéa du même article n'était pas un droit invocable à l'appui d'une QPC⁷⁵. Eu égard aux similitudes de rédaction entre ces deux alinéas, on peut légitimement supposer que le juge retiendrait la même solution pour le référendum local. Ceci étant dit, la première limite à laquelle se heurte ce dernier est celle de son champ d'application. En effet, seuls sont concernés les actes des collectivités territoriales, ce qui exclut évidemment du champ du référendum les actes de l'Etat et de ses établissements publics, mais également, de façon plus discutable, ceux des établissements publics de coopération intercommunale⁷⁶. Par ailleurs, les actes du maire agissant au nom de l'Etat ainsi que, plus largement, les actes individuels sont eux-aussi exclus⁷⁷. En outre, seuls les électeurs de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum peuvent participer au scrutin⁷⁸, ce qui exclut du cercle des participants une partie des contribuables et des habitants de la collectivité concernée⁷⁹. La seconde limite du référendum local réside dans la maîtrise du processus référendaire par les élus locaux, qui ont le monopole de l'initiative⁸⁰. Le Sénat n'a effectivement pas souhaité reconnaître un droit d'initiative aux électeurs, estimant que le droit de pétition prévue par le premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution leur permettait déjà de demander l'organisation d'un référendum⁸¹. Cependant, le droit de pétition se révèle être largement insuffisant⁸² et n'a pas permis d'atténuer la verticalité du processus référendaire⁸³.

Le monopole dont bénéficient les autorités locales pour initier un référendum local explique en grande partie le faible usage qui en fait depuis sa création⁸⁴. Il paraît donc nécessaire de réformer ce dispositif, pourquoi pas en consacrant un droit d'initiative populaire directe⁸⁵ permettant au public de soumettre directement un projet d'acte à la décision des électeurs. De plus, l'élargissement du champ d'application *ratione materiae* du référendum semble également être une évolution souhaitable. Il pourrait être envisagé d'étendre le référendum aux décisions réglementaires des autorités publiques ayant une incidence directe ou significative sur l'environnement, pour que ce dernier cesse d'être perçu uniquement comme un instrument de la « démocratie locale » et devienne un véritable levier de la « démocratie environnementale ».

⁷⁵ CC, 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*, n°2010-12 QPC.

⁷⁶ DELVOLÉ (P.), « Le référendum local », *RFDA*, n°1, 2004, p. 7.

⁷⁷ Article LO 1112-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁷⁸ Article LO 1112-11 du même code.

⁷⁹ MELLA (E.), « Loi organique sur le référendum local : une réponse partielle aux interrogations suscitées par la loi sur l'organisation décentralisée de la République », *JCP A*, n°37, 2003, 1766.

⁸⁰ Articles LO 1112-2 et LO 1112-2 du CGCT.

⁸¹ Rapport n°315 de M. Daniel Hoeffel fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif au référendum local, 2003, p. 33.

⁸² BRÉCHOT (F.-X.), « Le (non) droit de pétition local », *AJDA*, n°28, 2024, p. 1522.

⁸³ DOAT (M.), « Un rendez-vous manqué pour la démocratie locale », *RFDA*, n°2, 2023, p. 256.

⁸⁴ PINEL (F.), *op. cit.*, pp. 193 – 201.

⁸⁵ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), « Du droit de pétition à l'initiative populaire en France : un glissement progressif mais limité », in *Mélanges en l'honneur d'André Roux*, Dalloz, 2022, pp. 181 – 191 [\[En ligne\]](#).

Conclusion

La réflexion sur la participation du public en droit constitutionnel de l'environnement est encore loin d'être épuisée. Non seulement le discours doctrinal peut être substantiellement renouvelé, mais, en plus, le champ prospectif de la participation du public demeure peu exploité. À ce titre, on terminera par évoquer, en guise d'ouverture, la question de la participation du public à l'élaboration de la loi. Les attentes participatives des citoyens à l'égard de la vie publique englobent aussi le processus législatif, *a fortiori* lorsque d'importants enjeux environnementaux sont en cause. Néanmoins, le juge constitutionnel a récemment considéré qu'une disposition législative ne constituait pas une décision publique au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement⁸⁶. Sur ce point, la Charte apparaît donc en décalage avec les aspirations de la société civile, mais également avec la Convention d'Aarhus qui donne au public un rôle à jouer dans l'élaboration des lois⁸⁷. Cependant, il n'est pas exclu que le droit de l'environnement devienne à l'avenir un terrain d'expression privilégié du droit des citoyens de concourir personnellement à la formation de la loi énoncé par l'article 6 de la Déclaration de 1789.

⁸⁶ CC, 21 juin 2023, *Loi relative à l'accélération des procédures liées à la consultation de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes*, n°2023-851 DC, cons. 19.

⁸⁷ CEE-ONU, *op. cit.*, p. 181 et 182.