

LDH

Fondée en 1898



Section
de Toulouse

RAPPORT

SUR LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE PROJETS D'AMÉNAGEMENT À IMPACT ENVIRONNEMENTAL DANS LA RÉGION TOULOUSAINE



Avec la collaboration de Léa Sébastien, chercheure au CNRS



Novembre 2024

toulouse@ldh-france.org

Sommaire

Introduction.....	4
Chapitre 1 : La méthodologie et les collectifs auditionnés	5
1.1. Objectif de l'enquête	5
1.2. Les membres et partenaires de la commission d'enquête	5
1.3. Les collectifs auditionnés.....	5
1.4. Méthodologie de l'enquête	8
Chapitre 2 : Les faits rapportés par les collectifs	9
2.1. Rappel du cadre institutionnel de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement	9
2.2. Manque de transparence	11
2.3. Absence de participation citoyenne à la décision	13
2.4. Accès limité et difficile à la justice.....	17
2.5. Abus de pouvoir.....	20
2.6. Prise en compte insuffisante de l'environnement.....	22
2.6.1. La problématique de l'étude d'impact d'un projet sur l'environnement	22
2.6.2. Principaux points soulevés par l'Autorité environnementale (Ae)	24
2.6.3. Conclusion	27
2.7. Absence d'étude de solutions alternatives au projet	28
2.8. Cadre juridique et procédures inadaptés à la participation citoyenne	30
2.9. « Bidouillages » : opacité, dissimulation, détournement de procédures.....	34
Chapitre 3 : L'absence de démocratie environnementale et ses conséquences	36
3.1. Une absence de démocratie environnementale	36
3.2. Une non-priorisation des enjeux écologiques et de l'avenir des générations futures	37
3.3. Un sentiment partagé d'injustice et de perte de confiance envers les institutions et les élus.....	38
Chapitre 4 : Préconisations.....	41
4.1. Préconisations à visée législative ou réglementaire.....	42
4.1.1. Points d'amélioration pour favoriser l'accès à l'information, à la décision et à la justice	42
4.1.2. Points d'amélioration pour permettre une réelle prise en compte de l'environnement dans les projets	43
4.2. Engagements des collectivités pour faire vivre une démocratie environnementale sur les territoires	46
Conclusion générale	49

Annexes	50
Annexe 1 : guide d'entretien pour les auditions.....	50
Annexe 2 : grille d'analyse des auditions.....	52
Annexe 3 : typologie d'analyse des données recueillies.....	53
Annexe 4 : Échelle d'évaluation de la participation des acteurs	54
Annexe 5 : cadre réglementaire concernant la prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement.....	55
Annexe 6 : cadre juridique régissant les modalités de concertation et consultation	58
Annexe 7 : Charte de l'environnement inscrite dans la constitution	59
Annexe 8 : Colloque du CESE « Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réequilibrer la participation du public ? »	60

Introduction

La décision de la Ligue des droits de l'Homme de Toulouse (LDH) d'être à l'initiative d'une commission d'enquête sur les conditions de mise en œuvre de projets d'aménagement à impact environnemental dans la région toulousaine s'inscrit dans une longue tradition de notre organisation visant à mettre au jour les atteintes aux droits et aux libertés publiques.

Une longue tradition de veille au respect des droits et des libertés

La LDH l'expérimente nationalement depuis sa création, en 1898 (affaire Dreyfus), et sa section de Toulouse a développé depuis près d'une vingtaine d'années une pratique d'observatoires et d'enquêtes citoyennes. Cet exercice est une forme d'expression citoyenne vitale pour la démocratie, car il conduit des femmes et des hommes à exercer de manière directe leur citoyenneté en ce qu'elle a de plus précieux : le contrôle du fonctionnement des institutions et de la pratique du pouvoir.

Notre enquête s'intéresse ici directement au fonctionnement de la démocratie sur notre territoire local.

Comme lors des précédentes enquêtes, la LDH de Toulouse s'attache à les réaliser avec rigueur et indépendance. Pour cela, nous sollicitons la collaboration de scientifiques pour construire les méthodologies et les outils d'analyses et dans le cas présent, l'aide et les conseils de Léa Sébastien chercheuse au CNRS.

Ce résultat d'un an d'investigations sera sans doute critiqué, voire contesté par des décideurs et des élus locaux. Nous y sommes préparés avec d'autant plus de sérénité que notre objectif est de permettre que le débat vive et que la démocratie y soit gagnante.

Que nous apprend ce rapport ?

Tout d'abord, le déficit démocratique dans le processus décisionnel du barrage de Sivens que la LDH avait déjà constaté en 2015 dans son rapport sur les circonstances de la mort de Rémi Fraisse à Sivens dans le Tarn reste une pratique courante en matière de projets d'aménagement, quelles que soient les autorités en charge. C'est d'ailleurs ce même constat qui a été mis en évidence tout récemment lors d'un colloque national organisé par le CESE (conseil économique, social et environnemental) sur le thème « *Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ?* »¹.

Malgré les nombreux cadres normatifs internationaux ou nationaux, les pratiques rapportées par les collectifs auditionnés montrent clairement une absence de démocratie environnementale. Ce rapport illustre de manière concrète les procédés à l'œuvre qui l'empêchent de fonctionner et ne permettent pas de préserver le cadre de vie et l'avenir des générations futures comme nous y invite la charte de l'environnement inscrite dans le préambule de la Constitution française.

Les recherches de Léa Sébastien ont permis d'identifier 371 conflits autour de projets d'aménagement sur des territoires de la région Midi-Pyrénées durant la période 2000-2020. Cette montée de la contestation exige des améliorations quant à la manière de décider et conduire ces projets.

Le rapport vise à apporter sa contribution et formule des propositions ayant pour but de garantir des processus décisionnels démocratiques en conformité avec les cadres juridiques internationaux et nationaux et rétablir ainsi la confiance entre les citoyens et les institutions. Il vise également à conforter et soutenir les très nombreuses initiatives citoyennes dans la région toulousaine et plus largement en France pour faire vivre la démocratie et préserver l'avenir de la planète.

Enfin, nous remercions les représentant.es des onze collectifs citoyens qui ont accepté d'être auditionné.es par notre commission d'enquête.

¹ <https://www.lecese.fr/actualites/democratie-environnementale-et-urgence-ecologique-comment-reenchanter-la-participation-du-public>

Chapitre 1 : La méthodologie et les collectifs auditionnés

1.1. Objectif de l'enquête

La LDH de Toulouse a décidé en septembre 2023 de créer une commission d'enquête citoyenne pour documenter les processus de concertation et de décision mis en œuvre dans des projets d'aménagement à impact environnemental sur la région toulousaine.

En effet, les enjeux climatiques actuels conduisent de plus en plus d'habitant.es à se mobiliser contre des projets d'aménagements qui impactent leur territoire de vie (Léa Sébastien a identifié 371 conflits en Midi-Pyrénées entre 2000 et 2020). Les modes de gouvernance actuels conduisent très souvent à des situations conflictuelles dont certaines peuvent prendre des tournures dramatiques. 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 du décès de Rémi Fraisse. En plus de l'usage disproportionné et violent des forces de police, cette enquête avait également mis en évidence un important déficit démocratique dans le processus de décision du barrage de Sivens dont le maître d'ouvrage était le Conseil Départemental du Tarn.

Aujourd'hui, les décideurs de ces projets d'aménagement contestés mettent en avant leur légitimité d'élus comme garantie du processus démocratique. La motivation de notre enquête était d'interroger la validité de ce discours et d'évaluer la dimension démocratique des processus décisionnels et de mise en œuvre.

1.2. Les membres et partenaires de la commission d'enquête

Notre commission est composée de huit membres de la LDH de Toulouse dont les profils professionnels ont pu également servir d'appui à notre enquête (cadre territoriale en charge de projet d'aménagement, naturaliste au sein d'un bureau d'étude environnementale, directeur d'études, commissaire enquêtrice...).

Notre enquête a été réalisée avec l'aide méthodologique et la coopération de Léa Sébastien, chercheuse au CNRS et maîtresse de conférences au département de géographie de l'environnement à l'Université Toulouse Le Mirail (<https://geode.univ-tlse2.fr/accueil/personnel/lea-sebastien#/>). Ses recherches portent sur les conflits d'aménagement et la gouvernance territoriale.

Nous avons également bénéficié des travaux de recherche d'un étudiant en Master *Transition environnementale des territoires* à l'Université Jean Jaurès de Toulouse, Loup Ferdy, qui a effectué un stage de 3 mois dans le cadre de notre enquête.

1.3. Les collectifs auditionnés

Nous avons auditionné entre novembre 2023 et février 2024 des représentant.es très impliqués dans des mobilisations citoyennes contestant onze projets d'aménagements à impact environnemental sur la région toulousaine :

1. Non à Val Tolosa

Collectif citoyen contre le projet de méga centre commercial sur 56 hectares à Plaisance-du-Touch. Créé en 2006, le collectif a obtenu gain de cause après 18 ans de mobilisation.

Porteur du projet : mairie de Plaisance-du-Touch et promoteur Unibail

2. La 3^e prison à Muret, c'est non !

Collectif réunissant des riverains et des associations s'opposant à la construction d'une troisième prison à Muret en Haute-Garonne sur 17 hectares des terres protégées dont 11 hectares de terres agricoles.

Porteur du projet : Ministère de la justice

3. Assemblée d'habitants de Reynerie

Collectif d'habitant.es et d'architectes opposés à la démolition de 7 immeubles Candilis dans le quartier du Mirail à Toulouse.

Porteur du projet : la Mairie de Toulouse, l'ANRU (agence nationale pour la rénovation urbaine) et les bailleurs sociaux (en particulier Les Chalets dont le Département de Haute-Garonne est le principal actionnaire).

4. Le poumon des Céphéides

Association créée en 2022 pour la défense et la sauvegarde de la biodiversité sur la zone de la future phase 3 d'Andromède, qui concerne les villes de Blagnac et de Beauzelle : projet qui vise à artificialiser une surface de plus de 50 hectares en bordure d'une ripisylve et d'un parc Natura 2000.

Porteur du projet : mairie de Blagnac et OPPIDEA (société d'économie mixte dont Toulouse Métropole est actionnaire majoritaire).

5. Non à la ZAC du Rivel

Collectif qui lutte depuis 2022 contre le projet de ZAC artificialisant 110 hectares de terres agricoles entre Baziège et Montgiscard en Haute-Garonne.

Porteur du projet : Communauté de communes du SICOVAL

6. Le Bocage Autrement

Collectif d'habitants créé en 2021 qui lutte contre le projet d'urbanisation du Paléficat, un projet d'urbanisation de 96 hectares entre Toulouse, L'Union et Launaguet, porté par Toulouse Métropole et OPPIDEA, avec pour objectif de construire 6000 logements.

Porteur du projet : Toulouse Métropole

7. La Voie Est Libre

Collectif mobilisé contre le projet d'autoroute A69 entre Castres-Toulouse et la privatisation des portions des 2x2 voies déjà construites par les collectivités. Ce projet d'autoroute entraîne l'artificialisation de 400 hectares.

Porteur du projet : l'État – la Région Occitanie – la société d'autoroute ATOSCA

8. Toulouse chauffe

Collectif d'habitant.es et d'associations de quartier contre le projet de construction d'une chaufferie biomasse qui doit alimenter en eau chaude la future ZAC « Grand Matabiau ». D'abord prévue à la place du skate park Ernest Renan et du terrain de BMX et du parking SNCF qui longent le chemin de fer au sud du quartier Borderouge, la mairie a décidé d'implanter la chaufferie sur un autre site Boulevard d'Atlanta (quartiers Croix Daurade et Roseraie).

Porteur du projet : mairie de Toulouse

9. Opposants à la fourrière sur le quartier Lafourquette

Collectif fondé en 2021 pour s'opposer à l'installation d'une fourrière automobile (la deuxième de Toulouse) pour 350 à 500 véhicules sur un terrain sous lequel passe la nappe phréatique et sur lequel il y a des arbres centenaires classés. Fin novembre 2022 : la mairie abandonne le projet

Porteur du projet : mairie de Toulouse

10. Non au gratte-ciel de Toulouse

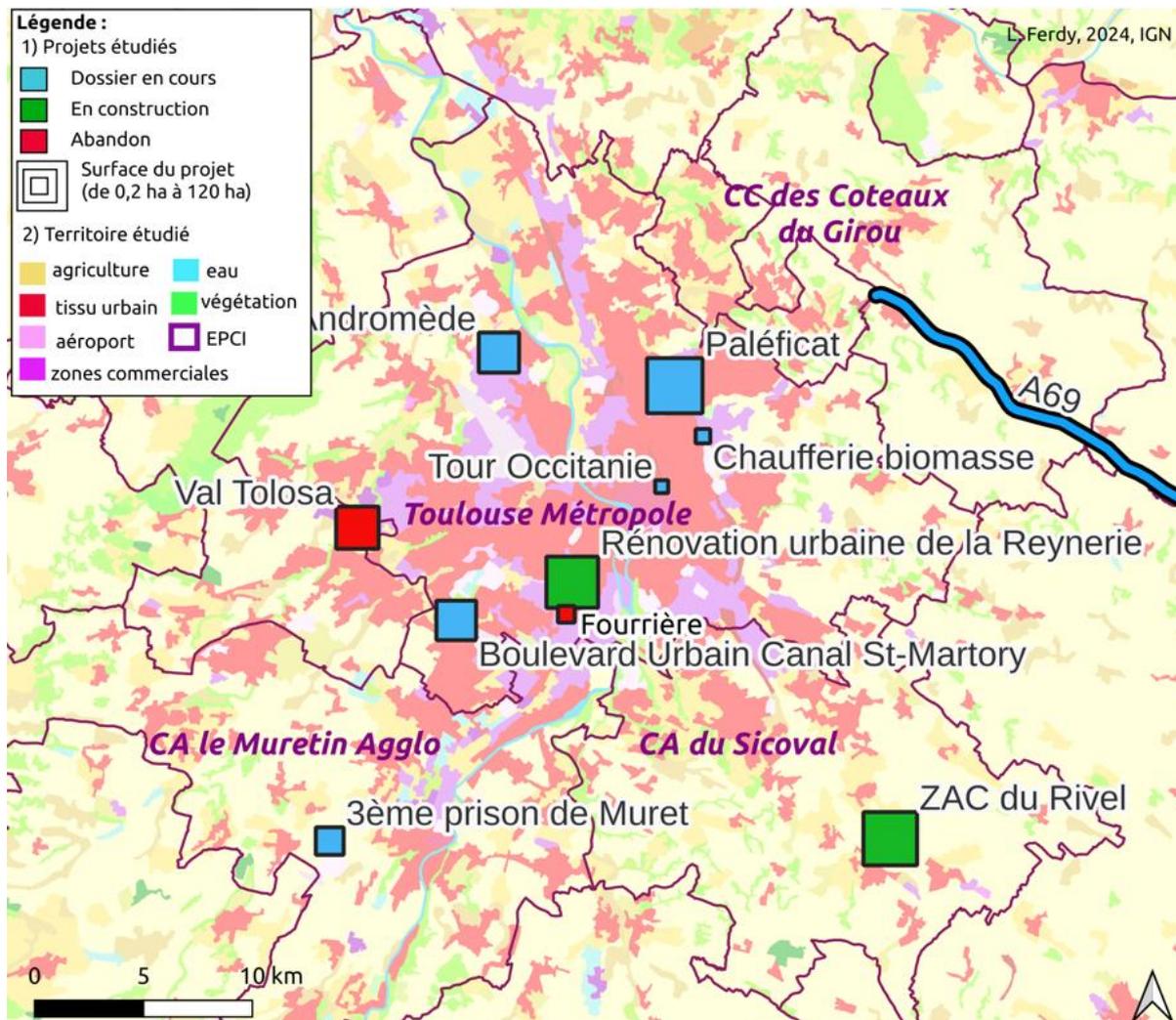
Collectif d'associations créé en 2017 contre la construction de la « Tour Occitanie » et la transformation de quartiers populaires et vivants en un quartier d'affaires constitué de bureaux et d'appartements de luxe.

Porteur du projet : mairie de Toulouse

11. Axe vert de La Ramée

Collectif d'associations créé en 2021 contre le boulevard urbain du canal de Saint-Martory (BUSCL), un projet de contournement routier touchant le secteur du parc La Ramée, au sud-ouest de Toulouse. Le projet, destiné à relier l'A64, la rocade Arc-en-ciel et la route d'Auch, avance sans aucune participation du public.

Porteur du projet : Toulouse métropole et conseil départemental de Haute-Garonne.



Loup Ferdy - localisation des projets étudiés

Le choix de ces onze collectifs répondait à un double objectif :

- 1. Analyser les modalités de gouvernance de différents acteurs publics intervenant à différentes échelles dans et autour de Toulouse :** niveau communal (Plaisance-du-Touch, Blagnac, Toulouse), intercommunal (Toulouse métropole et SICOVAL), départemental (Conseil départemental de Haute-Garonne), régional (région Occitanie) et projets locaux portés directement par l'État. Parmi les cas étudiés dans notre enquête, un seul projet d'aménagement ou d'équipement est porté par un acteur unique ; pour tous les autres projets, on retrouve plusieurs acteurs portant le projet et dans la moitié des cas le secteur privé.
- 2. Auditionner des collectifs citoyens de nature différente** tant par leur ancienneté (collectifs créés récemment et collectif de près de 20 ans d'existence) que par leur composition (uniquement des citoyens ou regroupements d'associations et de citoyens) ou leur taille (petit groupe de citoyens à regroupement important de citoyens et associations).

1.4. Méthodologie de l'enquête

L'enquête s'est basée sur l'audition de onze collectifs. Chaque audition a duré en moyenne deux heures et a été réalisée par deux ou trois membres de la commission d'enquête à partir d'une même trame de questions élaborée avec Léa Sébastien, chercheuse au CNRS (voir annexe 1).

L'analyse des auditions et la rédaction du rapport se sont déroulées en trois temps :

- ✓ Mars-avril 2024 : reprise du contenu de chaque audition dans une même grille d'analyse élaborée par Léa Sébastien et mise en commun lors de deux séminaires collectifs d'analyse des auditions.
- ✓ Mai à août 2024 : élaboration d'une typologie d'analyse pour caractériser les modes de gouvernance des projets et écriture du rapport avec un séminaire collectif en juin.
- ✓ Septembre à octobre 2024 : deux séminaires collectifs pour valider les contributions, puis élaboration de la version définitive du rapport.

Une première étape de lecture approfondie des auditions a permis de classer le contenu des auditions dans une même grille d'analyse élaborée par Léa Sébastien (voir annexe 2).

Une analyse transversale du contenu de ces onze grilles a été effectuée en parallèle par les membres LDH de la commission d'enquête citoyenne et par la chercheuse Léa Sébastien et l'étudiant en Master, Loup Ferdy. Cette double analyse a convergé et a permis l'élaboration par Loup Ferdy et Léa Sébastien d'une typologie de huit catégories thématiques qui ressortent des auditions (voir annexe 3). Les trois premières catégories correspondent aux objectifs définis par la convention d'Aarhus qui est un texte international fondateur de la démocratie environnementale ratifié par l'Union européenne et signé par la France. Cette typologie a servi de référence pour la rédaction du chapitre 2, qui rend compte de l'analyse du contenu des auditions.

Le chapitre 3 présente les résultats de notre enquête qui mettent en évidence un déficit important en matière de démocratie environnementale

Le chapitre 4 qui conclut notre rapport se termine par la présentation :

- ✓ des attentes et propositions des collectifs auditionnés,
- ✓ des préconisations de notre commission à destination des collectivités territoriales et des autorités gouvernementales visant à une gouvernance des projets d'aménagement plus démocratique et respectueuse de l'environnement.

Nos analyses se sont également appuyées sur les avis des Autorités environnementales (en particulier les chapitres 2.6 et 2.7), sur de la documentation scientifique et sur des articles de presse.

Bien évidemment, nous ferons régulièrement référence au cadre réglementaire : traités et conventions internationales, charte de l'environnement en préambule de la constitution, cadre juridique français ainsi qu'à des chartes élaborées en matière de démocratie environnementale (Ministère de la transition écologique et Toulouse Métropole).



FRANCE3-REGIONS.FRANCETVINFO.FR

Des "indemnités jugées indignes" pour des agriculteurs expropriés : la Cour de cassation annule les décisions concernant la ZAC du Rivel

Chapitre 2 : Les faits rapportés par les collectifs

Après une présentation du cadre institutionnel de la participation du public, nous présenterons dans les autres sous-chapitres les résultats de nos analyses avec une synthèse de ce qui ressort des auditions et des focus sur un ou deux projets à chaque fois.

2.1. Rappel du cadre institutionnel de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement

La participation des citoyens et citoyennes aux politiques publiques et aux décisions qui les concernent a été revendiquée en France dès les années 60 et mise en avant progressivement dans plusieurs domaines d'intervention publique comme ceux de la politique de la ville, de l'urbanisme ou de l'environnement.

Comme le rappellent Rémi Barbier, sociologue, et Corinne Larrue, urbaniste², la participation est souvent valorisée parce qu'elle comporte de nombreux intérêts :

- ✓ elle peut permettre d'éviter des remises en cause ultérieures des projets avec les surcoûts que cela peut entraîner ;
- ✓ elle contribue à augmenter la confiance dans les institutions et l'acceptabilité de la décision ;
- ✓ elle améliore la qualité des projets réalisés, car elle permet de mobiliser d'autres savoirs : une connaissance qu'a le public du territoire concerné par le projet et une expertise d'usage.

Cadre normatif international en matière de démocratie environnementale

La consécration institutionnelle et juridique de la norme participative 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 développement³, 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)⁴ **signée en 1998 par 39 États, dont la France, et entrée en vigueur en 2001 sous l'égide de l'ONU qui en fait une norme juridique contraignante.**

Le principe 10 de la Déclaration de Rio précise :

*« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est **d'assurer la participation de tous les citoyens concernés**, au niveau qui convient. Au niveau national, **chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement** que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. **Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.** »*

Ce principe 10 de la déclaration de Rio a servi de base à l'élaboration de la **convention d'Aarhus dont l'objectif est 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** ».*

² Rémi Barbier, Corinne Larrue, Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, dans *Participations*, 2011/1 (N° 1), pages 67 à 104, Éditions De Boeck Supérieur

³ <https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

⁴ <https://unece.org/sites/default/files/2023-07/Convention%20text%20F.pdf>

Cadre normatif national

Pour la France, ces objectifs d'accès à l'information et de participation se retrouvent inscrits en 2005 dans le préambule de la constitution avec la **Charte de l'environnement**⁵ (voir annexe 7) dont l'article 7 précise :

*« 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.** »*

Plus récemment, le Ministère de la transition écologique a été à l'initiative de la publication en 2016 d'une **charte de la participation du public pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie**⁶. Cette charte de la participation du public proclame que :

*« **Toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet qui la concerne.** 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** ».*

Par contre, huit ans après sa publication, nous pouvons constater que très peu de collectivités territoriales l'ont signée. Pour la région Occitanie, seule la commune de Ramonville en est signataire, mais ni la région, ni Toulouse métropole, ni aucun département ne le sont.

Ces objectifs de participation du public sont également déclinés dans les codes de l'environnement et de l'urbanisme (voir annexe 6 et chapitre 2.8.).

Au niveau local

En 2021 et 2022, **Toulouse Métropole a élaboré une charte de la participation**⁷. Celle-ci met en avant cinq grands principes :

- **Transparence et clarté** (*Un cadre transparent, clair et partagé favorise l'implication et la mobilisation de tous...*)
- **Intérêt général** (*L'échange des différents points de vue, la mobilisation de l'intelligence collective et la bienveillance entre les acteurs sont des leviers pour faire émerger cet intérêt général...*)
- **Confiance** (*La participation citoyenne se fonde sur la confiance, l'écoute, le respect de la parole et la bienveillance entre les acteurs locaux. Elle favorise la mise en place d'un dialogue de qualité...*)
- **Accessibilité et lisibilité** (*Tous les acteurs doivent disposer d'une information complète, claire, régulière et accessible, et ce, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation...*)
- **Inclusivité et équité** (*La participation citoyenne vise à associer l'ensemble des acteurs et doit garantir à tous de pouvoir s'engager s'ils le souhaitent...*).

Il ressort clairement de ces textes que la transparence de l'information, la participation à la décision et l'accès à la justice sont les éléments essentiels constitutifs de la démocratie environnementale.

⁵ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3769/pdf>

⁶ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf

⁷ [metropole-toulouse-charte de la participation](#)

2.2. Manque de transparence

La charte de participation du public du Ministère de la transition écologique énonce dans son article premier que « *Le public a accès, dans les limites définies par la loi, à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation et à sa mise en œuvre.* »

Force est de constater que **pour tous les collectifs auditionnés, on est très loin de cet objectif.**

De même, le troisième principe de la charte de la participation de Toulouse Métropole précise que : « *Tous les acteurs doivent disposer d'une information complète, claire, régulière et accessible, et ce, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation* ».

Les faits rapportés par les personnes auditionnées concernant des projets se déroulant sur le territoire de Toulouse Métropole témoignent d'une non-application de ce principe.

Absence d'informations

Tous les collectifs ont été confrontés à l'absence d'information ou à une information trop tardive. Avant l'enquête publique, les informations officielles sont souvent inexistantes et beaucoup de collectifs ont appris l'existence d'un projet soit par un article de presse, soit par des élus ayant participé aux discussions dans les collectivités.

C'est fréquemment au moment de l'enquête publique, alors même que le projet est déjà ficelé, que les informations parviennent aux habitants.

Souvent, les projets se font sur un temps très long et les informations entre les différentes étapes sont inexistantes. De ce fait, parfois, l'information, bien que publique, n'est pas connue des habitants. Pour certains projets, l'information ne reste cantonnée qu'à un petit groupe de décideurs ou oublie les premiers concernés.

actuToulouse

Toulouse. "Stop au quartier pouibelle !" : ces habitants ne veulent pas d'une fourrière annexe

Des habitants du quartier Lafourguette, au sud de Toulouse, s'élèvent contre le projet d'annexe de la fourrière municipale qui doit voir le jour d'ici deux ans.



Les opposants à la fourrière de Lafourguette à Toulouse ont découvert le projet par un courrier de la mairie de quartier distribué dans leurs boîtes aux lettres. Dans ce courrier, les impacts, notamment écologiques, sont minimisés.

Une réunion est organisée avec la maire de quartier après intervention des habitants auprès de leur association de quartier. Lors de cette réunion, les habitants posent beaucoup de questions et ont le sentiment de ne pas être écoutés. Là aussi, les impacts du projet sont minimisés. On parle de fourrière « paysagère ». La bétonisation n'est jamais évoquée.

Après cette réunion, il n'y aura plus aucune information jusqu'à l'annonce de l'abandon du projet 6 mois plus tard.

Après l'abandon, les habitants découvriront qu'une étude environnementale avait été effectuée par le CNRS. Les résultats de cette étude n'ont jamais été rendus publics.

Dossiers trop lourds et complexes

Quand l'information existe, elle est souvent constituée de dossiers trop lourds qui sont peu lisibles pour des citoyens non professionnels.

Plusieurs collectifs décrivent avoir été « noyés » sous des dossiers de plusieurs milliers de pages, à l'occasion des enquêtes publiques.

Les informations figurant dans les résumés accompagnant ces dossiers ne sont pas toujours pertinentes, si bien que sans véritable expertise, il est très difficile d'en comprendre le contenu.



Paul Delduc, Chef du service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) :

« Concernant les études d'impact : on reçoit des paquets en 25 caisses que l'on ne sait pas où mettre, mais finalement les choses importantes sont cachées sous trois feuilles de salade et donc il faut aller les chercher. Même pour l'IGEDD, l'accès à l'info pertinente n'est pas toujours évident ».

CESE – 9 octobre 2024 – Table ronde « Comment concilier la démocratie environnementale et l'urgence écologique »

Absence de transparence et flou des projets

Plusieurs collectifs dénoncent l'absence de transparence et le flou qui entourent les projets.

Les réunions publiques portent sur des détails du projet, mais rarement sur le fond. Les documents sont généraux et les demandes d'informations ou de précisions sont souvent laissées sans réponse.

Certains collectifs font face à des refus d'accès aux données souvent pour des raisons avancées de confidentialités. Deux collectifs ont saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) avec succès.

Parfois, les documents transmis sont censurés au motif du « secret des affaires ».

Le poumon des Céphéides est une association qui s'est créée pour s'opposer à la phase 3 du projet Andromède. Celui-ci a pour but à l'origine en 2001 de créer des logements sur les communes de Blagnac et Beauzelle pour les salariés travaillant sur l'A380. Les phases 1 et 2 ont déjà été réalisées, la phase 3 devait démarrer en 2021.

Dès le départ, le manque d'information est criant sur ce projet. Les habitants apprennent ainsi que celui-ci devait être lancé en 2021 seulement lors de l'annonce de son report en 2022.

L'association est obligée de trouver par elle-même les informations. Elle a ainsi récupéré le plan de masse du projet qui date de 2001 et qui est disponible sur le site d'OPPIDEA, le porteur du projet.

Les mairies de Blagnac et de Beauzelle ne répondent que très peu aux demandes d'informations, si bien que le collectif ne sait toujours pas le nombre de logements envisagé sur le site.

Le collectif a obtenu la première étude d'impact environnementale de 2001 suite à un recours auprès de la CADA. Une seconde étude datant de 2019-2020 a été effectuée, mais son accès est pour l'instant refusé avec une réponse surprenante, mais néanmoins symptomatique du problème : « Pourquoi on vous la donnerait à vous ? ».

Des informations fausses, biaisées ou minimisées et très rarement sourcées

Dans certains cas, les informations paraissent fausses ou en décalage par rapport au vécu des habitants.

Les informations peuvent aussi être biaisées, voire trompeuses. On note enfin que les organismes environnementaux ne jouent pas toujours leur rôle et fournissent parfois des réponses orientées du côté des décideurs. On peut citer notamment le cas de l'ADEME sur le projet de chaufferie qui lors d'une réunion publique portait un argumentaire « vendeur » du projet et n'était pas dans un rôle d'information du public.

Les données communiquées sont rarement sourcées et peu sont fournies par des organismes indépendants dont la rigueur scientifique est reconnue.

Les témoignages des collectifs auditionnés montrent clairement une absence de volonté de transparence de la part des porteurs de projets. Au contraire, tout semble fait pour rendre difficiles la compréhension et la contestation des projets par les citoyens.

2.3. Absence de participation citoyenne à la décision

Des dispositifs de concertation non explicites et non systématiques

Pour les collectifs auditionnés, **le cadre juridique de la concertation n'est pas clairement identifié**. Lors des auditions, les personnes ont souvent été en difficulté pour répondre à nos questions concernant l'existence ou non d'une phase formelle de concertation. Pourtant, les personnes auditionnées sont les plus impliquées dans les collectifs citoyens et donc les mieux informées.

Sur les onze collectifs auditionnés :

- cinq indiquent une phase de concertation.
- quatre autres collectifs indiquent ne pas avoir identifié une phase de concertation. Parmi eux, deux mentionnent l'organisation de réunions publiques d'information dont certaines à la demande d'associations d'habitants.
- un collectif est en attente d'une date de concertation.
- Le onzième ne sait pas s'il y a eu ou non une phase de concertation avant que le collectif ne prenne connaissance du projet.

Le projet de boulevards urbains (BUCSM et BUO) pour relier l'A64, la rocade Arc-en-ciel et la route d'Auch avance sans aucune participation du public. Ce projet est porté par le CD31 et Toulouse métropole.

Alors que le **Collectif « Axe vert la ramée »** regroupe une douzaine d'associations et des riverains, celui-ci n'a eu accès à aucune information de manière officielle et il n'est pas associé aux instances d'élaboration et de décision.

Aucun dossier, aucune étude réalisée, aucun échéancier n'est communiqué officiellement à ce Collectif d'associations et de riverains malgré ses nombreuses rencontres avec les élus. Il existe pourtant un COPIL géré par Tisséo où siègent les maires directement concernés, mais le Collectif Axe vert la Ramée n'y est pas convié malgré sa demande.

Ce projet routier avance dans la plus grande opacité, sans concertation avec les citoyen.nes, alors que son impact environnemental est très important.

Des dispositifs de concertation en aval du choix des projets

Si le Code de l'environnement prévoit la possibilité de phases de concertation en amont et en aval du choix du projet, il ressort des auditions que lorsque la concertation est mise en œuvre, celle-ci arrive quand le projet est déjà décidé : **pour tous les collectifs auditionnés, aucune discussion n'a été organisée en amont du choix du projet.**

Pas de possibilité de discussion sur la pertinence ou non du projet

Les personnes rencontrées considèrent que les concertations qui leur ont été proposées n'en sont pas vraiment, car elles

ne permettent pas de discuter de la pertinence du projet lui-même et elles ne sont en général qu'à visée informative.

Des concertations dont la sincérité est mise en cause

L'ensemble des collectifs auditionnés émettent de fortes critiques sur le contenu des concertations et regrettent :

- ✓ Que les informations présentées ne proviennent que du maître d'ouvrage (privé ou public selon les cas), ce qui leur semble un biais important (voir chapitre 2.2).
- ✓ Le manque de transparence du porteur de projet qui minimise les impacts négatifs du projet (voir chapitre 2.2).
- ✓ L'absence de présentation de solutions alternatives ou d'expertises indépendantes (voir chapitre 2.7).
- ✓ Le refus de communiquer les sources des données invoquées et parfois le recours au secret des affaires pour ne pas donner d'informations importantes (voir chapitre 2.2).
- ✓ La non-prise en compte des besoins réels.

- ✓ L'absence de réponse du porteur de projet aux demandes d'information sur des aspects importants du projet.

Le commentaire d'un collectif illustre bien l'ensemble des témoignages recueillis : « Les réunions publiques sont en réalité des conférences de presse ne permettant pas le débat contradictoire ».

Le projet de chaufferie biomasse à Toulouse : absence de prise en compte des habitant.es.

À l'absence de phase officielle de concertation, aux nombreuses carences au niveau de l'information donnée aux habitant.es et aux associations des quartiers concernés, s'ajoute, selon le collectif « Toulouse chauffe » une non-prise en compte des questions et des besoins des habitant.es.

Ce collectif a le sentiment que le projet de chaufferie est défini à partir des propositions des industriels ayant répondu à l'appel d'offres : localisation, dimensionnement de la structure de production, sources d'énergie utilisées.

Selon le collectif « Toulouse chauffe », une véritable concertation aurait permis de mettre en évidence les besoins et les demandes des habitant.es qui portent sur l'isolation des logements, la conservation des espaces verts (îlot de fraîcheur), la qualité de l'air plutôt que sur le raccordement au réseau de chaleur.

Pour le collectif, le choix d'une délégation de service public de 25 ans fait par la mairie de Toulouse a pour conséquence que les élu.es laissent le champ libre au délégataire retenu, à savoir Engie, alors que le projet impacte la vie des habitant.es.

Des formes d'organisation des concertations jugées largement insatisfaisantes

Les collectifs auditionnés émettent également de fortes critiques sur les modalités d'organisation :

- ✓ Les **réunions publiques sont souvent convoquées tardivement** avec une publicité restreinte, et de ce fait, tous les acteurs ou personnes potentiellement impactés ne sont pas forcément informés. Cette manière de procéder explique, selon les collectifs auditionnés, la faible participation qu'ils ont pu constater.
- ✓ Le recours à un fonctionnement en ateliers thématiques séparés qui « saucissonne » les projets a été plusieurs fois critiqué, car il **ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble** dans une réunion globale.
- ✓ Pour les collectifs, le déroulement des réunions de concertation ne permet **pas la discussion**.
- ✓ Un collectif a fait état de tactiques d'intimidation à l'occasion d'une réunion publique, deux collectifs ont été confrontés à des interdictions explicites de filmer le déroulement d'une réunion et un autre a craint de le faire.

Un sentiment partagé d'une participation tronquée

Les termes utilisés par les collectifs pour qualifier les phases de concertation et la place qui leur a été assignée sont très critiques et témoignent d'une **forte déception vis-à-vis des processus décisionnels** :

« tromperie », « concertation pipée », « infantilisans », « il ne faut rien attendre », « mensonges », « mépris »...

Ces ressentis apparaissent rapidement au cours du processus de concertation et se trouvent confortés tout le long du processus. Les collectifs nous ont dit avoir le sentiment de ne **pas être pris en considération**, de n'avoir **aucune place dans la concertation**, qu'il s'agit d'un **passage en force** et que la concertation quand elle est organisée n'est qu'un outil de communication et tout au mieux une séquence d'information. Pour l'ensemble des collectifs, **le débat contradictoire n'a pas pu avoir lieu, et encore moins la coconstruction**.



● Toulouse ● Enquête

Concertation publique, les attentes déçues des habitants de Paléficat

Malgré plusieurs réunions consultatives sur l'important projet d'urbanisation dans le dernier bout de campagne toulousain, les riverains de Paléficat ne se sont pas sentis écoutés par Toulouse Métropole. Cité-dortoir, densité trop élevée, risque pour la biodiversité et artificialisation des terres agricoles : ils alertent aujourd'hui sur leurs craintes pour l'avenir ce quartier.

Une réalité rapportée par les collectifs auditionnés très éloignée des objectifs institutionnels

Si on met en perspective les faits et les ressentis recueillis auprès des onze collectifs avec les objectifs mis en avant dans les textes présentés au début de présent chapitre, on ne peut que constater un décalage important :

- ✓ Le contenu du principe 10 de la déclaration de Rio « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés* » n'est pas du tout ressenti par les collectifs auditionnés.
- ✓ Il en est de même de l'objectif défini dans la convention Aarhus de l'ONU : « *les droits de participation du public au processus décisionnel* » ou bien encore de l'article 7 de la Charte l'environnement, inscrite dans le préambule de la constitution : « *Toute personne a le droit (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Cette réalité peut sans doute expliquer le choix de l'ensemble des collectivités concernées par notre enquête de ne pas adhérer à la charte « *de la participation du public pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie* » élaborée par le Ministère de la transition écologique qui prévoit, par exemple, comme engagements :

- **Article 1** – *La participation du public nécessite un cadre clair et partagé :*
Pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants, le porteur de projet fait appel à un tiers garantissant le processus participatif (...) Il relève, autant que possible, d'un consensus entre les participants avant sa mise en place (...) La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet (...)
- **Article 4** - *La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen :*
Le porteur de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions des participants (...)

Des dispositifs relevant au mieux de la consultation et non de la concertation

Lorsque l'on parle de participation, il est fréquent de constater une confusion dans les termes utilisés par l'ensemble des acteurs concernés pour la caractériser.

La Charte de Toulouse Métropole définit quatre niveaux de participation :

- **L'information et la sensibilisation** : Les participants sont informés/sensibilisés par la Métropole sur le projet ou la démarche, ce qui va être réalisé, ce qui est en cours de réalisation et sur ce qui a déjà été réalisé.
- **La consultation** : Les participants sont informés et invités à donner leur avis, pour éclairer la prise de décision de la Métropole.
- **La concertation** : Les participants sont informés et invités à débattre pour définir ou évaluer un projet. Leurs avis viennent ainsi enrichir le projet et la prise de décision de la Métropole. La concertation peut être réglementaire ou volontaire. Elle est de préférence engagée en amont de la prise de décision.
- **La coconstruction, codécision, cogestion** : Les participants sont forces de proposition. Ils contribuent activement au projet, négocient avec les décideurs, s'accordent sur les rôles, les responsabilités et les niveaux de contrôle de chacun pour un projet partagé.

En se référant aux quatre niveaux de la participation définis dans cette charte, on peut conclure que les faits rapportés par les collectifs auditionnés positionnent la participation le plus souvent au niveau de l'information avec toutes les réserves présentées dans le chapitre précédent, au mieux au niveau de la consultation, mais nullement au niveau de la concertation et qu'aucune place n'a été laissée à la coconstruction par les porteurs de projet concernés.

Non-participation ou coopération symbolique

Si des expériences positives menées dans d'autres pays servent souvent de référence et montrent que la participation favorise la mobilisation citoyenne, améliore les relations entre les habitant.es et les élu.es, le tout ayant des effets positifs sur la cohésion sociale, en France, la participation reste embryonnaire comme le montrait la sociologue urbaniste Marie-Hélène Bacqué, co-auteurice d'un rapport remis au Ministre de la Ville en 2013⁸. Son rapport portait sur la question de la participation des habitants dans la politique de la ville.

L'analyse des onze auditions tend à conforter ce constat négatif sur le champ des projets d'aménagement ayant un impact environnemental. Et si on positionne les modalités de « concertation » rapportées par les onze collectifs dans l'échelle d'évaluation de la participation des acteurs élaborée par la sociologue américaine Sherry R. Arnstein (voir annexe 4), on constate qu'elles vont du niveau 1 au niveau 5, ce qui équivaut à une non-participation ou à une coopération symbolique.

Nous constatons une convergence avec les analyses de Frédéric Graber, historien au CNRS, qui décrit, concernant les enquêtes publiques, l'existence « *d'une culture politique de l'enregistrement : l'important c'est que tous les citoyens puissent s'exprimer et que leurs avis soient collectés, pour pouvoir ensuite affirmer avoir tenu compte de tout, quand bien même on ne tiendrait finalement compte de rien* ».⁹

Une conception verticale de l'aménagement des territoires

Les dispositifs de participation mis en œuvre dans les onze cas sont toujours descendants et aucunement ascendants. Les témoignages recueillis décrivent une conception verticale de l'aménagement des territoires qui dénie de fait aux citoyens et aux citoyennes tout pouvoir d'action sur leur environnement de vie : les projets ne partent pas de leurs propositions et les décideurs institutionnels ne donnent pas à des collectifs citoyens ou des associations des moyens d'organisation et de contre-expertise comme cela a pu être fait dans le projet d'aménagement du quartier du Grand Parc à Bordeaux qui a été cité, par un des collectifs auditionnés, comme exemple de coconstruction en amont (https://www.bordeaux-metropole.fr/metropole/projet_amenagement).

⁸ Rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache remis au ministre de la ville en 2013 : « *Pour une réforme radicale de la Politique de la Ville* »

⁹ Frédéric Graber, *Inutilité publique, histoire d'une culture politique française*, Paris, Éditions Amsterdam, 2022

2.4. Accès limité et difficile à la justice

L'accès à la justice par les collectifs est très compliqué et semé d'embûches.

- ✓ Le coût des actions en justice : frais d'avocats et frais engendrés par les procès (notamment en cas de perte). Cette difficulté est accentuée du fait que les collectifs se trouvent opposés dans les procédures judiciaires à des institutions ou des entreprises qui disposent de moyens financiers importants et d'équipes de juristes à leur service. Ce coût est de surcroît majoré par l'extraordinaire complexité des textes dans ce domaine (comme dans bien d'autres) qui exige des avocats spécialisés et des recherches souvent extrêmement lourdes.
- ✓ La complexité de l'accès à la justice : à quelle juridiction faut-il s'adresser ? Quel est le code de référence (environnement, urbanisme, forestier...) ? Quel type de recours (gracieux, au contentieux, suspensif...) ?
- ✓ La lenteur de la justice : il ne faut pas que les collectifs s'épuisent, car entre le moment où l'action en justice est lancée et le verdict il peut s'écouler plusieurs mois ou années.
- ✓ Tous les collectifs ne peuvent pas mener d'action en justice : il faut s'être constitué en association depuis au moins 6 mois pour pouvoir intenter une action en justice.

En plus de ces inégalités d'accès à la justice, certains collectifs ont rapporté un non-respect des textes de lois en matière d'environnement par l'État lui-même ou par certains aménageurs.

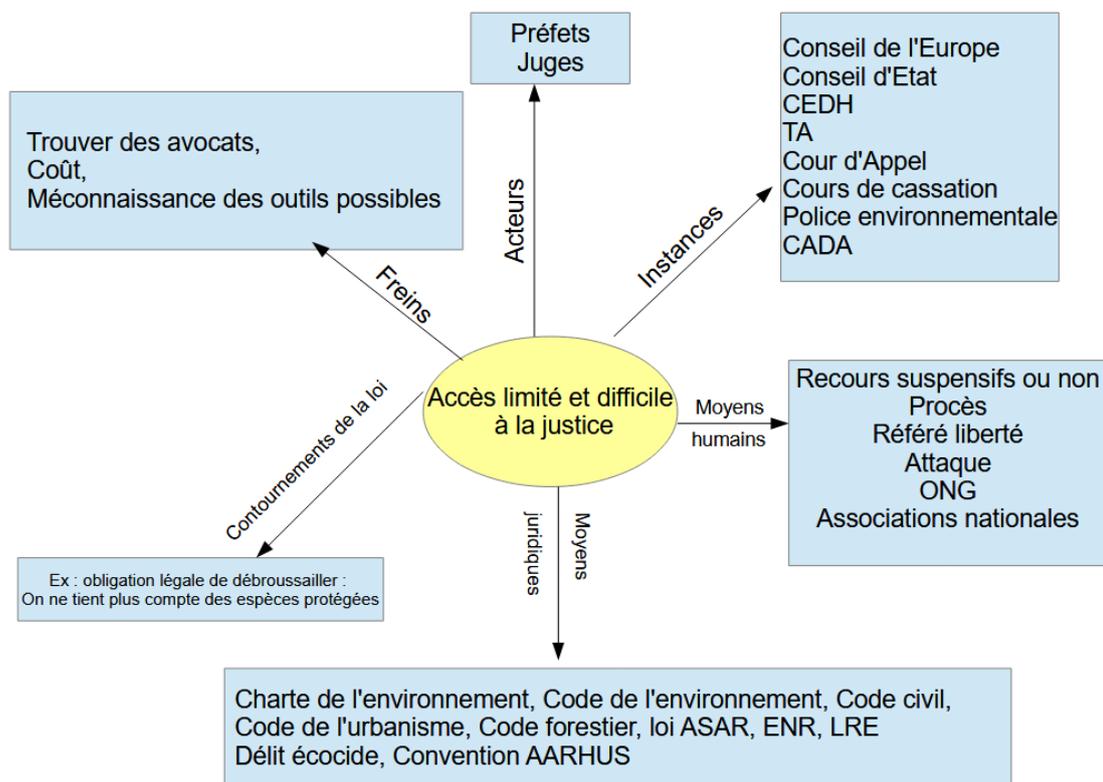
De plus, il est important de préciser que les recours juridiques engagés par les habitants ne sont pas automatiquement suspensifs alors que la poursuite des projets durant la période en attente de la décision de justice peut avoir des impacts irréversibles sur l'environnement. Il n'est pas rare ainsi que certains projets soient entièrement achevés lorsque la juridiction administrative statue sur leur légalité et, le cas échéant, prononce leur illégalité !

Ainsi, la loi et les réglementations sont difficilement appliquées, ce qui ne permet pas d'encadrer systématiquement les projets d'aménagement en matière d'environnement.

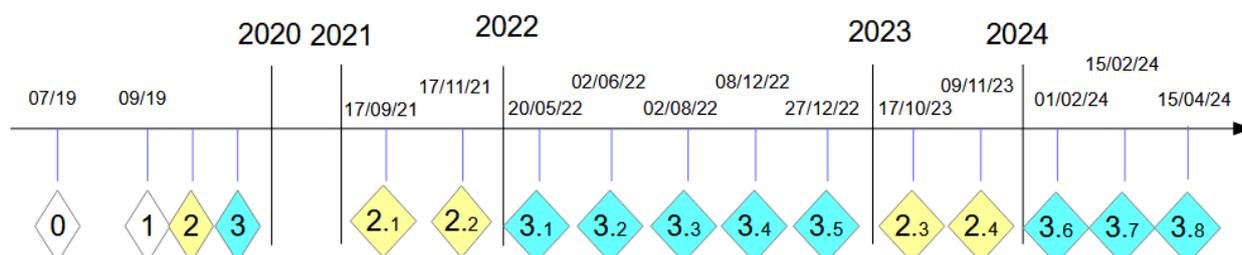
En général, quand le processus est enclenché, les associations/collectifs vont jusqu'au bout et utilisent tous les moyens possibles (cour d'appel, cour de cassation, Conseil d'État, Cour européenne des droits de l'homme...)

Le résultat de ces actions en justice est variable, mais peut permettre l'arrêt d'un projet comme cela a été le cas pour Val Tolosa.





Focus sur le projet de la Tour Occitanie



0. Délivrance du permis de construire

1. Recours gracieux rejeté un mois après par le maire

2. Recours contentieux contre la modification du PLU mené par 3 associations (Non au gratte-ciel, Amis de la terre MP, DAL 31)

2.1 : Délibéré en demi-teinte du TA de Toulouse

2.2 : Appel auprès de la CA de Bordeaux

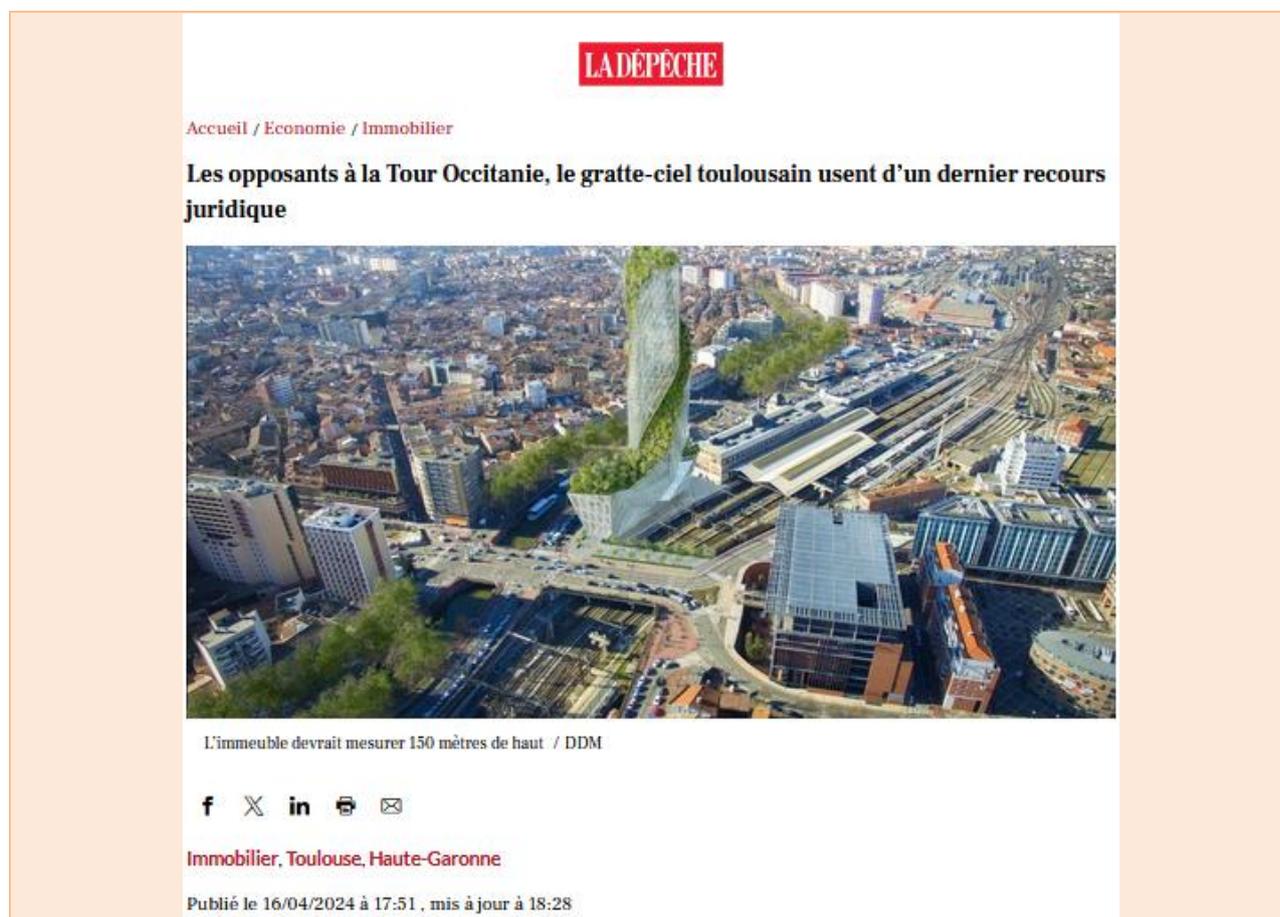
2.3 : Audience de la CAA de Toulouse

2.4 : La CAA de Toulouse confirme la légalité de la modification des règles d'urbanisme. Les associations décident de ne pas faire appel de ce jugement pour se concentrer sur le troisième recours

3. Recours en annulation du permis de construire mené par 4 associations (Non au gratte-ciel, Amis de la terre MP, DAL 31, FNE)

3.1 : Audience publique TA Toulouse : rejet de la requête par le rapporteur public

- 3.2 : Délibéré du TA de Toulouse : rejet de l'annulation du permis de construire
- 3.3 : Dépôt du pourvoi en cassation (par les 4 associations et 3 riverains)
- 3.4 : Le rapporteur public juge l'irrecevabilité du pourvoi en cassation devant le Conseil d'État
- 3.5 : Le Conseil d'État se déclare incompétent et renvoie devant la CAA de Toulouse. Cela permet de demander le réexamen sur le fonds du permis de construire
- 3.6 : Audience d'Appel
- 3.7 : Rejet de l'appel prononcé par la CCA de Toulouse
- 3.8 : Pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État de Paris



Le permis de construire de la Tour Occitanie a été délivré en juillet 2019.

Depuis, trois recours ont été déposés par trois associations (le DAL31, Les Amis de la terre Midi-Pyrénées et le collectif Non au gratte-ciel de Toulouse), auxquelles s'est ajoutée France Nature Environnement pour le troisième recours.

- Le premier recours, à savoir un recours « gracieux », a été vite examiné et rejeté.
- Le deuxième recours, en l'occurrence un recours contentieux contre la modification du PLU, a été lui aussi rejeté et les associations ont préféré ne pas interjeter appel de façon à se concentrer sur le troisième recours, celui-ci en annulation, pour lequel elles sont allées en appel en février 2024.

Ce dernier recours étant suspensif, les travaux de construction de la tour ne peuvent pas commencer.

Cela fait donc maintenant cinq ans que ce projet est entre les mains de la justice.

Ces faits rapportés par les collectifs montrent que les possibilités pour les citoyens d'accéder à la justice sont réduites et complexes, ce qui est contraire au troisième objectif de la Convention d'Aarhus, texte juridiquement contraignant.

2.5. Abus de pouvoir

Les abus de pouvoir ne sont pas rares dans les projets d'aménagement. Dix collectifs sur onze ont rapporté des faits constituant des abus de pouvoir.

Certains collectifs signalent ainsi des **intimidations ou des pressions**, notamment lors de réunions publiques :

- « Très surpris d'avoir été invités à discuter avec le SRT » (service des renseignements territoriaux) : « *coup de massue* » (Poumon des Céphéides)
- *L'entreprise avait mobilisé ses salariés et la mairie a fait venir des personnes « gros bras » pour intimider ceux qui auraient voulu poser des questions* (Non à Val Tolosa)

Le projet **Val Tolosa** était un projet de centre commercial situé sur la commune de Plaisance-du-Touch envisagé au milieu des années 2000 et abandonné en 2019.

Dès le départ, le maire dit avoir intérêt à ce que le projet se fasse pour augmenter les recettes fiscales et pouvoir financer les infrastructures de sa commune qui ne fait pas partie du Grand Toulouse.

Les porteurs de projets n'hésitent pas à user d'intimidation. Ainsi, lors d'une réunion publique organisée suite à la demande du collectif d'un débat public, l'animation a été réalisée par un journaliste favorable au projet. Lors de cette réunion, l'entreprise UNIBAIL responsable du projet avait mobilisé ses salariés et la mairie avait fait venir des personnes pour intimider les participants qui voulaient poser des questions. Les participants n'ont également pas été autorisés à filmer les débats.

En 2017, le collectif estime qu'il y a eu concertation ou arrangements entre la préfecture, la mairie et Unibail, car des entreprises de BTP sont arrivées de toute la France dès la publication d'un arrêté du Préfet autorisant les travaux !

Des **décisions autoritaires** peuvent être prises, notamment concernant le droit de l'environnement.

- Le préfet de Haute-Garonne a signé le 28 juillet 2021 l'arrêté déclarant « *d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la création* » de ce nouvel établissement sur le territoire de Muret. Il faut souligner que cet arrêté a été signé en catimini en plein cœur des vacances, alors même que le commissaire enquêteur avait donné un avis défavorable (La 3^e prison à Muret, c'est non !).

- « *tous les avis consultatifs des entités environnementales, qui critiquent les "raisons impératives" invoquées, sont défavorables, et ont été balayés par le préfet.* » (La voie est libre).

- « *Nous avons reçu un mail du maire de Blagnac qui intime à ses services et en informe le maire de la localité voisine Beauzelle de ne plus communiquer avec notre association, car nous posons trop de questions sur le projet Andromède 3 et avons osé en parler à des associations concernées par la zone de compensation.* » (Poumon des Céphéides).

Des passages en force : les deux tiers des collectifs estiment que les décideurs sont passés en force.

- « *Ce sont les maires des communes urbaines qui imposent leurs projets aux communes rurales du SICOVAL : pour le collectif Non à la ZAC du Rivel, il s'agit d'une manipulation. Les votes sont faits à main levée, et très vite, ce qui constitue un déni démocratique.* »
- « *D'un bout à l'autre de la chaîne, il n'y a rien en face, on ne peut rien discuter, rien négocier et quand on demande des comptes et des bilans, ils sont falsifiés.* » (L'assemblée des habitants de la Reynerie).
- Le collectif Le poumon des céphéides découvre le fonctionnement d'une mairie avec étonnement : « *C'est le maire qui décide sans possibilité de discuter si on ne va pas dans son sens. La communication est difficile. Ce n'est pas l'idée que l'on se fait d'une démocratie* ».

Des conflits d'intérêts entre des acteurs publics et privés existent dans de nombreux projets, ce qui conduit à douter des choix des prestataires et des options d'aménagements. Ces conflits d'intérêts ont été très souvent révélés et documentés dans la presse, par exemple :

- Les liens entre Unibail (porteur du projet Val Tolosa) et François Hollande ou l'entourage d'Emmanuel Macron¹⁰.

- Concernant l'A69, des conflits d'intérêts avec des entreprises, en particulier le groupe P. Fabre et des jeux d'influence de responsables, ceci au plus de l'État¹¹.

Le secret des affaires, évoqué par des porteurs de projet pour ne pas communiquer certains documents, apporte son lot d'opacité, ce qui facilite d'éventuels abus de pouvoir notamment dans les cas de délégation de service public.

Le promoteur de Val Tolosa est peuplé d'amis d'Emmanuel Macron



Par Vanessa Vertus

28 juillet 2017 à 08h06

Mis à jour le 20 juillet 2019 à 10h35

Durée de lecture : 3 minutes

La justice a condamné plusieurs fois le projet de centre commercial Val Tolosa, près de Toulouse. Mais ce projet, porté par Unibail-Rodamco, est fortement soutenu par l'État. Plusieurs proches conseillers d'Emmanuel Macron sont ou ont été employés d'Unibail-Rodamco.

Reporterre - 28 juillet 2017

¹⁰ <https://www.ladepeche.fr/article/2016/01/13/2254574-le-dossier-val-tolosa-remonte-jusqu-a-l-elysee.html>
<https://reporterre.net/Le-promoteur-de-Val-Tolosa-est-peuple-d-amis-d-Emmanuel-Macron>

¹¹ <https://www.mediapart.fr/les-conflits-d-interets-inavoues-des-lobbyistes-pro-autoroute>
<https://www.liberation.fr/A69-le-groupe-pierre-fabre-reconnait-participer-au-financement-de-lautoroute>
<https://www.francetvinfo.fr/enquete-conflit-interet-opacite-financiere-dans-coulisses-du-projet-controverse-A69>
<https://france3-regions/tarn/autoroute-a69-revelations-sur-groupe-Fabre-et-entreprises-locales-actionnaires-dans-entreprise-atosca>

2.6. Prise en compte insuffisante de l'environnement

2.6.1. La problématique de l'étude d'impact d'un projet sur l'environnement

La problématique de l'étude d'impact d'un projet sur l'environnement est particulièrement complexe et nécessite au préalable le rappel des textes réglementaires qui la régissent.

Le texte fondateur :

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature stipule dans son article premier, que « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux* ».



NOUVELOBS.COM

« **Pour nous, scientifiques, l'autoroute A69 est un de ces projets auxquels il faut renoncer** »

Dans une lettre ouverte, plus de 1 500 scientifiques, dont plusieurs auteurs du Giec comme Christophe Cas..

L'esprit de la loi du 10 juillet 1976 :¹²

À cet effet, **la loi met en place l'étude d'impact** : désormais, la réalisation de certains aménagements publics ou privés sera précédée d'une étude permettant d'en évaluer les conséquences sur l'environnement (paysages, air, eau, sol, milieux naturels, faune, flore), mais aussi sur les populations concernées et la santé publique. Cette évaluation doit permettre d'identifier des mesures pour éviter et réduire les effets négatifs importants et si possible y remédier.

¹² <https://fne.asso.fr/dossiers/loi-sur-la-protection-de-la-nature-de-1976-quarante-ans-de-droit-de-la-nature>

Les principales évolutions législatives :

La principale réforme, datant de 2010, est contenue dans la loi portant engagement national pour l'environnement, plus connue sous le nom de **loi Grenelle II**, qui a donné à l'étude d'impact environnemental sa forme actuelle.

La forme actuelle correspond à l'article L.122-1 du code de l'environnement (voir annexe 5).

En résumé :

L'étude d'impact concerne les projets susceptibles d'entraîner des **conséquences négatives sur l'environnement et sur la santé humaine**. Son contenu doit notamment comporter :

- Une description du projet,
- Une description de l'état initial de l'environnement,
- Un exposé des incidences notables du projet sur l'environnement,
- Une description des solutions de substitution raisonnables,
- Les mesures prévues pour éviter, réduire, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine (séquence ERC).

Dans la pratique, tout projet d'aménagement soumis à étude d'impact doit être examiné par l'Autorité environnementale. De plus, si le projet impacte des espèces protégées, il est examiné par le Conseil national de protection de la nature (CNPN) ou régional (CRPN).

Zoom sur la séquence Éviter - Réduire - Compenser (ERC)¹³

La séquence ERC a été introduite par la loi relative à la protection de la nature de 1976. En 2016, la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et la réforme de l'évaluation environnementale sont venues consolider le dispositif.

La séquence éviter, réduire, compenser affiche les objectifs à atteindre et le processus de décision à mettre en œuvre. Elle s'inscrit dans une démarche de développement durable, qui intègre ses trois dimensions (environnementale, sociale et économique), et vise en premier lieu à assurer une meilleure prise en compte de l'environnement dans les décisions. La mise en œuvre de la séquence doit permettre de conserver globalement la qualité environnementale des milieux, et si possible d'obtenir un gain net, en particulier pour les milieux dégradés, compte tenu de leur sensibilité et des objectifs généraux d'atteinte du bon état des milieux.



Haute-Garonne

Plus de 3 000 signatures contre le projet de contournement routier à l'ouest de Toulouse

Une pétition a été lancée contre ce projet dans les cartons de la métropole toulousaine depuis plusieurs décennies. Le collectif Axe Vert de la Ramée critique la création de cette nouvelle route qui détruirait notamment des zones vertes près du lac de la Ramée.



¹³ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Doctrine%20ERC.pdf>

2.6.2. Principaux points soulevés par l'Autorité environnementale (Ae)

Note préliminaire : la problématique d'étude des solutions alternatives aux projets fait l'objet du chapitre 2.7

L'analyse des avis de l'Autorité environnementale met en évidence de nombreuses insuffisances ; deux des cinq avis formulés sont totalement négatifs :

Au sujet de la pertinence même du projet :

- Le projet routier, initié il y a plusieurs décennies, apparaît anachronique au regard des enjeux et ambitions actuels de sobriété, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de la pollution de l'air, d'arrêt de l'érosion de la biodiversité et de l'artificialisation du territoire et d'évolution des pratiques de mobilité et leurs liens avec l'aménagement des territoires (A69).
- Absence d'une réflexion générale sur la maîtrise de l'urbanisation, qu'elle soit résidentielle, industrielle et commerciale des territoires concernés par un projet d'aménagement de territoire (ZAC du Rivel ; Val Tolosa).

Au sujet de la qualité de l'étude d'impact :

- Insuffisances de l'étude d'impact, qui n'atteint pas le niveau de précision requis (ZAC du Rivel),
- Insuffisance portant sur le résumé non technique : erreurs, imprécisions, contradictions (A69)

Au sujet du flou des projets :

- Ambiguïtés concernant les projets (flou portant sur les bâtis dédiés à la logistique : ZAC du Rivel),
- Flou concernant la double orientation des logements de la Tour Occitanie.

Au sujet de la biodiversité :

- Sous-évaluation de niveaux d'enjeux flore-faune (A69),
- Flou et non-exhaustivité concernant la liste des espèces protégées nécessitant une demande de dérogation (la Reynerie ; prison de Muret),
- Destruction « accidentelle » de taxons de flore protégée sans qu'elle ne se traduise par des mesures compensatoires (Val Tolosa),
- Insuffisances concernant les corridors écologiques (la Reynerie).

Au sujet de l'artificialisation des sols :

- Les choix du projet ne sont pas cohérents avec les grandes ambitions environnementales affichées, notamment en matière de consommations énergétiques, d'émissions de gaz à effet de serre et de biodiversité, alors que l'objectif d'absence d'artificialisation nette est désormais inscrit dans la loi (A69),
- L'Autorité environnementale cite l'avis du CNPN qui souligne la contradiction entre ce projet et les engagements nationaux en matière de lutte contre le changement climatique, d'objectif de « zéro artificialisation nette » et de « zéro » perte nette de biodiversité (ZAC du Rivel).

ZAC du Rivel : les opposants dénoncent le bilan carbone

Alors que Sicoval continue ses travaux d'aménagement de la ZAC, sur le territoire de Bazège et Montgiscard, un collectif d'opposants pointe les failles du dossier.

« La construction de cette ZAC va représenter une dépense de 200 000 tonnes de carbone, soit l'équivalent de six lancements de fusée Ariane. Chaque année s'ajoutent ensuite 20 000 tonnes d'émissions pour l'exploitation de la zone ». Élu du Sicoval opposé au projet, Jürgen Knöblseider s'est servi de ses compétences de chercheur au CNRS pour calculer le bilan carbone de cette ZAC, à partir des chiffres rendus publics.

Artificialisation, voirie, parkings, bâtiments... La conclusion semble très éloignée de l'ambition affichée par Sicoval, de devenir le premier parc à énergies positives bas carbone d'Occitanie. Et pourtant : « C'est un scénario plutôt optimiste, pour Jean-Baptiste du collectif d'opposition, car toutes les données ne sont pas encore définies ». Selon ce groupe, le bilan rendu par la communauté d'agglomération aurait été réalisé sur

« un périmètre limité », excluant un grand nombre de paramètres. Emmanuel Augé, directeur de cabinet du Sicoval, se dit « intéressé de découvrir ces calculs qui relèveraient presque de la voyance. À ce jour, le bilan carbone ne peut être clairement défini. Rien n'est encore signé avec les entreprises et tout dépendra du cahier des charges strict que l'on s'est fixé ». Lui et ses collaborateurs souhaitent accueillir des petites structu-

res génératrices d'emplois pour créer une économie circulaire et faire tourner l'artisanat. « Sur les 110 hectares, 27 % seront destinés à la renaturation et aux espaces agricoles. Nous allons planter 500 arbres, créer des mares et installer des panneaux photovoltaïques sur toutes les zones. Nous ferons également attention aux techniques de construction afin qu'elles émettent le moins possible », ajoute Emmanuel Augé. Des solutions qui « ne permettront pas de corriger les milliers de tonnes de CO2 dégagés. Les panneaux solaires, c'est 5 % de réduction. Il faudrait 3 000 hectares de forêt pour compenser, autant dire qu'on ne les aura jamais », affirme le collectif Non à la ZAC du Rivel. **Juliette Bernard**



Le collectif Non à la ZAC du Rivel organise ce samedi 3 février, à 18 h 30, une réunion publique d'information à la Halle aux grains de Bazèges. / DDM - JB

Au sujet de de l'hydrographie et des nappes :

- Insuffisance portant sur l'impact du projet sur les cours d'eau, les eaux souterraines et la nappe phréatique (Val Tolosa, prison de Muret).

Au sujet du paysage :

- Pas de prise en compte du ressenti des habitants et de leur perception du site (la Reynerie),
- Enjeu paysager estimé faible sans justification (prison de Muret).

Au sujet des déplacements :

- Insuffisances concernant le stationnement, les déplacements, l'augmentation du trafic routier lié au projet (la Reynerie, Tour Occitanie, prison de Muret, A69).

Au sujet des nuisances :

- Insuffisance de la prise en compte des impacts du projet sur les nuisances : pollution de l'air, nuisances sonores, éclairage (la Reynerie, Val Tolosa, Tour Occitanie, prison de Muret, A69) ; déchets (la Reynerie).

Au sujet du changement climatique :

- Insuffisances concernant l'adaptation au changement climatique, le développement des énergies renouvelables et la sobriété énergétique des bâtiments (la Reynerie, Val Tolosa).

L'exemple de l'A69 :

L'Ae a émis deux, en 2016, puis en 2022 ; c'est ce dernier avis qui est résumé ci-après :

L'Ae (2022) est très critique sur le dossier d'étude d'impact :

- **L'étude d'impact comporte encore de nombreuses lacunes en ce qui concerne les impacts sanitaires, les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre.** L'analyse des variantes ne considère que le mode routier sans exploration suffisante de solutions de substitution raisonnables moins carbonées et moins consommatrices d'espace. **De façon générale, ce projet routier, initié il y a plusieurs décennies, apparaît anachronique** au regard des enjeux et ambitions actuels de sobriété, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de la pollution de l'air, d'arrêt de l'érosion de la biodiversité et de l'artificialisation du territoire et d'évolution des pratiques de mobilité et leurs liens avec l'aménagement des territoires. **La justification de raisons impératives d'intérêt public majeur du projet au regard de ses incidences sur les milieux naturels apparaît limitée.**

- **L'analyse socio-économique**, dont seul un résumé est présenté, ne semble pas avoir été actualisée : elle **repose sur des données de trafic et des hypothèses d'émissions de polluants désormais obsolètes.** L'étude de trafic l'a été partiellement, mais ses résultats actualisés n'ont pas été repris dans l'étude d'impact, en particulier pour l'évaluation des gains de temps et des émissions de polluants et de gaz à effet de serre, lesquelles reposent encore sur des facteurs d'émissions des véhicules déclarés par les constructeurs avant l'affaire des émissions falsifiées des véhicules diesel et non sur des données réelles d'émissions

.../...

.../...

A69 : L'Ae (2022) recommande principalement :

- **de reprendre la modélisation du trafic à l'aide d'un modèle pour prendre en compte des modes de transport non routier** : le dossier présente des durées de trajet et gains de temps fantaisistes et contradictoires (toutes les citations qui suivent sont des verbatim intégraux) : « *les communes de Castres et Toulouse sont à environ 78 km de distance, représentant en voiture, une durée de trajet de 1 h 10 à 1 h 20* », « *Le trajet entre l'A68 à Castelmaurou et Castres représente actuellement un temps de parcours moyen d'une heure environ (hors période de congestion)* », « *La création d'une liaison autoroutière à 2x2 voies entre l'A68 (à Castelmaurou) et la commune de Castres permet de réduire significativement le temps de parcours entre ces deux communes en passant de 52 minutes à minima 35 minutes une fois aménagé l'ensemble de l'itinéraire.* », et le projet « *permettra enfin de réduire significativement le temps de parcours entre Toulouse et Castres le faisant passer à 53 min au lieu d'1 h 10* » ;
- **de mettre à jour le chapitre traitant des variantes afin de tenir compte des objectifs nationaux relatifs à la transition énergétique et à l'absence d'artificialisation nette**, et de vérifier si le choix retenu reste pertinent,
- de calculer et actualiser les émissions lors de la mise en service et à long terme, et d'adosser l'évaluation des risques sanitaires sur les valeurs guides de l'Organisation mondiale de la santé les plus récentes,
- de reconsidérer les mesures d'évitement, réduction et compensation proposées à l'aune des objectifs d'absence de perte nette de biodiversité et d'artificialisation nette.
- **Le dossier ne présente pas les contrats de concession entre l'État et les sociétés ASF et Atosca**. Ces documents, publiés au Journal officiel, décrivent les engagements réciproques entre les pouvoirs publics et les concessionnaires sur un projet susceptible d'incidences environnementales. En tant que tels, ils comportent des informations à caractère environnemental **dont la connaissance permettrait au public d'exercer le droit, notamment garanti par la convention d'Aarhus, de disposer d'informations environnementales et de participer aux décisions prises en la matière**.
- L'Ae recommande de **revoir à la hausse le niveau d'enjeu de la faune et de la flore**. Elle recommande de compléter les atlas cartographiques en présentant par cortèges les résultats des inventaires naturalistes de l'A69, et d'inventorier et cartographier précisément les espèces exotiques envahissantes pour en déduire des mesures proportionnées selon les espèces présentes,
- L'Ae recommande à l'État de s'assurer que les mesures ERC ont une pérennité au moins égale à celle des incidences et à la durée de vie de l'infrastructure et que les compensations prévues garantissent l'absence de perte nette de biodiversité, voire son amélioration, et de les augmenter en cas contraire. Si ce n'est pas possible, elle recommande de prévoir des mesures correctives complémentaires.
- L'Ae recommande de **démontrer la fonctionnalité et la pérennité des mesures compensatoires**, notamment concernant les zones humides et les interruptions des ripisylves du Girou et du Conné. Elle recommande de prévoir des mesures correctives en cas d'insuccès.
- L'étude d'impact estime négligeables les effets du projet sur l'urbanisation et conclut de manière surprenante : « *Le développement éventuel de l'urbanisation autour du projet de liaison Castres – Toulouse ne constitue pas un facteur significatif d'impact supplémentaire sur un environnement aujourd'hui préservé* ». Pourtant, plusieurs projets de zones d'aménagement concerté ou zones d'activité sont prévus par les documents d'urbanisme le long du tracé, dont il est prévisible que la réalisation du LACT et de ses échangeurs accélérera le développement.
- **Le dossier est d'un volume très important** : environ 1 500 pages sur l'A680 et 5 300 pages sur l'A69, auxquelles s'ajoutent 1 800 pages d'étude d'impact commune – les pages de la plupart des pièces étant au format A3 avec deux pages A4 imprimées, ce qui multiplie par deux le nombre de pages A4 résultant (soit plus de 15 000). **L'appropriation du dossier par le public nécessite donc que le résumé non technique de l'étude d'impact soit de qualité. Celui-ci présente pourtant de nombreuses erreurs, contradictions (réelles ou apparentes) ou imprécisions, qui devraient être corrigées.**

Au sujet des mesures ERC :

- Insuffisances portant sur les mesures d'évitement (Tour Occitanie ; prison de Muret)
- Insuffisances portant sur les sites retenus, le coût et le suivi des mesures compensatoires (la Reynerie, Val Tolosa, prison de Muret), ainsi que sur leur pérennité (A69).

2.6.3. Conclusion

Les avis de l'Ae :

Deux projets ont suscité des avis très critiques de l'Ae (A69 et ZAC du Rivel), les autres avis étant plus techniques et moins catégoriques.

Chaque projet étant spécifique, les avis de l'Ae sont forcément différents d'un projet à l'autre ; de plus, les avis de l'Ae ont pu évoluer dans le temps. Cependant, quelques tendances peuvent être dégagées (insuffisances pointées par l'Ae) :

- Ambiguïtés, données contradictoires, données non accessibles : ZAC du Rivel, A69,
- Artificialisation des sols : ZAC du Rivel, A69,
- Pollution (GES, consommations énergétiques), nuisances sonores : Reynerie, Val Tolosa, Rivel, Tour Occitanie, A69,
- Biodiversité, trame verte et bleue : (Tour Occitanie, A69, Rivel, Val Tolosa).



Le Poumon des Céphéides
19 décembre 2022 · 🌐

Grande Aigrette sur la zone boisée près de la ferme de Sausaz.
Laissons-lui cet espace paisible, sans béton, sans artificialisation...



Les faits rapportés par les collectifs :

- Tous les collectifs dénoncent des dossiers trop lourds, trop techniques (d'où le faible nombre de critiques concernant la biodiversité par exemple et les mesures ERC).
- Les projets sont parfois décrits comme datés, d'une autre période, et donc anachroniques (Val Tolosa, A69).



MEDIAPART.FR

A69 : comment l'autoroute a ignoré les rappels à l'ordre de l'État

Mediapart a eu accès à des courriers échangés entre l'administration et Atosca, le concessionnaire de l'autor...

2.7. Absence d'étude de solutions alternatives au projet

Sur les onze projets de notre étude, cinq n'ont pas fait l'objet d'enquête publique, soit qu'elles n'ont pas encore eu lieu (Bocage autrement, Axe vert la Ramée), soit parce qu'ils n'y sont pas soumis (Toulouse chauffe, opposants fourrière, poumon des Céphéides).

Pour ces cinq projets non soumis à une enquête publique, les collectifs auditionnés nous ont rapporté n'avoir eu connaissance d'aucune étude de solution alternative.

La Ligue des Droits de l'Homme et les Amis de la Terre avaient déjà signalé en novembre 2022 à la Présidente de la Commission Nationale du Débat Public ce manque de solution alternative dans le dossier de l'incinérateur du Mirail à Toulouse.

L'étude de solutions alternatives dans les études d'impact

Le Code de l'environnement, précise dans son article R122-5 II-alinéa 7 les éléments que doit comporter une étude d'impact en matière d'étude de solution alternative :

« Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine. »

La totalité des collectifs auditionnés a déploré l'absence d'étude de solutions alternatives dans les projets soumis à études d'impact.

Les avis de l'Autorité environnementale sont globalement critiques, à l'exception du projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Muret sur lequel on reviendra. L'Autorité environnementale note clairement **des absences de solutions de substitution ou pointe des insuffisances ou des carences importantes** :

- **Val Tolosa** : L'Autorité environnementale (2016) note que « **le dossier n'examine pas à proprement parler de solution de substitution concernant la localisation du projet** ». L'Ae relève qu'« *il aurait été intéressant que l'étude d'impact rappelle les arguments qui ont conduit, dans les étapes antérieures à la réalisation du projet (PLU, ZAC) au choix du plateau de la Ménude pour la réalisation de cet équipement* » ;

Absence totale d'alternative concernant le projet de troisième prison à Muret

Sur ce projet porté par le Ministère de la Justice, l'absence d'étude de solutions alternatives est flagrante à deux niveaux :

- ✓ Il est admis en postulat la nécessité de construire une nouvelle prison à Muret, alors qu'aucune solution alternative à la création d'un établissement pénitentiaire de 600 places n'a été étudiée, ni même présentée, comme si le sujet faisait l'unanimité. Pourtant, le collectif « La 3^e prison à Muret, c'est non ! » a mis en avant d'autres solutions existantes : politique de déflation pénale et consolidation des alternatives à l'emprisonnement...
- ✓ Aucune solution alternative sérieuse de localisation du projet n'a été proposée : là aussi, le site de Muret apparaît comme une évidence ; **aucun autre site de substitution n'a été étudié**. Dans un chapitre, l'étude d'impact rappelle les critères d'implantation d'un établissement pénitentiaire (cahier des charges spécifique), et indique que « *Une réflexion globale a été menée avec le concours de la préfecture de la Haute-Garonne sur le territoire de l'agglomération toulousaine, consistant à confronter des zones potentielles d'accueil d'un établissement pénitentiaire avec les exigences du cahier des charges d'implantation d'un tel établissement* », sans qu'une étude de sites alternatifs n'ait été présentée.

Et si deux scénarios ont bien été présentés, ceux-ci ne portent que sur le choix des accès au nouveau centre pénitencier.

L'étude d'impact comporte bien un chapitre portant sur les solutions de substitutions raisonnables, mais en partant du principe que l'accroissement observé du nombre de places en détention s'est accompagné d'une hausse encore supérieure du nombre de personnes incarcérées. Ce qui justifie la création d'un plan immobilier pénitentiaire « 15000 places » annoncé par la garde des Sceaux le 18/10/2018. Nous sommes donc là dans de l'acquis, ce que fait l'étude d'impact qui ne parle en aucune façon dans ce chapitre de substitutions raisonnables ; au-delà de cette approche très politique, surtout dans cette époque de fortes tensions politiques et sociales, **l'étude d'impact aurait mérité de soulever le débat de fond, ce que n'ont fait ni les auteurs de l'étude d'impact, ni l'Autorité environnementale** : on est là dans le Régalien.

- **ZAC du Rivel** : L'Autorité environnementale pointe que « *l'étude d'impact ne présente pas à proprement parler de solutions de substitution qui auraient été examinées* » (avis de l'Ae sur la ZAC du Rivel, en date du 28/08/2019) ;

- **Tour Occitanie** : l'Ae indique que « *l'étude d'impact ne présente pas de façon spécifique et à l'échelle du projet la recherche de variantes* » (avis de l'Ae en date du 5/12/2018 sur le projet Toulouse EuroSudOuest dans lequel s'inscrit le projet de la Tour Occitanie) ;

- **Reynerie** : L'Autorité environnementale relève que « *l'exposé des « solutions de substitution raisonnables » n'est pas traité* » (avis de l'Ae du 6/10/2020 sur le projet de renouvellement urbain du quartier de la Reynerie) ;

- **A69** : L'Autorité environnementale indique qu'« *aucune prise en compte de choix modaux alternatifs n'a été présentée, au motif que le chemin de fer utilise un autre itinéraire pour relier Toulouse et Castres. Cet argument est sans effet sur l'un des objectifs principaux motivant le projet et son utilité publique : le "désenclavement" de Castres. Alors que les questions de transition énergétique impliquant des choix de modes de transport alternatifs au mode routier sont au premier plan des agendas des politiques de*

transition écologique, le parti pris d'analyse des variantes centrées uniquement sur le mode automobile paraît anachronique » (avis de l'Ae du 06/10/2022).

Le collectif Le bocage Autrement propose à Toulouse Métropole un projet alternatif, mais reste sans réponse...

Ce projet, qui consiste à construire 8400 logements au Nord Est de Toulouse, entrainera une forte densification et une artificialisation des sols sur plusieurs dizaines d'hectares. Le collectif Le Bocage Autrement, qui conteste le projet, a proposé une solution alternative, élaborée dans le cadre de la concertation préalable ouverte pour l'élaboration du PLUi-H Toulouse-Métropole, sous forme d'un **Parc Urbain Paleficat – Rives de l'Hers** s'articulant sur 5 axes majeurs :

- ✓ Des ressources consacrées au développement de pratiques agricoles innovantes et durables (maraîchage, arboriculture, viticulture...),
- ✓ Des espaces naturels, boisés ou bocagers, aménagés pour des activités récréatives et éducatives,
- ✓ Un schéma global de préservation de la ressource en eau,
- ✓ Un encouragement à la recherche et à l'expérimentation de nouvelles pratiques répondant aux enjeux sociétaux et environnementaux actuels (agroécologie, économie circulaire...),
- ✓ Une création d'habitat réduite, à destination des agriculteurs et maraîchers travaillant dans le parc.

La proposition du collectif vise à maintenir et développer une zone à vocation agricole très proche du centre, accessible, et faisant revivre la vocation maraîchère d'un quartier qui a longtemps été le jardin potager de Toulouse. A ce jour, Toulouse Métropole n'a pas donné de réponse au projet alternatif porté par Le Bocage Autrement.

Les constats rapportés par les collectifs et les avis formulés par l'Autorité environnementale montrent clairement un non-respect des obligations réglementaires en matière de recherche de solutions de substitution (voir en particulier l'exemple du projet de troisième prison à Muret).

Le projet de loi Climat et Résilience¹⁴ et son objectif affiché d'atteindre le ZAN (zéro artificialisation nette) à l'échéance 2050 semblent contribuer à durcir les avis de l'Ae sur le sujet.

Absence de prise en compte de projets alternatifs

La procédure de concertation préalable aux projets fait également bien peu de cas des propositions alternatives. Lorsque les collectifs citoyens présentent des projets alternatifs, ils ne sont ni pris en compte ni étudiés, comme le montre le projet *Paléficat* porté par Toulouse Métropole et Oppidea¹⁵.

¹⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

¹⁵ OPPIDEA : société d'économie mixte d'aménagement du territoire de Toulouse Métropole

2.8. Cadre juridique et procédures inadaptés à la participation citoyenne

La notion d'opacité des procédures recouvre un ressenti par les associations auditionnées qui résulte de deux principaux facteurs :

- la complexité des procédures en elle-même,
- la volonté réelle ou perçue comme telle des porteurs de projet de camoufler d'une manière ou d'une autre la réalité des projets.

Un cadre juridique complexe régissant les différentes modalités de concertation et consultation

La concertation avec le public est encadrée par plusieurs textes législatifs et réglementaires relevant du Code de l'urbanisme, du Code de l'environnement et du Code des relations entre le public et l'administration (voir annexe 6).

Il existe plusieurs modalités possibles de concertation avec le public dont certaines sont obligatoires, d'autres non. La compréhension des multiples textes réglementaires est difficile comme l'illustrent par exemple les trois fiches-outils sur l'implication du public élaborées par le Cerema qui est un établissement public relevant du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires pour accompagner l'État et les collectivités territoriales en matière d'aménagement :

- ↪ Implication du public : approche générale¹⁶ ;
- ↪ Favoriser l'implication du public : la concertation préalable du Code de l'environnement¹⁷ ;
- ↪ Favoriser l'implication du public : la concertation (classique ou facultative) du Code de l'urbanisme¹⁸.

Cette complexité contribue à l'impression de confusion que peut percevoir le citoyen et que nous ont rapporté les collectifs auditionnés.

Les onze cas concernés par notre enquête relèvent de textes différents et de procédures différentes : six d'entre eux relèvent de procédures issues du Code de l'environnement qui prévoient des enquêtes publiques ; cinq n'ont pas fait l'objet d'enquêtes publiques soit parce qu'ils s'inscrivent dans des textes qui ne prévoient pas cette modalité de concertation (par exemple, la chaufferie biomasse à Toulouse constitue une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) non soumise à enquête publique car en dessous des seuils d'ouverture d'enquête publique), soit parce que la réglementation dont ils relèvent (par exemple, le Code de l'urbanisme) prévoit un phasage d'opérations sans réouverture d'enquête malgré le temps passé (par exemple, la phase 3 ZAC Andromède : Poumon des Céphéides), soit parce que le projet n'est pas encore suffisamment avancé.

Le plus souvent, les projets dépendent de plusieurs types de réglementations : Code de l'urbanisme et Code de l'environnement notamment. **Il est alors très difficile à un collectif de savoir sans aide juridique dans quel cadre et dans quelle temporalité s'inscrit le projet qu'il conteste.**

Par ailleurs, par rapport à un objectif de débat ou de concertation **préalable**, on peut noter une contradiction dans les termes mêmes des textes : en effet, l'article L121-8 du code de l'environnement prévoit notamment que « *Pour ces projets, le ou les maîtres d'ouvrage adressent à la commission un dossier qui décrit les objectifs et les principales caractéristiques du projet entendu au sens de l'article L. 122-1, ainsi que des équipements qui sont créés ou aménagés en vue de sa desserte. Il présente également ses enjeux socio-économiques, son coût estimatif, l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet.* »

¹⁶https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/Fiche_outils_Implicationpublic.pdf

¹⁷https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/Fiche_outils_concertationprealablecodeenvironnement.pdf

¹⁸https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/Fiche_outils_concertationclassiqueoufacultativecodeurbanisme.pdf

Il est clair que lorsqu'un dossier de ce type est soumis à la Commission nationale du débat public, il est déjà trop avancé, ce qui rend toute remise en cause difficile.

Projet de démolition d'immeubles sur le quartier de la Reynerie à Toulouse

Ce projet dont l'histoire s'étale entre 2010 et aujourd'hui 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 ! Quelle que soit l'appellation, ils prévoient tous la démolition de certains immeubles pour laisser la place à un aménagement plus « horizontal » : 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 Grand Projet de Ville** et c'est du fait des démarches engagées par la SA des Chalets pour « reloger » les propriétaires des appartements situés dans les immeubles concernés et notamment dans l'immeuble Messenger que la mobilisation s'organise : les ateliers organisés dès 2010-2011 sur le GPV évoquent la démolition comme un fait acquis. 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 seconde enquête publique est invalidée suite à l'annulation du 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 la nature de sa population.
- **Ce projet de rénovation met en jeu une multitude d'acteurs qui se renvoient les responsabilités** : le programme national de l'ANRU, les collectivités locales (mairie et Métropole), les bailleurs sociaux et le Conseil départemental qui est le principal actionnaire de la SA Les Chalets. 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 à un 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'État 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 ! »*.

Des processus et des procédures générateurs d'opacité

- Lancement du projet : il est fréquent qu'**au démarrage du projet les citoyens intéressés ne sachent pas qui est le maître d'ouvrage ou le porteur de projet et donc à qui s'adresser**. Par exemple, la chaufferie biomasse à Toulouse, dont le maître d'ouvrage est d'abord la collectivité puis l'industriel porteur du projet. Autre exemple, la rénovation du quartier de La Reynerie à Toulouse, dont **les interlocuteurs varient et se renvoient les responsabilités** : SA HLM, Conseil départemental, Mairie de Toulouse, Métropole, ANRU, etc.
- **Dans de nombreux cas, le grand public ne prend connaissance des projets que bien après leur date réelle de démarrage** : la très longue durée des procédures permet difficilement aux collectifs citoyens de poursuivre leur action dans le temps. Par ailleurs, de nombreuses procédures démarrent par des délibérations du ou des conseils municipaux ou conseils communautaires : si les séances de conseil municipal sont publiques, le public est rarement informé des ordres du jour et dans de nombreux cas des décisions sont prises dans le cadre d'ordres du jour très denses et passent donc

inaperçues. On ne peut pas demander aux citoyens de « surveiller » en permanence les ordres du jour des conseils municipaux. La situation semble encore plus grave dans le cas des conseils communautaires qui, étant plus loin des citoyens, sont moins suivis.

actuToulouse

Toulouse. Voici comment la Tour d'Occitanie a pu "sortir du chapeau" en un an et sans concertation

De mars 2016 à mars 2017, il n'a fallu qu'un an pour que la Tour d'Occitanie ne sorte des cartons à la surprise générale de Toulousains pas informés du projet mené en coulisses...



- **Certains grands projets ont pu faire l'objet d'une large concertation à leur lancement, mais des prises de décision majeures ont été occultées.** C'est le cas en particulier du projet d'aménagement du quartier de la gare Matabiau à Toulouse : Toulouse Euro-Sud-Ouest (TESO). La Tour Occitanie est apparue en cours du processus d'aménagement comme un fait accompli alors même que la concertation n'avait pas ou peu évoqué cette option au départ. De même, la chaufferie biomasse inscrite dans le projet TESO n'a pas été évoquée dans la concertation de départ. Ces dysfonctionnements créent une méfiance vis-à-vis des procédures de concertation perçues comme outils de camouflage de décisions majeures, alors qu'il n'est pas impossible qu'il s'agisse juste de manque d'anticipation des maitres d'ouvrage.
- **« Saucissonnage des projets » :**
 - ✓ **Dans le temps :** la combinaison des réglementations aboutit presque partout à un séquençage dans le temps qui ne permet pas aux collectifs d'agir suffisamment en amont. L'empilement des processus et procédures d'urbanisme, des plans et schémas, etc., fait que certains projets sont très tardivement connus du public alors qu'ils sont déjà prévus depuis de nombreuses années. C'est ce à quoi ont été confrontés plusieurs collectifs concernant des projets inscrits dans le projet d'une zone d'activités prévue au SCOT puis dans le PLU, à l'exemple de la ZAC du Rivel. La collectivité maître d'ouvrage a alors beau jeu d'expliquer que le projet est déjà ancien et qu'il est impossible de revenir en arrière.
 - ✓ **Dans l'espace :** dans de nombreux cas, les projets sont présentés de manière cloisonnée et ne font pas l'objet d'une présentation globale. Par exemple, le projet de l'autoroute A69 n'abordait pas l'augmentation de l'exploitation des gravières en Ariège qu'allaient entraîner les besoins en granulats (2,6 millions de tonnes¹⁹). Cette artificialisation des terres en Ariège n'était pas prise en compte dans l'étude d'impact de l'A69.

¹⁹ <https://reporterre.net/A-Toulouse-la-lutte-pour-l-eau-rejoint-celle-contre-l-A69>

**Aménagement d'une zone d'activité :
ZAC du Rivel sur le SICOVAL en Haute-
Garonne.**

Ce projet relativement « simple » - création d'une zone d'activité prévue dans le SCOT et dans les documents d'urbanisme – se déroule sur plus de 20 ans et fait l'objet de nombreuses procédures : délimitation d'une ZAD en 2002, création d'une ZAC en 2015 après concertation préalable en juillet 2006, enquête publique fin 2019, déclaration d'utilité publique en 2020 puis consultation du public (art 123-19 CU) en avril-mai 2022. En juillet 2022, le projet est approuvé par le conseil communautaire. **Les parties prenantes ne « découvrent » le projet qu'à l'occasion de l'affichage sur site d'un panneau d'information portant sur l'enquête publique de 2019.** Le collectif ne se monte qu'en août 2022. Des réunions d'information ont bien été organisées lors des différentes phases, mais les communes n'ayant pas relayé l'information issue de la communauté d'agglomération du SICOVAL, les personnes intéressées au premier chef n'ont pas eu l'information à temps.

L'impact de la temporalité des projets d'aménagement sur la participation citoyenne

La temporalité est relativement difficile à appréhender en amont des projets d'aménagement, eu égard à la multiplicité et à l'évolutivité des procédures réglementaires, à la maîtrise du foncier²⁰, aux changements politiques éventuels faisant suite à des élections municipales ou autres, aux porteurs de projets qui peuvent éventuellement ne plus être les mêmes, aux aléas économiques, aux fouilles préventives archéologiques, au recensement d'espèces protégées, aux recours juridiques, qu'ils soient ou non suspensifs (très peu le sont), etc.

Certains des projets concernés par notre enquête s'étalent sur plusieurs décennies (Val Tolosa, Andromède, ZAC du Rivel, A69).

Il n'est alors pas étonnant que des citoyens se regroupant dans une association ou un collectif dépensent beaucoup de temps et d'énergie à suivre dans la durée un dossier, très complexe quant aux procédures, aux rouages administratifs, aux jeux des acteurs, et qui comporte parfois plusieurs enquêtes publiques. Un gros travail de mémoire et de reconstitution de la chronologie est souvent nécessaire.

L'ensemble de ces constats génère un ressenti très négatif sur les processus et procédures d'aménagement, à l'exemple de ces deux témoignages :

« Les décisions sont prises puis les habitants sont informés du projet en même temps que de l'urgence à le réaliser ». (Toulouse chauffe)

« On sent que les concertations sont faites car il faut le faire mais que les projets sont déjà actés et qu'il n'y a pas vraiment de discussion ». (Le poumon des Céphéides)

La loi ASAP (Accélération et simplification de l'action publique) votée en décembre 2020 allège les contraintes pour les porteurs de projet (par exemple en organisant la consultation par voie électronique sans commissaire enquêteur) et vient réduire les possibilités et les espaces de concertation déjà jugés insatisfaisants par les collectifs auditionnés.

²⁰ Soulignons à ce propos qu'une déclaration d'utilité publique peut avoir une durée de 10 ans

2.9. « Bidouillages » : opacité, dissimulation, détournement de procédures

Nous avons retenu la catégorie « bidouillages » proposée par Léa Sébastien à l'issue de la première étape d'analyse des auditions, car il apparaissait dans les témoignages recueillis beaucoup de faits qui ressemblaient à des manœuvres tendant à rendre les procédures inopérantes, stériles, inefficaces, parmi lesquelles on peut citer :

- ↪ L'organisation des enquêtes publiques en période de congés ou des retards dans les échanges pour « jouer la montre » ;
- ↪ L'absence d'informations majeures dans les consultations publiques ;
- ↪ L'utilisation de dispositions, certes légales, mais détournées du bien commun au profit d'organismes privés.

Dans ces situations, les porteurs de projet d'aménagement ne sont pas dans l'illégalité, mais jouent avec le système en se saisissant des failles réglementaires.

Un exemple nous en est fourni avec la tour Occitanie :

Le choix d'une procédure simplifiée « légale » qui évite la concertation

Comme le rapporte le collectif « Non au gratte-ciel de Toulouse », une modification simplifiée (MS1) du Plan local d'urbanisme (PLU) a été opérée entre le 08/01/2018 et le 07/02/2018, sans enquête publique, pour exemption de quota de logement sociaux et réduction du nombre de places de vélo dans la tour. En effet, le PLU alors opposable de Toulouse Métropole, sur la commune de Toulouse, précisait que le respect des obligations en matière de logements sociaux (LLS) s'apprécie à l'échelle de l'unité foncière. Le collectif rappelle les arguments invoqués dans la MS1 pour justifier cette modification du PLU : « *cette approche est trop limitative et n'intègre pas d'autres dispositions opérationnelles du Code de l'urbanisme comme les opérations d'aménagement concédées (art. L. 300-4 et suivants du Code de l'urbanisme), qui permettent de respecter les obligations en matière de logements sociaux à l'échelle du programme global de construction. Il convient donc de préciser que le respect des obligations en matière de logements sociaux peut s'apprécier également à l'échelle d'une opération d'aménagement concédée. En outre, et s'agissant de l'opération d'aménagement Toulouse Euro-Sud-Ouest (TESO), cette opération respectera, à l'échelle du programme global des constructions, les orientations du Programme local de l'habitat (PLH), et à terme, celles du PLUi-H* ». Pour le collectif, « *le tour est joué ! la tour Occitanie pourra être réservée aux riches, sans être soumise à la production de LLS* », et cette mesure équivaut à un cadeau de 10 M€ au promoteur, même s'il y a bien eu l'obligation pour le promoteur, suite à l'enquête publique, de financer des logements sociaux ailleurs dans le secteur TESO, mais là où le prix du foncier était bien moindre. Ainsi, pour le collectif, même si la procédure de modification simplifiée est valable légalement, une procédure de modification classique avec enquête publique aurait été largement préférable, car le fait de soustraire la tour Occitanie d'une obligation de production de logements sociaux permet la construction « d'une tour de luxe faite pour les riches ».

Des consultations ou des prises de décision en périodes de vacances pour éviter les oppositions

S'agissant des manœuvres de contournement de l'esprit de la loi, les auditions mentionnent assez souvent le problème de la période choisie pour les consultations. Plusieurs collectifs signalent que les concertations sont organisées pendant les congés d'été ou d'hiver.

Il en va de même des périodes pendant lesquelles sont prises certaines décisions. Le collectif « La 3^e prison à Muret, c'est non ! », souligne que la décision du préfet de Haute-Garonne de signer le 28 juillet 2021 l'arrêté déclarant « d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la création » de ce nouvel établissement pénitencier sur le territoire de Muret a été prise « *en catimini en plein cœur des vacances, alors même que le commissaire enquêteur avait donné un avis défavorable, ce qui constitue un déni de démocratie* ».



FRANCEBLEU.FR

A Muret, l'Etat accusé de chantier "illégal" et d'atteinte écologique sur le site de la future prison - France Bleu

Des informations majeures occultées dans les consultations et les documents présentés

Si bon nombre de collectifs évoquent des présentations de projets tardives et incomplètes, pour le collectif « La 3^e prison à Muret, c'est non ! » l'opacité a été jusqu'au « *Refus de nous répondre : On ne sait toujours pas quelle est la fonction de cet établissement, coût des bâtiments et sur le reste on ne sait pas* ».

Concernant la tour Occitanie, l'information manquante au début portait sur la hauteur de celle-ci. Dans le bilan de la concertation effectué dans le cadre d'une délibération du conseil de Toulouse Métropole en date du 30/06/2016, il est mentionné : « *Si le dossier de concertation ne présentait pas, à ce stade du projet, la création d'un immeuble de grande hauteur, les contributions évoquent malgré tout ce point* ».

Lors de l'audition, le collectif « Non à la tour Occitanie » nous a indiqué : « *On ne sait pas de quels contributeurs il s'agit, ni quelles sont leurs motivations. Quoi qu'il en soit, l'immeuble de grande hauteur est repris dans la conclusion de l'avis du commissaire enquêteur. On frise l'illégalité* ».

En effet, dans l'article publié par actu Toulouse le 15/11/2017²¹, on peut lire : « *Si le maire de Toulouse, Jean-Luc Moudenc a pu en évoquer l'idée, la possibilité de faire un immeuble de grande hauteur (IGH) à Matabiau ne figure dans aucun des documents officiels présentés au public dans le cadre des deux concertations qui sont lancées au printemps 2016. Le sujet n'a pas plus été abordé dans les ateliers TESO, regroupant les riverains et les associations de quartiers et visant à travailler en amont sur le projet du quartier Matabiau. Ateliers qui se sont tenus toute l'année 2015* ». Le collectif estime que la Mairie avait de fait anticipé dès 2016 pour autoriser un immeuble de grande hauteur, qui n'est pas repris dans le Plan Guide Urbain datant de la même date ce qui le conduit à conclure qu'« *il s'agit bien là d'une tromperie, ou a minima d'une incohérence totale entre les deux documents* ».

²¹ https://actu.fr/occitanie/toulouse_31555/toulouse-voici-comment-tour-doccitanie-pu-sortir-chapeau-an-sans-concertation_13385396.html

Chapitre 3 : L'absence de démocratie environnementale et ses conséquences

3.1. Une absence de démocratie environnementale

L'analyse présentée dans le chapitre 2, établie à partir des faits rapportés par les collectifs auditionnés, des avis de l'Autorité environnementale et d'articles de presse, montre **une non-application des droits définis dans les traités et chartes promouvant la démocratie environnementale**.

En particulier, comme le montre aussi Léa Sébastien²², **les trois droits définis dans l'article premier de la convention d'Aarhus ne sont pas respectés** dans les projets concernés par notre enquête :

- **Accès à l'information sur l'environnement.** Les témoignages des collectifs auditionnés 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 – impacts négatifs des projets minimisés... Ces faits et l'opacité des données génèrent auprès des collectifs le sentiment que tout semble fait pour rendre difficile la compréhension du projet et sa contestation par les citoyens. Le manque de transparence est parfois renforcé par la mise en avant du secret des affaires dans les projets impliquant des partenariats publics-privés.
- **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 leur pertinence et leur utilité. Les collectifs citoyens, mais également l'Autorité environnementale et des commissaires enquêteurs, déplorent l'absence de présentation et d'étude de solutions alternatives. 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 ».
- **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. À ces constats s'ajoute, semble-t-il, une appropriation jugée insuffisante du droit de l'environnement par les magistrats.

« Cet arrêté a été signé en catimini en plein cœur des vacances, alors même que le commissaire enquêteur avait donné un avis défavorable »,
« volonté de passer en catimini, voire de passer en force »
(La 3^e prison à Muret, c'est non !)

Les processus décrits par les collectifs citoyens et documentés dans la presse sont également entachés d'abus de pouvoir et de conflits d'intérêts.

²² Léa Sébastien, Conflits environnementaux : plus de gouvernance, moins de démocratie, in *HERODOTE*, 3^e trimestre 2024, éd. La Découverte

3.2. Une non-priorisation des enjeux écologiques et de l'avenir des générations futures

Une charte de l'environnement a été inscrite en 2005 dans la constitution française (voir annexe 7) afin de donner une valeur fondamentale aux enjeux de préservation de l'environnement et de l'avenir des générations futures²³ à l'exemple de ses trois premiers articles :

- Article 1 : Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.
- Article 2 : Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.
- Article 3 : Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Or les faits rapportés par les collectifs citoyens et les avis émis par l'Autorité environnementale témoignent :

- ↳ d'une prise en compte insuffisante des enjeux écologiques par les porteurs de projet et les autorités en charge des décisions d'autorisation des travaux,
- ↳ d'un décalage entre les objectifs économiques mis en avant par les porteurs de projet et les décisions à prendre en matière d'adaptation au changement climatique.

Et lorsque la justice est amenée à se prononcer, souvent après de longues et difficiles procédures, les collectifs citoyens constatent une nouvelle fois une sous-estimation des enjeux écologiques ou encore une méconnaissance et une non-application du droit environnemental.

The screenshot shows a news article on the website 'LE JOURNAL Jt TOULOUSAIN'. The page features a navigation bar with categories like OCCITANIE, ACTUALITÉS, POLITIQUE, SANTÉ, ECONOMIE, CULTURE, SOLUTIONS, and FRAN. The article title is 'Opposition à l'A69 : le collectif LVEL présente son alternative ferroviaire' by Héloïse Thépaut, dated 5 février 2024 - 17:49. The article text states: 'Le collectif "La voie est libre" (LVEL) vient de détailler son alternative ferroviaire à l'autoroute A69 entre Toulouse et Castres. D'un montant compris entre 80 et 120 millions d'euros, elle prévoit notamment une augmentation du cadencement des trains à la demi-heure sur la ligne Toulouse-Mazamet d'ici 2030.'

²³ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-charte-de-l-environnement>

3.3. Un sentiment partagé d'injustice et de perte de confiance envers les institutions et les élus

Tout d'abord, il nous semble important de préciser que notre guide d'entretien ne prévoyait pas d'interroger explicitement les collectifs sur leurs ressentis. Nous étions centrés sur les faits. Or, toutes les personnes auditionnées ont fait part de ressentiments forts issus de leurs expériences.

Tout comme le montrent les recherches de Léa Sébastien²⁴, **notre enquête a constaté une perte de confiance des collectifs citoyens envers les institutions publiques et un sentiment d'injustice vis-à-vis du pouvoir décisionnel des élus.**

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 ; ils vont de **l'incrédulité** (avec l'idée que l'on n'a pas été convaincus), au sentiment de vivre une **injustice** et à la **colère** face à une situation qualifiée d'inacceptable. Un membre d'un collectif interrogé exprime de la souffrance.

Les deux tiers des collectifs ont exprimé à plusieurs reprises 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 infantilisante, « 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.

L'assemblée des habitants de la Reynerie : un des arguments avancés était que : « *le quartier était enclavé alors que c'est faux, car la Reynerie est un des quartiers les moins enclavés de Toulouse : il existe 4 stations de métro, des bus et l'accès au périphérique. (Cf. l'enquête flash de satisfaction faite par la mairie)* ».

La 3^e prison à Muret, c'est non ! : À propos des enquêtes d'utilité publique, des « concertations », « *pour la majorité des personnes, ce sont des mensonges et ils ne croient pas que ce soit pris en compte. Les gens considèrent qu'il ne faut rien en attendre, car c'est hypocrite et mensonger.* »

Les sentiments générés par les processus mis en place par les porteurs de projet – injustice – tromperie – manque de respect – **génèrent de la colère, une perte de confiance** envers les institutions et ils **viennent fortement mettre en doute le sentiment de vivre dans un cadre démocratique** comme l'illustre ce témoignage recueilli :

« 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'État 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 ! » (Assemblée des habitants de la Reynerie).

²⁴ Léa Sébastien, déjà citée.



Reportage

« Ces appartements ont résisté à AZF, et maintenant on veut nous jeter dehors » : à Toulouse, mobilisation de la dernière chance contre les démolitions

Porté par la vague écologique, un collectif d'architectes et d'habitants se mobilise contre les démolitions d'immeubles construits par Georges Candilis dans le quartier du Mirail. En face, la métropole oppose sa volonté de mieux répartir l'offre HLM sur tout le territoire.



L'un des immeubles construits par Georges Candilis à Toulouse (Haute-Garonne), menacé par la destruction. Le 23 janvier 2023. (Lionel Bonaventure/AFP)

Notre commission a été particulièrement étonnée par la **convergence des témoignages recueillis**. Si des différences dans les mises en œuvre des projets apparaissent, nous avons constaté que **tous les faits et sentiments rapportés par les onze collectifs citoyens témoignent de manière unanime d'une absence de démocratie dans les conditions de mise en œuvre des projets d'aménagement à impact écologique, ou à minima, de carences importantes en la matière.**

Ainsi, comme l'écrit Léa Sébastien, *plutôt que d'ouvrir les décisions à un ensemble d'acteurs du territoire, ces outils de gouvernance territoriale entérinent le plus souvent une décision déjà prise en amont, et en aucun cas les élus ne se dessaisissent de la décision.*²⁵

Cette absence de démocratie a deux conséquences majeures :

- 1. Elle ne répond pas à l'objectif de protection de l'environnement** défini dans la charte de l'environnement inscrite dans la constitution : « *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».
- 2. Elle génère des sentiments très négatifs et une perte de confiance** envers les institutions auprès des citoyens concernés par les projets.

Cette réalité résulte de plusieurs causes qui ont pu apparaître au cours de notre enquête :

- Opacité et complexité des procédures d'information et de décision ;
- Modalités d'organisation des concertations favorisant l'opacité, les dissimulations, les détournements de procédures, etc. ;

²⁵ Léa Sébastien, déjà citée.

- Champ d'intervention et pouvoir limités de la CNDP (Commission nationale du débat public) ;
- Réglementation insuffisamment contraignante comme la dimension consultative des avis de l'Autorité environnementale ou des commissaires enquêteurs ;
- Intentions des porteurs de projets loin d'être exemplaires ou volontaires en matière de participation et de protection de l'environnement ;
- Priorité accordée aux enjeux économiques et privés et non à la transition écologique et aux biens communs ;
- Absence de débat public autour des notions d'intérêt général et d'utilité publique mises en avant par les décideurs publics pour mettre en œuvre leurs projets d'aménagement.

Au regard des conclusions de notre enquête, les élus et les représentants de l'État ne peuvent donc pas se prévaloir du titre de « garants de la démocratie ».

Comme l'écrit Léa Sébastien²⁶ « *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 les prendre* ».

Pour la Ligue des Droits de l'Homme, 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 prochain chapitre aura pour objectif de présenter quelques propositions pour aller dans ce sens.

²⁶ Léa Sébastien, déjà citée.

Chapitre 4 : Préconisations

Du fait de l'absence de démocratie environnementale constatée au terme de notre enquête et des fortes aspirations des citoyens et des citoyennes, qui veulent être associés aux projets d'aménagement de leur territoire pour préserver l'environnement et ne pas impacter négativement l'avenir, il est nécessaire de faire évoluer les aspects législatifs et réglementaires afin de rendre effectifs :

- ↪ l'accès à l'information concernant les projets d'aménagement,
- ↪ la participation des citoyens à la décision,
- ↪ les procédures de droits,
- ↪ la préservation de l'environnement et de la biodiversité.

Nous soumettrons ces préconisations aux parlementaires de Haute-Garonne.

Mais sans attendre ces évolutions juridiques et réglementaires, nous formulons déjà des engagements que les collectivités et les autorités décisionnelles locales en matière de projets d'aménagement pourraient prendre dès maintenant. Ces préconisations pourront également servir de point d'appui pour les collectifs citoyens confrontés à des mises en œuvre d'aménagement sans concertation satisfaisante.

Pour élaborer ces préconisations, nous sommes appuyés sur :

- ↪ l'analyse des difficultés, obstacles et attentes rapportés par les collectifs auditionnés ;
- ↪ l'analyse des avis de l'Autorité environnementale et des suites qui y étaient données ;
- ↪ les objectifs de textes normatifs, en particulier la Convention internationale d'Aarhus dont la France est signataire ;
- ↪ les engagements formulés dans la charte de la participation du public du Ministère de la transition écologique qui vise à améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie ;
- ↪ les valeurs et principes présentés dans la charte de la participation citoyenne de Toulouse métropole.

Nous avons aussi en mémoire deux préconisations présentées en 2015 dans le rapport de la LDH sur les conditions ayant conduit à la mort de Rémi Fraisse concernant le volet déficit démocratique constaté pour le projet de barrage de Sivens, préconisations qui n'ont malheureusement pas été reprises par les autorités gouvernementales (voir l'encadré).

Rappel des préconisations formulées en 2015 par la LDH suite au décès de Rémi Fraisse :

1 - Une réforme de la procédure d'enquête d'utilité publique

Le caractère purement formel du dispositif en vigueur dans le cadre des enquêtes d'utilité publique apparaît de manière criante lorsqu'on examine le processus qui a conduit à la décision de construire le barrage de Sivens. La commission d'enquête citoyenne appelle le gouvernement à lancer une réflexion afin que cette procédure soit réformée en profondeur en vue de l'application effective de l'obligation de concertation.

En outre, la création d'un **organe de contrôle national indépendant** de l'enquête d'utilité publique doit être envisagée. Dans une époque où la préoccupation écologique ne cesse d'être proclamée sans pour autant être suffisamment prise en compte dans les décisions publiques, la création d'un tel organe, doté d'un pouvoir suspensif à l'égard de la procédure d'enquête d'utilité publique et susceptible d'être saisi par un nombre déterminé de citoyens, directement ou le cas échéant par le truchement d'un député, paraît vivement souhaitable pour tout projet comportant un impact environnemental significatif ou dans l'élaboration duquel apparaît un risque de conflit d'intérêts.

2 - La création d'une procédure à jour fixe devant la juridiction administrative

C'est l'une des difficultés majeures mises en lumière par les travaux de la commission d'enquête citoyenne que l'inadaptation radicale des procédures existantes devant la juridiction administrative pour permettre un contrôle effectif et efficace de la légalité des grands projets. La procédure de droit commun en référé est soumise à des conditions trop strictes et subjectives. La procédure dite « au fond », devant le tribunal administratif lui-même, est soumise à des délais radicalement incompatibles avec la nécessité d'apprécier avec une certaine célérité la légalité de ces projets. La création d'une procédure à jour fixe, susceptible d'aboutir à un jugement dans un délai de deux à trois mois, doit faire l'objet d'une réflexion urgente de la part de la chancellerie.

4.1. Préconisations à visée législative ou réglementaire

4.1.1. Points d'amélioration pour favoriser l'accès à l'information, à la décision et à la justice

La question des modalités de concertation, d'organisation du débat public, etc., a fait l'objet de nombreuses réflexions notamment suite aux événements de Sivens et de Notre-Dame-des-Landes : un rapport datant d'avril 2020 du CGEDD²⁷ (Conseil général de l'environnement et du développement durable, renommé Inspection générale de l'environnement et du développement durable, ou IGEDD, en 2022) a fait un point très complet de la question tout en s'inquiétant de la multiplication des textes d'exception visant à raccourcir les délais de réalisation des opérations au détriment des processus de concertation et d'enquête publique, aussi imparfaits soient-ils.

Le présent rapport ne vise pas à refaire le travail considérable et à ce jour non suivi d'effet du travail mené par le CGEDD, mais à en souligner quelques éléments principaux suite aux constats découlant de notre enquête.

Constat 1 : Il faut associer les citoyens et les citoyennes en amont.

Trop souvent, les projets en cause ont fait l'objet de décisions souvent anciennes à l'occasion de la mise en place d'un SCOT, d'un PLU ou autres documents d'urbanisme : les enquêtes publiques arrivent lorsque les dossiers sont déjà ficelés et que les décisions sont de fait déjà prises. La réforme de l'enquête publique telle qu'évoquée dans le rapport de la LDH sur les conditions ayant conduit à la mort de Rémi Fraisse devrait être entamée.

Propositions :

- **Revoir la procédure d'enquête publique** tant dans sa temporalité que dans son rôle : le commissaire enquêteur doit-il être un garant du débat et de la concertation ou doit-il donner un avis ?
- **Prévoir une saisine directe de la CNDP** (Commission nationale du débat public) **par les citoyens** en révisant les conditions actuelles trop restrictives : 10 000 ressortissants majeurs de l'UE dans un délai maximum de 2 mois à compter de la publication de l'avis par le maître d'ouvrage – seuils financiers
- **Renforcer la fonction de garant du débat** en rendant obligatoire le tiers garant dans les processus de concertation.
- **Prévoir la possibilité d'accéder à une expertise contradictoire, c'est-à-dire à une contre-expertise des informations fournies par le porteur de projet**, en particulier en permettant l'accès des citoyens à de l'expertise universitaire financée par le Ministère de l'enseignement supérieur (préconisation formulée lors du colloque du CESE « *Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ?* » - voir conclusion générale et annexe 8).

Constat 2 : Le saucissonnage des procédures a souvent été pointé par les collectifs ; il est délétère et constitue un manque flagrant de démocratie.

Proposition : Obliger le porteur de projet à la transparence en exigeant la présentation de la globalité d'un projet, même si, pour des raisons financières par exemple, le projet est découpé en séquences.

²⁷ https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0011682/013016-01_rapport-publie.pdf

Constat 3 : Il est difficile d'accéder au droit et aux documents.

Les citoyens rencontrent des difficultés à accéder au droit et parfois aux documents produits à l'occasion de telle ou telle procédure.

Propositions :

- Sur le premier point, **élargir aux enjeux liés à l'environnement** traités dans ce rapport **le champ d'intervention des maisons de la justice et du droit**, aujourd'hui dédiées aux procédures civiles (droit de la famille, du travail, du logement, etc.).

Sur le second point :

- prévoir une **procédure d'urgence auprès de la CADA** (Commission d'accès aux documents administratifs).

- Mettre à disposition sous forme de données ouvertes (open data) les divers **documents administratifs** et **pénaliser les structures qui refusent l'accès à ces informations** (préconisation formulée lors du colloque du CESE « *Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ?* »).

- Procéder à un « nettoyage » des textes juridiques régissant le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement de façon à **clarifier le droit applicable**.

Constat 4 : Une fois les projets arrêtés et les éventuelles demandes de modifications effectuées, rien ne garantit la suite.

Proposition : créer un « droit de suite » pour les citoyens et préciser le contenu de l'obligation redditionnelle (obligation de rendre compte) posée par les articles L 121-13 et L121-16 du code de l'environnement.

Constat 5 : Les procédures juridiques engagées auprès des tribunaux administratifs sont inopérantes pour permettre un contrôle effectif et efficace de la légalité des projets.

Proposition : réformer le référé suspension : La préconisation faite en 2015 par la LDH (voir encadré du début du chapitre 4) concernant la **création d'une procédure à jour fixe devant la juridiction administrative** reste d'actualité.

4.1.2. Points d'amélioration pour permettre une réelle prise en compte de l'environnement dans les projets

La liste présentée ci-après est non exhaustive.

Constat 1 : L'étude d'impact est financée par le porteur de projet, ce qui constitue un biais puisqu'il peut exercer des pressions (concernant notamment les mesures ERC) sur le rédacteur de l'étude d'impact.

Le financement par le porteur du projet crée de fait un **risque en termes de partialité**. L'étude d'impact est certes soumise à des **instances consultatives** (Autorité environnementale, CNPN) pour avis, mais ces dernières ne peuvent qu'en pointer les carences. Le **juge administratif** se montre quant à lui de plus en plus attentif à la robustesse de l'étude d'impact, mais sa compétence technique n'en demeure pas moins limitée²⁸.

Proposition : La proposition consiste à imposer la médiation d'un tiers indépendant pour le financement des études, ce qui permettrait de prévenir le risque d'influence sur le contenu des études d'impact.

²⁸ <https://www.helios-avocats.com/2024/05/15/vers-un-tiers-financement-des-etudes-dimpact/>

Cette proposition a déjà fait l'objet d'un amendement²⁹ ajoutant l'alinéa suivant à l'article L122-3 du code de l'environnement « 10° Les modalités du financement de l'étude d'impact par un organisme tiers présentant des garanties d'indépendance ». Cet amendement, qui a été récemment rejeté, devrait être introduit dans le corpus législatif.

Et selon nous, la certification des bureaux d'étude n'est pas la solution (elle risque en effet de favoriser les grosses structures au détriment de bureaux d'étude parfois plus soucieux de leur indépendance).

Constat 2 : La séquence ERC repose sur l'évitement des enjeux majeurs, c'est-à-dire relatifs à la biodiversité remarquable. Mais qu'en est-il de la biodiversité ordinaire des territoires ? Elle est le plus souvent minorée, peu prise en compte dans les projets d'aménagement.

Ainsi, un milieu à faible enjeu environnemental est considéré par certains bureaux d'étude comme non patrimonial, ce qui induit pour le porteur de projet l'absence de mesures ERC.

On peut citer l'exemple de la prison de Muret : « L'Autorité environnementale rappelle que l'ensemble des impacts sur la biodiversité, qu'elle soit remarquable ou ordinaire, doit être analysé au même titre »³⁰.

Proposition : Conforter la prise en compte effective de la biodiversité ordinaire dans les études d'impact.

Constat 3 : D'une façon plus générale, la grille d'évaluation des enjeux écologiques est spécifique à chaque bureau d'étude, induisant des interprétations qui sont propres à chaque bureau d'étude.

La grille d'évaluation des enjeux écologiques rédigée par les bureaux d'étude n'est pas homogène ; dans certains cas, elle permet de diminuer artificiellement les niveaux d'enjeux.

Proposition : Confier à chaque DREAL une mission visant à la réalisation d'une grille commune d'évaluation des enjeux écologiques.

Constat 4 : Les conditions d'équivalence entre les dégradations écologiques et les mesures de compensation ne sont pas précisées dans la loi, laissant aux opérateurs et aux bureaux d'étude tout loisir pour fixer et utiliser leurs propres normes d'équivalence.

Proposition : Proposer un texte ministériel fixant la hiérarchisation des mesures compensatoires en fonction de l'importance des impacts.

Constat 5 : Il est difficile de comprendre que, malgré les avis négatifs de l'autorité environnementale et du CNPN, le préfet puisse donner l'autorisation environnementale de la réalisation du projet.

L'exemple de la décision du préfet d'autoriser le projet de l'A69 est édifiant à ce sujet : les considérations préfectorales portent essentiellement sur le bilan socio-économique du projet, présenté comme positif, sur la raison impérieuse d'intérêt public majeur (contestée par le CNPN), sur l'absence de solution alternative satisfaisante (mais l'étude d'impact n'en a pas apporté la preuve), etc. L'arrêté préfectoral est muet sur les avis de l'Ae et du CNPN, qui contredisent au moins partiellement l'arrêté préfectoral. L'arrêté préfectoral cite le mémoire en réponse du maître d'ouvrage alors qu'il n'apporte pas de véritable réponse à l'avis donné par l'Ae.³¹

Proposition : Dans le cas où les avis de l'Autorité environnementale ou du CNPN s'avèrent très critiques sur un projet, le préfet devrait obligatoirement apporter des justifications fortes dans une réponse explicite à ces avis (et non noyée dans des « considérations ») pour que ce projet soit autorisé.

²⁹ Amendement n° 2477 en date du 09/05/2024 présenté dans le cadre de l'orientation pour la souveraineté en matière agricole et renouvellement des générations en agriculture

³⁰ Avis de l'Ae sur le projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Muret

³¹ Exemple du projet de grand port maritime de Dunkerque et de l'avis de l'Autorité environnementale : https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ra-ae_2023_01_juillet_300ppp_hd_2cr_cle279e2b.pdf

Constat 6 : Certains projets soumis à étude d'impact n'intègrent pas le permis de construire, le dossier « Loi sur l'eau », le dossier de demande de dérogation à la destruction d'espèces protégées, etc., dans l'enquête publique, ce qui empêche une compréhension globale du projet par le public.

Proposition : Modifier l'article L122-1-1 du code de l'environnement, en exigeant d'identifier la totalité des incidences du projet sur l'environnement dans l'étude d'impact³².

Constat 7 : Dans un certain nombre d'études d'impact, les sites de compensation ne sont pas identifiés à ce stade de la procédure, ce qui génère un flou quant à leur pertinence et leur pérennité. Dans d'autres projets, les mesures de compensation sont imprécises³³, indiquées parfois au conditionnel (*les mesures compensatoires pourraient porter sur...*)

Proposition : Exiger que les sites de compensation soient identifiés et précisés dès l'étude d'impact, et qu'ils fassent l'objet d'un engagement ferme du maître d'ouvrage.

Constat 8 : L'étude des solutions de substitution raisonnable n'est pas suffisamment prise en compte dans les études d'impact. Plusieurs avis de l'Ae pointent ce déficit d'analyse qui bénéficie en toute impunité au porteur de projet.

Proposition : Le ministère de la transition écologique devrait rédiger une note encadrant les obligations du maître d'ouvrage visant à une application stricte de l'analyse des solutions de substitution raisonnable, comme le prévoit le Code de l'environnement. En cas d'insuffisance de l'étude d'impact sur ce sujet, une actualisation devrait être réalisée et intégrée à l'étude d'impact avant enquête publique.

Constat 9 : En ce qui concerne les impacts paysagers analysés dans l'étude d'impact, la dimension historique, affective et sensible de l'espace dans lequel s'inscrit le projet n'est pas (ou si peu) prise en compte ; ainsi, dans certains projets, les habitants et riverains sont dépossédés des paysages de leur vie quotidienne en raison de la nature même du projet.

Proposition : Obliger le porteur de projet à mener une analyse sensible et socioculturelle du paysage.

³² L'article L122-1-1 du CE indique que si « *les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact* »

³³ <https://www.banquedesterritoires.fr/le-contexte-dacceleration-de-la-mise-en-oeuvre-des-projets-industriels-bouscule-la-democratie>

4.2. Engagements des collectivités pour faire vivre une démocratie environnementale sur les territoires

Nous avons retenu dix engagements que pourraient prendre les collectivités locales afin de rendre effective la participation citoyenne et de donner la priorité à la préservation de l'environnement.

Faciliter l'accès à l'information

Engagement n° 1 : Mettre à disposition une information claire, complète, accessible et régulière

- Un service dédié au sein de la collectivité est désigné et est accessible à tous les citoyens et collectifs.
- Dès que le projet est envisagé, une information est diffusée publiquement dans le bulletin de collectivité.
- Les informations sont communiquées dès l'émergence du projet sans attendre qu'il soit finalisé ou validé.
- L'accès à toutes les informations est facilité.

Engagement n° 2 : Assurer une information de qualité

Les données utilisées pour justifier le projet doivent être précises, sourcées et vérifiables ; il convient de privilégier les données produites par des organismes scientifiques publics.

Engagement n° 3 : Indiquer clairement les responsabilités

- La collectivité s'engage à indiquer clairement qui sont le porteur du projet et le décisionnaire (si différent), leurs responsabilités et leurs contraintes, ainsi que leurs marges de manœuvre.
- La collectivité s'engage à communiquer de manière transparente la liste des entreprises et organismes privés qui sont parties prenantes au projet.

Engagement n° 4 : Assurer une communication compréhensible

Les présentations synthétiques doivent être compréhensibles par des non-spécialistes ; pour cela, elles doivent être soumises à la lecture d'associations environnementales et citoyennes pour s'assurer de leur accessibilité et leur pertinence.

Favoriser la participation des citoyens à la décision

Engagement n° 5 : Mettre en œuvre une participation élevée des citoyens et des citoyennes

- La collectivité s'engage volontairement à privilégier la coconstruction et à minima la concertation (voir les définitions de la charte de Toulouse Métropole). Lorsque la collectivité limite la « participation » à la consultation ou à l'information, elle justifie publiquement ses raisons.
- La collectivité s'engage à donner les moyens à des collectifs citoyens de développer une contre-expertise.

Engagement n° 6 : Mettre en œuvre une participation dès l'émergence du projet et tout au long du processus

La phase de concertation doit démarrer dès qu'un projet est envisagé (au stade de l'idée du projet) et elle doit à minima associer des habitants du territoire impacté et des associations environnementales :

- Mise en place d'un comité de suivi associant des habitants et des associations du territoire impacté par le projet et des experts indépendants (universitaires, associations spécialisées...).
- Pour tout projet envisagé, avant de donner la priorité à une option, une réflexion destinée à rechercher toutes les solutions doit être engagée. Cette phase de réflexion, en plus des services de la collectivité et des élus, associe des habitants impactés par le projet envisagé et des organismes indépendants.
- Des points d'étape sont régulièrement organisés et communiqués publiquement afin d'informer des propositions, critiques, points d'accord et de désaccords exprimés.

Engagement n° 7 : Favoriser la participation et le débat dans les réunions publiques

- Les réunions de concertation ouvertes au public donnent lieu à une information large, suffisamment en amont, et le lieu retenu doit être le plus proche des habitants concernés. Elles ne sont pas organisées pendant des périodes préjudiciables à la participation du public (vacances, confinement, couvre-feu, etc.).
- Les réunions publiques sont animées par une personne indépendante choisie en accord avec le comité de suivi.
- Les réunions publiques doivent permettre aux participants de donner leurs avis sur la pertinence et l'utilité du projet, et pas seulement sur son contenu.

Respecter la justice

Engagement n° 8 : Respecter les échéances judiciaires

La collectivité s'engage à suspendre la réalisation des travaux « impactant l'avenir » en cas de litige/recours/référé

Préserver l'environnement

Engagement n° 9 : Réaliser une évaluation réelle et systématique de l'impact du projet

- Pour tout projet d'aménagement, même si la réglementation ne l'impose pas, la collectivité s'engage de manière systématique à confier à un organisme spécialisé et indépendant (choisi en accord avec le comité du suivi citoyen) la réalisation d'une évaluation des impacts sur le territoire concerné tant au niveau de la biodiversité que de la santé des habitants.
- La collectivité s'engage à ne pas minimiser les impacts négatifs.

Engagement n° 10 : Éviter les impacts négatifs sur l'environnement et la santé

- Afin de ne pas compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins, la collectivité s'engage à donner la priorité aux projets n'ayant pas d'impact négatif sur l'environnement et la santé.
- Concernant la séquence ERC, et en cohérence avec le point précédent, la collectivité s'engage à privilégier l'évitement et, lorsque cela n'est pas possible, à fournir des données vérifiables à l'appui de ses choix.
- La collectivité s'engage à solliciter et à suivre l'avis des services compétents et des autorités environnementales, même s'ils ne sont pas contraignants.
- S'il est impossible de compenser l'impact négatif sur l'écosystème naturel au regard des connaissances actuelles en écologie de la restauration, alors la collectivité s'engage à ne pas réaliser le projet dans ces conditions.

Mise en place de comités de suivi

La création d'un comité de suivi et de recours est indispensable pour garantir le respect et la réalité des engagements.

Un tel comité devrait être présidé par une personne indépendante, et comporter des représentant.es :

- de la communauté scientifique chargé.es de garantir/vérifier la fiabilité des données à l'échelle de la métropole et du département ;
- d'associations environnementales ;
- de collectifs citoyens.

Son fonctionnement pourrait s'inspirer de celui de la commission de suivi de site (<http://www.comite-de-quartier-minimes-barriere-de-paris.org/info-flash-du-19072023/>) mise en place pour surveiller la pollution au plomb dans le quartier des Minimes (ancienne fonderie STCM, Seveso).

Conclusion générale

Grâce à la diffusion des rapports produits par les scientifiques, les citoyens et les citoyennes sont de plus en plus informés et conscients des risques liés aux évolutions climatiques et à l'effondrement de la biodiversité. Ils et elles sont aussi de plus en plus attentifs aux infrastructures qui les entourent, à leurs impacts sur leur santé et acceptent de moins en moins que des projets d'aménagement leur soient imposés, aspirant tout au contraire à être associés aux choix impactant leur environnement et l'avenir des générations futures. C'est ce qu'a pu constater Léa Sébastien qui a recensé 371 conflits en Midi-Pyrénées.

Lors de son congrès à Marseille en 2022, la LDH a adopté une résolution « *Environnement, écologie et droits* » affirmant que : « *L'exercice des droits et des libertés suppose aujourd'hui la préservation des écosystèmes, car il est de plus en plus affecté, directement et indirectement, par les dégâts causés à ce que les êtres humains voient comme leur environnement.* » Notre enquête nous amène à ajouter que la préservation des écosystèmes est conditionnée à l'exercice des droits garantissant aux citoyens la possibilité d'accéder à une information fiable et permanente, de participer aux décisions sur les projets les impactant, et de pouvoir recourir à l'institution judiciaire et compter sur celle-ci pour faire respecter la légalité des projets.

Pourtant, comme nous l'avons montré dans ce rapport, **la démocratie environnementale est factuellement absente, ou affaiblie par de nombreuses carences**. Bien que ces dernières décennies des cadres juridiques aient été instaurés, tant au niveau international que national, pour préserver l'environnement et faciliter la participation du public, force est de constater que ce n'est pas le cas sur le terrain.

Comme nous l'écrivions déjà dans le rapport Sivens en 2015, **les élus qui affirment publiquement que « la force doit rester à la démocratie » et que « les décisions prises concernant les projets d'aménagement l'ont été dans un cadre parfaitement démocratique », témoignent, soit d'une volonté de manipulation politique, soit d'une conception autoritaire de l'exercice de leur mandat**. Cette invocation souvent médiatisée de la démocratie contre les opposants aux différents projets auxquels nous nous sommes intéressés dans cette enquête relève d'une conception purement formelle de la démocratie : les citoyens votent, puis délèguent aux élus les décisions les concernant. Elle s'oppose à l'application des droits définis en matière de démocratie environnementale. Au regard des enjeux écologiques, cette conception verticale du processus démocratique est fortement mise en cause, génère de la défiance entre les responsables politiques et les citoyens et ruine progressivement les fondements de la démocratie et de la République française.

La LDH ne se résigne nullement à cet affaïssement et à la perte de crédit de la démocratie qui en résulte. Au contraire, elle appelle les élu.es locaux de la région toulousaine à lire attentivement ce rapport et à s'engager à mettre en œuvre ses préconisations. Elle espère aussi que ce rapport confortera et renforcera les aspirations démocratiques portées par de plus en plus de citoyens et citoyennes en matière de transparence des informations et de participation aux décisions d'aménagement sur leur territoire de vie.

Les participants et les intervenants d'un colloque organisé le 9 octobre 2024 par le CESE (conseil économique, social et environnemental) sur le thème « *Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ?* » partagent un grand nombre de nos constats et de nos préconisations³⁴ (voir les synthèses des ateliers de ce colloque en annexe 8). **Cela signifie que l'absence de démocratie environnementale n'est pas spécifique à notre région, mais aussi que la société civile aspire à d'autres pratiques comme celles qui peuvent exister dans certains pays.**

³⁴ <https://www.lecese.fr/democratie-environnementale-et-urgence-ecologique-comment-reenchanter-la-participation-du-public>

Annexes

Annexe 1 : guide d'entretien pour les auditions

Items pour l'entretien	Précisions sur les items
<p>Informations données au public pour présenter le projet envisagé</p> <p>Quelles informations ont été données au public par le porteur du projet et les autorités concernées, en particulier quand une phase de concertation a été organisée</p> <p>Quels étaient les supports d'information</p>	<p>Les informations données sont-elles compréhensibles par tout le monde, sont-elles vérifiables et rigoureuses.</p> <p>Des informations importantes pour l'évaluation du projet ont-elles été omises (par exemple, manque de rappel des obligations réglementaires en termes de réduction et valorisation des déchets concernant l'incinérateur du Mirail).</p> <p>Dans les informations présentées pour le projet, des données concernant les impacts négatifs sont-elles présentées.</p> <p>Prise en compte des enjeux environnementaux dans le dossier</p> <p>Question du bien-fondé du projet. Critères de choix du lieu/du tracé, de la taille, du mode d'exploitation, etc.</p> <p>Sur quels supports sont communiquées les informations (internet, documents imprimés, réunions...). Comment le public est informé de la concertation.</p> <p>Mise à disposition des infos nécessaires en temps voulu sous une forme adaptée</p> <p>Teneur du résumé non technique, mise à disposition du public, sur un site internet dédié, de l'ensemble des pièces constitutives du dossier à chaque étape de la procédure et même après enquête publique.</p>
<p>Si une procédure de concertation du public a été organisée, comment s'est-elle déroulée</p>	<p>L'enquête est-elle arrivée trop tard ? À quel moment serait-elle pertinente</p> <p>Lors des phases de concertation, des alternatives au projet d'aménagement sont-elles présentées au public</p> <p>Niveau/mode/échelle de concertation</p>
<p>Niveau de prise en compte des enjeux et des impacts écologiques sur l'environnement et le territoire concerné par le projet</p>	<p>« Impact sur l'environnement »</p> <p>Comment les enjeux écologiques et environnementaux sont ou non intégrés à la notion « d'utilité publique ».</p> <p>Comment est mise en œuvre la séquence « éviter – réduire – compenser ».</p> <p>Mesures de compensation</p>
<p>Que pensez-vous des avis émis par les personnes ayant piloté la phase de concertation</p>	<p>Comment les observations contre ou critiques du projet sont prises en compte ou écartées et quels sont les argumentaires des commissaires enquêteurs ou des administrations de tutelles dans le cas de procédure de consultation par voie électronique ou des garants du débat public dans le cas de concertation préalable.</p> <p>Quels étaient les avis d'organismes experts en matière d'environnement lorsqu'ils ont été sollicités sur ces projets d'aménagement et comment ont-ils été pris en compte par les porteurs du projet.</p> <p>Mode d'arbitrage entre des visions opposées de l'utilité publique/intérêt général (enjeux économiques/à court terme/globaux contre enjeux sociaux/environnementaux/locaux à long terme).</p> <p>Justification des choix, transparence.</p> <p>La phase de concertation a-t-elle eu impact sur le projet initial</p>
<p>Existe-t-il des conflits d'intérêts comme cela était le cas sur le projet de barrage de Sivens</p>	<p>Bien cerner les porteurs de projet, et le cas échéant les lobbies et/ou les acteurs politiques qui les soutiennent.</p> <p>Problème de l'intérêt général/l'utilité d'un projet porté par un acteur privé/dont la réalisation est confiée au privé et du biais de gouvernance/d'arbitrage inhérent</p>

<p>Estimez-vous que les autorités ont respecté les procédures juridiques ? Si oui quels sont les principaux problèmes rencontrés de nature juridique ?</p>	<p>Les recours juridiques ont-ils été suspensifs ou pas</p>
<p>Quels enseignements tirez-vous des processus de décision mis en place et quels conseils donner aux citoyens et quels pièges à éviter</p>	<p>Quelle gouvernance estimeriez-vous utile pour permettre une réelle participation à la décision des projets impactant votre territoire</p>
<p>Autres points qui vous semblent importants à nous communiquer</p>	

Annexe 2 : grille d'analyse des auditions

		Nom du projet/collectif
FRISE/Temporalités	projet	Date initiale du projet
	collectif	Date de création du collectif (indiquer le nom)
	Enquête publique	Date de l'enquête publique
	CNDP	Date du cndp
	DUP	Date du DUP
	État conflit 2024	Où en est le conflit aujourd'hui
Projet		Description succincte du projet d'aménagement
Lieu/ha		Commune du projet et nombre d'hectares concerné
Acteurs	<u>Porteur</u> + acteurs pour	Qui sont les <u>porteurs du projet</u> (souligné) + acteurs favorables
	<u>Collectif</u> + acteurs contre	Composition du collectif (souligné) + autres acteurs contre
Arguments	pour	Principaux arguments mobilisés en faveur du projet
	contre	Principaux arguments mobilisés contre le projet
Actions juridiques	Faits	Liste des actions juridiques menées
	avis	Avis du collectif sur ces actions en justice
Prise de connais. du projet par habitants		Comment les habitants ont pris connaissance du projet
Concertation	faits	Liste des actions de concertation autour de ce projet
	avis	Avis du collectif sur ces actions de concertation
Enquête publique	Faits	Liste des faits autour de l'enquête publique
	avis	Avis du collectif sur ces actions de concertation
CNDP	Faits	Liste des faits autour de la CNDP
	avis	Avis du collectif sur la CNDP
DUP	Faits	Liste des faits autour de la DUP
	avis	Avis du collectif sur la DUP
Étude d'impact	Faits	Liste des faits autour de l'étude d'impact
	Avis	Avis du collectif sur l'étude d'impact
Données/chiffres	Données fournies	Avis sur les données fournies par les porteurs de projet
	Données créées	Contreexpertises, données créées par le collectif
Aspects illégaux/irrégularités	Faits	Irrégularités constatées par le collectif à propos du projet
	Conséquences	Conséquences de ces irrégularités sur les porteurs de projet
Propositions/ besoins du collectif		Propositions du collectif pour une meilleure gouvernance et/ou besoins du collectif en matière de gouvernance
Déni de démocratie perçu		Récapitulatif des éléments représentant un déni de démocratie
Sentiments/ressentis		Ensemble des ressentis/vécus depuis l'annonce du projet
Le déni démocratique comme levier d'engagement		Conséquences du déficit démocratique sur les actions du collectif ; comment l'échec de la gouvernance engendre la mobilisation
Verbatim clé		Expressions intéressantes pendant l'audition

Annexe 3 : typologie d'analyse des données recueillies

Schéma de synthèse de la typologie du déni de démocratie environnementale



Annexe 4 : Échelle d'évaluation de la participation des acteurs

Cette échelle a été élaborée en 1971 par la sociologue américaine Sherry R. Arnstein.

Niveau	Qualification	Définition	Trois catégories de participation
1	Manipulation	Ces 2 niveaux supposent un public passif à qui on fournit des informations pouvant être partiales et partielles	À ce stade, le seul objectif est d'éduquer les participants, de traiter leurs pathologies à l'origine des difficultés. Le plan qui leur est proposé est considéré comme le meilleur. Ce qui est qualifié de participation vise dès lors exclusivement à obtenir le soutien du public, au travers de techniques relevant de la sphère de la publicité et des relations publiques. Cette première catégorie est considérée par Arnstein comme celle de la <u>non-participation</u> .
2	Éducation		
3	Information	Le public est informé sur ce qui va se produire, sur ce qui est en train de se produire et sur ce qui s'est déjà produit	La seconde catégorie comporte trois niveaux. Le premier, l'information , est une phase nécessaire pour légitimer le terme de participation, mais insuffisante tant qu'elle privilégie un flux à sens unique, sans mise en place de canaux assurant l'effet retour. En second vient la consultation , également légitimante, mais à peine plus conséquente, car n'offrant aucune assurance que les attentes et suggestions des personnes consultées seront prises en compte. En troisième arrive la réassurance , qui consiste à autoriser ou même à inviter des citoyens à donner des conseils et à faire des propositions, mais en laissant ceux qui ont le pouvoir, seuls juges de la faisabilité ou de la légitimité des conseils en question. Cette seconde catégorie de participation est celle de la <u>coopération symbolique</u> .
4	Consultation	Le public a la parole, mais n'a aucun pouvoir dans la prise en compte de leur point de vue	
5	Implication	Les opinions du public ont quelques influences, mais ce sont encore les détenteurs du pouvoir qui prennent les décisions	
6	Partenariat	Le public peut commencer à négocier avec les décideurs, incluant un accord sur les rôles, les responsabilités et les niveaux de contrôle	La participation à proprement parler commence avec cette troisième catégorie qui comporte, elle aussi, trois niveaux. Le premier, la formation d'un partenariat , revient à une redistribution du pouvoir par une formule de négociation entre les citoyens et ceux qui le détiennent. Ces partenariats se concrétisent dans la formation de comités associant ces parties, qui deviennent responsables des décisions et de la planification des opérations. Avec la délégation de pouvoir , les citoyens occupent une position majoritaire (ou disposent d'un droit de veto) qui leur confère l'autorité réelle sur le plan de la décision. Enfin, le troisième et dernier niveau, le contrôle citoyen , où les tâches de conception, de planification et de direction du programme relèvent directement des citoyens. Ce dernier niveau suppose deux conditions : l'accès au processus de décision et le savoir-faire pour influencer ce processus.
7	Délégation de pouvoirs	Délégation partielle des pouvoirs	
8	Contrôle des citoyens	Délégation totale dans la prise de décision et de l'action	

Annexe 5 : cadre réglementaire concernant la prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement

Article L.122-1 du code de l'environnement :

I.-Pour l'application de la présente section, on entend par :

1° Projet : la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ;

2° Maître d'ouvrage : l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé ou l'autorité publique qui prend l'initiative d'un projet ;

3° Autorisation : la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet ;

4° L'autorité compétente : la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet.

II.-Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas.

Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive 2011/92/UE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de soumettre un projet à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet.

III.-L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après « étude d'impact », de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage.

L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

1° La population et la santé humaine ;

2° La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 et de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 ;

3° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;

4° Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;

5° L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4°.

Les incidences sur les facteurs énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et aux catastrophes pertinents pour le projet concerné.

Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.

IV. - Lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale.

Toutefois, lorsque le projet consiste en une modification ou une extension d'activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent des autorisations prévues aux articles [L. 181-1](#), [L. 512-7](#), [L. 555-1](#) et [L. 593-7](#), le maître d'ouvrage saisit de ce dossier l'autorité mentionnée à l'article [L. 171-8](#). Cette autorité détermine si cette modification ou cette extension doit être soumise à évaluation environnementale.

V. - Lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant le projet comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée est transmis pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet.

Les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements et l'avis de l'autorité environnementale, dès leur adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans des délais fixés par décret en Conseil d'État, ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale sont mis à la disposition du public sur le site internet de l'autorité compétente ou, à défaut, sur le site de la préfecture du département.

V bis. - L'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. À cet effet, ne peut être désignée comme autorité en charge de l'examen au cas par cas ou comme autorité environnementale une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage.

VI.-Les maîtres d'ouvrage tenus de produire une étude d'impact la mettent à disposition du public, ainsi que la réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale, par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à [l'article L. 123-2](#) ou de la participation du public par voie électronique prévue à [l'article L. 123-19](#) ».

La séquence Éviter – Réduire - Compenser :

◆ Les mesures d'évitement :

« Les atteintes aux enjeux majeurs doivent être, en premier lieu, évitées. L'évitement est la seule solution qui permet de s'assurer de la non-dégradation du milieu par le projet. En matière de milieux naturels, on entend par enjeux majeurs ceux relatifs à la biodiversité remarquable (espèces menacées, sites Natura 2000, réservoirs biologiques, cours d'eau en très bon état écologique, ...), aux principales continuités écologiques (axes migrateurs, continuités identifiées dans les schémas régionaux de cohérence écologique lorsque l'échelle territoriale pertinente est la région, ...) ».

◆ Les mesures de réduction :

« Au sein de la séquence "éviter, réduire, compenser", la réduction intervient dans un second temps, dès lors que les impacts négatifs sur l'environnement n'ont pu être pleinement évités. Ces impacts doivent alors être suffisamment réduits, notamment par la mobilisation de solutions techniques de minimisation de l'impact à un coût raisonnable, pour ne plus constituer que des impacts négatifs résiduels les plus faibles possibles ».

◆ Les mesures compensatoires :

« Lorsque le projet n'a pas pu éviter les enjeux environnementaux majeurs et lorsque les impacts n'ont pas été suffisamment réduits, c'est-à-dire qu'ils peuvent être qualifiés de significatifs, il est nécessaire de définir des mesures compensatoires. Il revient au maître d'ouvrage de qualifier de significatifs ou non les impacts résiduels, au regard des règles propres à chaque réglementation ou, à défaut, en fonction de sa propre analyse. Il revient à l'autorité administrative attribuant l'autorisation ou la dérogation d'évaluer la qualité de cette analyse et la fiabilité de la conclusion, en s'appuyant en tant que de besoin sur les avis des services compétents, et de l'Autorité Environnementale s'il y a lieu. Les mesures compensatoires ont pour objet d'apporter une contrepartie aux impacts résiduels négatifs du projet (y compris les impacts résultant d'un cumul avec d'autres projets) qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Elles sont conçues de manière à produire des impacts qui présentent un caractère pérenne et sont mises en œuvre en priorité à proximité fonctionnelle du site impacté. Elles doivent permettre de maintenir voire le cas échéant d'améliorer la qualité environnementale des milieux naturels concernés à l'échelle territoriale pertinente. Les mesures compensatoires doivent être pertinentes et suffisantes, notamment quant à leur ampleur et leur localisation, c'est-à-dire qu'elles doivent être :

✓ **au moins équivalentes** : elles doivent permettre le rétablissement de la qualité environnementale du milieu naturel impacté, à un niveau au moins équivalent de l'état initial et si possible d'obtenir un gain

net, en particulier pour les milieux dégradés, compte tenu de leur sensibilité et des objectifs généraux d'atteinte du bon état des milieux. Il revient au maître d'ouvrage de s'inscrire dans la logique de gain net. Les mesures compensatoires sont définies à l'échelle territoriale pertinente et en tenant compte du temps de récupération des milieux naturels. Si l'impact négatif est lié à un projet d'intérêt général approuvé dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, la stricte équivalence écologique entre les impacts résiduels du projet sur les masses d'eau concernées et les mesures compensatoires qui sont demandées, peut ne pas être exigée.

- ✓ **Faisables** : le maître d'ouvrage doit évaluer la faisabilité technique d'atteinte des objectifs écologiques visés par la mesure compensatoire, estimer les coûts associés à la mesure et sa gestion sur la durée prévue, s'assurer de la possibilité effective de mettre en place les mesures sur le site retenu (eu égard notamment à leur ampleur géographique ou aux modifications d'utilisation du sol proposées), définir les procédures administratives et les partenariats à mettre en place, proposer un calendrier aussi précis que possible prévoyant notamment la réalisation des mesures compensatoires. Un site ne doit pas avoir subi de dommages irréversibles avant que les mesures compensatoires ne soient mises en place ; des dérogations au principe de mise en œuvre préalable des mesures sont toutefois admissibles lorsqu'il est établi qu'elles ne compromettent pas l'efficacité de la compensation.
- ✓ **Efficaces** : les mesures compensatoires doivent être assorties d'objectifs de résultat et de modalités de suivi de leur efficacité et de leurs effets ».

« Compte tenu de ces éléments, il est admis que "tout n'est pas compensable". Un impact est non compensable lorsque, en l'état des connaissances scientifiques et techniques disponibles, l'équivalence écologique ne peut être obtenue, ou lorsqu'il n'est pas certain que le maître d'ouvrage pourra assumer la charge financière des compensations proposées, ou lorsque les mesures compensatoires proposées ne sont pas réalisables (compte tenu notamment des surfaces sur lesquelles elles auraient à s'appliquer), c'est-à-dire lorsqu'il n'apparaît pas possible de maintenir ou le cas échéant d'améliorer la qualité environnementale d'un milieu naturel. Dans le cas où il apparaîtrait que les impacts résiduels sont significatifs et non compensables, le projet, en l'état, ne peut en principe être autorisé. Par exception, un projet présentant des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement peut être autorisé sous réserve de l'absence de solution alternative de moindre impact ».

Annexe 6 : cadre juridique régissant les modalités de concertation et consultation

- **Code de l'urbanisme :**
 - Article L. 103-2 à L103-6 : Prévoit l'obligation d'organiser une concertation préalable pour les opérations d'aménagement qui sont d'initiative publique.
 - Article L. 300-2 : Décrit les modalités de la concertation pour les opérations d'aménagement, y compris les ZAC (Zones d'Aménagement Concerté).
- **Code de l'environnement :**
 - Article L. 121-1 et suivants : Introduit la notion de débat public pour les grands projets ayant un impact environnemental significatif.
 - Article L. 123-19 : Réglemente la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, incluant les enquêtes publiques.
- **Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) :**
 - Articles L. 134-1 à L. 134-5 : Dispositions relatives aux consultations publiques en ligne et à l'usage des plateformes numériques.

Modalités de concertation

- **Concertation préalable (Article L. 103-2 du Code de l'urbanisme) :**
 - Obligation : Requise pour les projets d'aménagement d'initiative publique d'une certaine envergure, ou si le conseil municipal le décide.
 - Modalités : Organisation de réunions publiques, ateliers participatifs, consultations écrites, ou plateformes numériques.
 - Objectif : Informer et recueillir l'avis du public dès les premières étapes du projet.
- **Enquête publique (Article L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement) :**
 - Obligation : Imposée pour les projets susceptibles d'affecter l'environnement ou pour lesquels une déclaration d'utilité publique est nécessaire.
 - Modalités : Un commissaire enquêteur est nommé pour recueillir les observations du public. Un rapport est ensuite rédigé pour orienter la décision finale.
 - Objectif : Permettre au public de s'exprimer sur les impacts environnementaux et sociaux du projet.
- **Débat public (Articles L. 121-1 et suivants du Code de l'environnement) :**
 - Obligation : Requise pour les grands projets d'infrastructure ou d'aménagement (ex. : infrastructures de transport) dépassant certains seuils.
 - Modalités : Confié à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), il inclut des réunions publiques, consultations en ligne, et autres outils participatifs.
 - Objectif : Examiner l'opportunité, les objectifs, et les caractéristiques du projet avec l'ensemble des parties prenantes.
- **Consultation en ligne (Articles L. 134-1 à L. 134-5 du CRPA) :**
 - Obligation : Peut être décidée par la collectivité pour compléter les autres dispositifs ou pour des projets de moindre envergure.
 - Modalités : Utilisation de plateformes numériques pour recueillir les avis du public de manière continue.
 - Objectif : Moderniser et élargir la participation publique en s'appuyant sur le numérique.

Annexe 7 : Charte de l'environnement inscrite dans la constitution



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.



Charte de l'environnement

La Constitution n° 2005 - 205 du 1er mars 2005

« Le peuple français,

« Considérant,

« Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

« Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

« Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

« Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

« Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

« Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

« Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ;

« proclame :

Article 1
Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2
Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3
Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences .

Article 4
Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5
Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6
Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7
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.

Article 8
L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Article 9
La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10
La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

Annexe 8 : Colloque du CESE « Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ? »

<https://www.lecese.fr/actualites/democratie-environnementale-et-urgence-ecologique-comment-reenchanter-la-participation-du-public>

On trouvera ci-après la synthèse des ateliers qui se sont tenus dans le cadre de ce colloque le mercredi 9 octobre 2024.

Synthèse de l'atelier 1 sur l'accès à l'information

Les principaux enjeux de la thématique

- **La nature de l'information** : globalement, elle est disponible mais trop complexe, trop foisonnante, souvent orientée (elle émane du porteur de projet ou d'enjeux avec le risque de désinformation), sans accès facilité à une expertise contradictoire
- **Du côté du public destinataire de l'information** :
 - Manque d'acculturation, d'éducation...
 - Qui crée une asymétrie entre les citoyens : les citoyens hors des organisations s'informent et participent peu ou difficilement
 - D'autant que les délais sont trop contraints pour prendre connaissance et assimiler l'information pertinente

Synthèse de l'atelier 2 sur la participation à la préparation des décisions :

Les principaux enjeux de la thématique

- On constate une **faible participation** liée à des modalités pratiques/organisationnelles (communication, manque de formation, calendrier de la consultation,...) alors qu'elle est censée être "possible"
- Mais il faut aussi **questionner le sens et la volonté politique** qu'on y met derrière pour "encourager" : quel est le lien avec la décision ? Quelle confiance avec les élus et élues ? Comment inclure les personnes éloignées ? Comment donner le sentiment de légitimité ? Quel référentiel commun de la participation ?
- Cela pose la question de l'**articulation entre la démocratie représentative et participation citoyenne**
- Pour autant, cette **articulation** est fondamentale compte tenu des priorités environnementales, pour ramener de la **cohérence** entre le local et le (supra)national, et entre le court terme et le long terme (temps du mandat, urgence climatique, temps long de la démocratie,...)

Synthèse de l'atelier 3 : évaluer l'impact effectif de la participation citoyenne au débat public

Les principaux constats de la thématique

- **L'absence de prise en compte des résultats des consultations et de suivi des effets des consultations et de suivi des citoyens et citoyennes** : produit le sentiment qu'il n'y a pas d'impact ;
- Enjeu de **représentation des toutes les parties prenantes** au sein des consultations publiques : les citoyens et citoyennes, les PME, les élus et élues, etc., **en pensant les différents niveaux** : locaux et nationaux ;
- **Les modalités de consultations sont peu adaptées** : le grand nombre de pages des documents, les horaires de participation inadaptés, les lieux parfois inaccessibles ;
- **L'absence de transparence et de clarification des processus.**

Synthèse de l'atelier 4 : améliorer la médiation et l'accès à la justice

Les principaux enjeux de la thématique

- **TEMPORALITE** : Citoyens éloignés de la justice compliquée, délais trop courts, documents non partagés, information tardive amène fréquemment à aller en justice (seul recours encore possible)
- **COÛT/JUSTICE SOCIALE** : La justice coûte cher. Accès à la justice facilité pour les entités publiques et entreprises mais pas le citoyen ou l'association ayant de faibles moyens
- **COMPETENCES** : Difficulté de trouver des juristes environnementaux (particulièrement en Outre-Mer), les médiateurs de la République existent mais n'ont pas la compétence environnementale
- **RISQUES** : le citoyen a peur d'être catalogué d'éco-terroriste, les avis issus des concertations sont rarement pris en compte dans les décisions et nuisent à la crédibilité de l'institution qui a mené la concertation, l'absence de sanctions à la hauteur des enjeux ne dissuade pas d'enfreindre la loi

