

# *La participation* du public aux décisions impactant *l'environnement*

RAPPORTEURS  
Pascal Férey et Aminata Niakaté

2025-017  
NOR : CESL1100017X  
Mercredi 24 septembre 2025

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 24 septembre 2025

---

## ***La participation du public aux décisions impactant l'environnement***

Avis du Conseil économique, social  
et environnemental sur proposition  
de la commission de l'environnement

---

Rapporteurs :  
Pascal Férey  
Aminata Niakaté

Question dont le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été saisi par décision de son bureau en date du 18 février 2025 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au CESE. Le bureau a confié à la commission de l'environnement la préparation d'un avis *La participation du public aux décisions impactant l'environnement*. La commission de l'environnement, présidée par M. Sylvain Boucherand, a désigné M. Pascal Férey et Mme Aminata Niakaté comme rapporteurs.

# synthèse

La participation du public aux décisions impactant l'environnement est **définie au plus haut niveau de la hiérarchie des normes** par la convention d'Aarhus de 1998, par plusieurs directives européennes et par l'article 7 de la Charte de l'environnement intégrée à la Constitution en 2005.

Elle renvoie à un **ensemble d'outils et procédures** (débat public, concertation préalable, enquête publique, évaluation environnementale, consultation électronique sur les projets, etc.), **obligatoires ou facultatifs**, et **porte sur des projets** (ex : construction d'une autoroute) ou **sur des documents de planification** (plans, schémas, programmes, etc., élaborés par l'État ou les collectivités territoriales).

En impliquant le public au sens large, **elle vise à améliorer la qualité des décisions et à en renforcer l'acceptation. Elle est pourtant en crise**, comme l'illustrent, d'une part, la faible participation aux enquêtes publiques et, d'autre part, les récentes modifications législatives et réglementaires tendant à la réduire au nom de la simplification et de l'accélération de la mise en œuvre des projets dans un contexte de transition écologique (ex : éoliennes), d'implantation d'activités économiques stratégiques, etc.

Afin de renouveler la participation du public aux décisions impactant l'environnement, le CESE formule **24 préconisations articulées autour de trois axes**.

Tout d'abord, il s'agit de **créer les conditions d'une participation ouverte et confiante**. Le CESE appelle à conférer stabilité et sécurité juridique aux dispositifs de participation du public aux décisions relatives aux projets, plans et programmes, ainsi qu'aux structures qui y concourent, en les inscrivant dans le cadre d'une loi organique. Il engage le législateur et le

pouvoir exécutif à ne procéder à de nouvelles modifications que sur la base d'une évaluation partagée et publiée du dispositif proposé à la réforme, qui devra tenir compte des retours d'expérience des projets particulièrement conflictuels (*préconisation n°1*). Le levier de l'éducation et de la formation doit aussi être mobilisé, à destination des élus locaux et des agents publics (*préconisation n°2*) comme des grands porteurs de projets publics et privés (*préconisation n°3*). Cela suppose également l'inclusion de tous les publics : le CESE préconise à cet égard que chaque porteur de projet, en lien avec la ou les collectivités territoriales concernées, développe une stratégie proactive pour associer aux consultations les publics qui en sont les plus éloignés (*préconisation n°4*) et les usagers non-résidents du territoire concerné qui le fréquentent quotidiennement dans le cadre de leur activité professionnelle (*préconisation n°5*). Par ailleurs, les autorités publiques doivent mieux soutenir matériellement le fonctionnement des autorités environnementales chargées de rendre les avis (*préconisation n°8*) et des associations qui accompagnent bénévolement cette participation du public (*préconisation n°6*) et garantir la sincérité et la sécurité de la participation via des expertises contradictoires (*préconisation n°7*). La redevabilité doit également être effective (*préconisation n°9*), par exemple en garantissant que, hors procédure particulière, le porteur de projet apporte une réponse aux arguments et propositions du public et explique pourquoi une option est retenue ou écartée. Les données quantitatives et qualitatives devraient être recueillies, regroupées et rendues accessibles sur un site dédié aux consultations publiques (*préconisation n°10*).

Ensuite, il importe de **renforcer la participation par des accompagnements appropriés**. Cela passe par un accompagnement des porteurs de projet publics ou privés (*préconisation n°11*), par des réunions spécifiques consacrées à l'examen des solutions alternatives que doit contenir le dossier (*préconisation n°12*), par une plus grande publicité des consultations (*préconisation n°13*) et de l'évolution des dossiers (*préconisation n°14*), par la mise en place volontariste de dispositifs participatifs même en l'absence d'obligation réglementaire (*préconisation n°15*). Le CESE préconise également de faire des intercommunalités les « cheffes de file » de la participation (*préconisation n°16*) et de rendre publics les débats, relevés de décisions et avis des commissions, telles que le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques -CODERST (*préconisation n°17*). Les COP régionales pourraient être structurées autour d'une gouvernance multipartite, en associant les CESER à l'élaboration des feuilles de route régionales, destinées à être déclinées dans les documents locaux de planification (*préconisation n°18*). Enfin, le CESE renouvelle sa proposition de pouvoir saisir la CNDP sur les options générales en matière d'aménagement ou d'environnement. Cette saisine de la CNDP par le CESE serait préalable à un travail du CESE sur le même sujet (*préconisation n°19*).

Enfin, il convient de **mieux prévenir et gérer les contentieux devant la justice**, qui peuvent être le prolongement de la participation du public aux décisions impactant l'environnement. Cela suppose de renforcer l'information sur la médiation auprès des justiciables (*préconisation n°20*), de réaliser des retours d'expérience des conflits passés et de leurs résolutions (*préconisation n°21*) et de

raccourcir les délais d'instruction (*préconisation n°22*). Le CESE préconise aussi que le référé-suspension ait un effet suspensif dès la saisine du juge des référés, le temps que celui-ci statue, ce qui concourrait à restaurer un climat de confiance des citoyens envers les institutions décisionnaires et juridictionnelles, sous réserve que soient mises en place des procédures accélérées et les moyens correspondants pour le traitement de ces dossiers dans des délais raisonnables (*préconisation n°23*). Dans le même esprit, le double degré de juridiction devrait être rétabli dans les procédures administratives qui ont vu sa suppression telles que le contentieux de certaines autorisations et déclarations environnementales (*préconisation n°24*).

## LISTE DES PRÉCONISATIONS

### **PRÉCONISATION #1**

En adéquation avec les dispositions de la Convention d'Aarhus ratifiée par l'Union européenne et la France, le CESE appelle à conférer stabilité et sécurité juridique aux dispositifs de participation du public aux décisions relatives aux projets, plans et programmes, ainsi qu'aux structures qui y concourent, en les inscrivant dans le cadre d'une loi organique. Il engage le législateur et le pouvoir exécutif à ne procéder à de nouvelles modifications que sur la base d'une évaluation partagée et publiée du dispositif proposé à la réforme, qui devra tenir compte des retours d'expérience des projets particulièrement conflictuels.

### **PRÉCONISATION #2**

Le CESE appelle les élus locaux à développer une réelle culture de la participation du public et à reconnaître que la participation du public peut permettre une évolution positive d'un projet et n'est pas réduite à un formalisme contraignant à observer.

À cette fin, il invite les élus locaux et les agents à développer leur formation à la participation du public. Cela passe par la mobilisation des formations institutionnelles et dispositifs publics de formation qui leur sont destinés. Il engage en parallèle le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à accorder une plus grande place à la gouvernance participative dans la définition des orientations générales de ces formations.

### **PRÉCONISATION #3**

Une implication sincère, impartiale et rigoureuse dans des processus participatifs exige un professionnalisme avéré dans la conception et la conduite des processus participatifs. En conséquence, le CESE appelle les grands porteurs de projets publics et privés à former des équipes à ces pratiques, éventuellement regroupées dans une cellule dédiée.

Lorsqu'un tel investissement n'est pas envisageable, il engage les maîtres d'ouvrage à faire appel à des professionnels, par exemple la CNDP, pour organiser leurs opérations de concertation.

#### **PRÉCONISATION #4**

Le CESE préconise que chaque porteur de projet, en lien avec la ou les collectivités territoriales concernées, développe une stratégie proactive pour associer aux consultations les publics qui en sont les plus éloignés. Cela suppose d'identifier les freins à la participation par une analyse de la situation locale, puis d'adapter les formats de consultation : combiner présentiel et numérique, organiser des consultations dans les lieux fréquentés par ces publics, tenir compte des temps de la vie sociale et/ou professionnelle, notamment des femmes, adapter le langage, utiliser des méthodes participatives innovantes (ateliers créatifs, jeux sérieux, boîtes à idées mobiles, etc.). Dans cette démarche complexe, il préconise de recourir aux organisations, associations et travailleurs sociaux qui œuvrent dans un territoire, pour solliciter des participants.

Le CESE recommande la mise en place de formations approfondies sur les divers outils d'inclusion, destinées aux garants de la participation et aux commissaires enquêteurs.

#### **PRÉCONISATION #5**

Le CESE préconise que l'autorité publique intègre, à travers leurs organisations représentatives, les usagers non-résidents du territoire concerné qui le fréquentent quotidiennement dans le cadre de leur activité professionnelle. La parole des personnes physiques ou morales entrant dans cette dernière catégorie devrait alors être identifiée comme telle.

#### **PRÉCONISATION #6**

Le CESE réaffirme la nécessité, pour les autorités publiques, de mieux soutenir matériellement le fonctionnement des associations qui accompagnent bénévolement la participation du public aux décisions impactant l'environnement, de façon à leur permettre d'assumer ce rôle essentiel tout en conservant leur indépendance.

#### **PRÉCONISATION #7**

En matière d'expertise, indépendamment du niveau auquel se situe le processus de participation, le principe du contradictoire doit être respecté à chaque fois qu'apparaît une controverse sur un élément déterminant du dossier, au regard des enjeux et de la décision à prendre.

La contre-expertise peut venir éclairer les débats contradictoires. Le CESE préconise que le choix de l'expert chargé de la contre-expertise respecte les principes suivants : compétence reconnue par rapport au sujet, indépendance par rapport au maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, transparence quant à la commande et aux modalités de l'expertise. Celle-ci devra être publiée dans un langage accessible au profane et mise à la disposition du public.

Le CESE souligne par ailleurs que l'expert, à l'instar de l'autorité environnementale, n'est pas fondé à se prononcer en opportunité sur le projet, plan ou programme, ni sur des questions ne relevant pas explicitement de son domaine de compétences.

### PRÉCONISATION #8

Pour répondre à une charge de travail croissante et célérité imposée ; pour éviter les retards et les arbitrages de priorisation, pour maintenir constante la qualité reconnue des avis sur des sujets le plus souvent complexes, Le CESE demande à l'État de veiller à ce que les autorités environnementales disposent des moyens humains et financiers suffisants pour leur permettre de remplir leur mission dans le cadre qui leur est à présent fixé. Il en va du respect de la Charte de l'environnement au regard de la complétude et de la qualité de l'information du public et de sa capacité à participer à la préparation de la décision publique.

Au regard de la portée à la fois didactique et approfondie de ces documents rendus par une instance indépendante du maître d'ouvrage et de l'autorité décisionnaire, le CESE préconise d'assurer une plus large diffusion des avis des autorités environnementales.

### PRÉCONISATION #9

Toutes les procédures réglementées prévoient une forme de réponse du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable aux arguments et propositions du public recueillis dans les rapports ou les synthèses. Le CESE plaide en faveur d'une mise en cohérence des articles du code de l'environnement consacrés à la redevabilité, de façon que celle-ci ne soit plus une éventualité, mais une réalité, y compris au regard des propositions qui n'ont pas été retenues.

Des réponses pourraient également être apportées aux demandes de précisions figurant dans le rapport établi par le garant de la CNDP en phase amont ainsi qu'aux recommandations ou suggestions d'amélioration figurant dans les conclusions motivées du commissaire enquêteur.

Lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale, le CESE demande que le pétitionnaire se positionne sur l'ensemble des observations et recommandations contenues dans l'avis de l'autorité environnementale, qu'il y donne suite ou non.

Hors procédure particulière, le CESE préconise que le porteur de projet apporte également une réponse aux arguments et propositions du public et explique pourquoi une option est retenue ou écartée.

### PRÉCONISATION #10

Le CESE préconise d'appliquer aux dispositifs participatifs ce qui devrait être la règle pour toutes les politiques publiques : une collecte de données normée et systématique, selon des critères à déterminer, ainsi qu'une évaluation des procédures intégrant, dans le cas présent, les appréciations des parties publiques ou privées directement intéressées. Les données quantitatives et qualitatives devraient être recueillies, regroupées et rendues accessibles sur un site dédié aux consultations publiques, rendant ainsi possible une analyse d'ensemble robuste des dispositifs participatifs et leur évaluation.

À cette fin, il devrait être expressément demandé aux tiers-garants de mettre en place des retours d'expérience systématiques sur les dossiers dont ils ont la charge, notamment sur le déroulement des procédures et les difficultés rencontrées.

### **PRÉCONISATION #11**

Le CESE appelle à une assistance plus systématique des chambres consulaires, des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), voire des associations agréées de protection de la nature et de l'environnement (APNE), aux maîtres d'ouvrage et aux personnes publiques responsables en phase d'élaboration des projets, programmes et plans.

Pour les projets d'ampleur, le CESE recommande au maître d'ouvrage un recours au cadrage préalable, lequel permet en particulier d'optimiser le contenu de l'étude d'impact, améliorant ainsi l'information délivrée au public et la qualité de la participation. Le CESE propose par ailleurs d'étendre le champ du cadrage préalable au processus de participation du public.

Cet investissement stratégique apporterait des bénéfices plus substantiels qu'aujourd'hui au pétitionnaire en termes de sécurité, d'efficacité (coûts et délais), de qualité et d'acceptation des projets. Il permettrait de transformer les incertitudes initiales en une meilleure maîtrise du processus.

### **PRÉCONISATION #12**

Prévue par la loi, la phase d'opportunité demeure insuffisamment discutée, en dépit de son caractère essentiel, notamment pour écarter des recours ultérieurs.

Pour cette raison, le CESE encourage à dédier des réunions spécifiques à l'examen des solutions alternatives que doit contenir le dossier, avec une procédure contradictoire. Pour se prémunir contre les critiques des instances dont l'avis est requis réglementairement, ces options alternatives devront faire l'objet d'une description, intégrant avantages et inconvénients socioéconomiques et techniques, ainsi que leurs effets positifs ou négatifs sur les populations concernées au regard de leurs impacts environnementaux respectifs.

Pour les projets portés par les collectivités territoriales, le CESE préconise qu'au-delà de seuils à déterminer, obligation soit faite de présenter plusieurs solutions élaborées.

### **PRÉCONISATION #13**

Dans le but de renforcer la mobilisation autour des projets en consultation en phase d'autorisation environnementale, et de donner davantage d'écho à leur résultat, le CESE préconise qu'après consultations des parties concernées, des dispositions législatives et réglementaires d'ordre technique viennent compléter le cadre des enquêtes publiques et des consultations parallélisées en matière de publicité, en amont (annonce) comme en aval (résultat) de leur tenue.

**PRÉCONISATION #14**

Pour donner la possibilité aux participants de se situer à tout moment dans le processus participatif, tous les documents devraient être déposés au fil de l'eau sur un site public, dont l'adresse serait communiquée via les vecteurs d'information (panneau d'affichage, site, appel audio...). Toutes les évolutions du dossier devraient y être également déposées en temps réel. En dehors des explications fournies par les organisateurs et les tiers-garants, cette actualisation des informations devrait permettre à chaque participant de savoir, au moment où il intervient, où en est le projet, sur quelle dimension du dossier il est invité ou non à s'exprimer et quelle est la nature des décisions en débat, voire l'absence d'alternatives si le projet en est dépourvu.

Le public doit également être informé des bornes entre lesquelles il aura la possibilité de formuler des propositions et de ce qui pourra être fait de sa contribution.

**PRÉCONISATION #15**

Le CESE encourage tout maître d'ouvrage public ou privé porteur d'un projet comportant une incidence sur l'environnement faible ou localisée à mettre en place des dispositifs ou procédures à même d'assurer une participation du public quand il est situé sous les seuils de déclaration ou d'autorisation et qu'aucun processus participatif n'est imposé par le code de l'environnement. Conduite en lien avec la collectivité territoriale concernée, cette démarche serait de nature à éviter un certain nombre de blocages.

**PRÉCONISATION #16**

Le CESE propose que l'organisation et l'animation des actions qui favorisent la participation du public aux décisions qui comportent des incidences environnementales soient confiées aux intercommunalités pour toutes les collectivités ne disposant pas en propre de moyens en ingénierie suffisants.

À même de mobiliser et mutualiser une ingénierie qualifiée, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient aussi accompagner les élus des communes de taille modeste dans leurs démarches participatives, y compris celles relevant d'obligations réglementaires.

**PRÉCONISATION #17**

Pour conférer davantage de poids à l'expression de la société civile, le CESE préconise de rendre publics les débats, relevés de décisions et avis des commissions et des comités consultatifs départementaux et régionaux (CODERST, CDNPS, etc.) et d'instaurer des règles de redevabilité à l'administration, laquelle serait alors tenue d'apporter une réponse motivée aux avis des conseils et commissions. Ces éléments seraient de nature à alimenter la participation du public dans le cadre des consultations parallélisées.

### **PRÉCONISATION #18**

Pour assurer la pérennité et l'efficacité des COP régionales, le CESE préconise de les structurer solidement autour d'une gouvernance multipartite, en associant les CESER à l'élaboration des feuilles de route régionales, destinées à être déclinées dans les documents locaux de planification.

Au regard des objectifs assignés aux COP, de la démarche participative qui en constitue le moteur, de la nature de ses productions (contributions à des documents stratégiques territoriaux en rapport avec la transition écologique), le CESE appelle à conduire une réflexion sur les bénéfices à tirer d'une institutionnalisation plus poussée d'un dialogue multi-niveaux et multi-acteurs sur les politiques de transition, par analogie à la logique qui a conduit à la création du Conseil national de la transition écologique au niveau national.

Il se déclare convaincu qu'une gouvernance s'inspirant davantage de celle du Grenelle de l'environnement pourrait aller de pair avec la correspondance aux réalités locales et la souplesse de fonctionnement des COP.

### **PRÉCONISATION #19**

Le CESE renouvelle sa proposition de pouvoir saisir la CNDP sur les options générales en matière d'aménagement ou d'environnement. Cette saisine de la CNDP par le CESE serait préalable à un travail du Conseil sur le même sujet.

Il propose en outre d'ouvrir une réflexion avec les parties concernées sur l'intérêt que pourrait présenter un élargissement du droit d'autosaisine de la CNDP.

### **PRÉCONISATION #20**

Le CESE préconise de renforcer l'information sur la médiation auprès des justiciables et de créer un annuaire national ou régional de médiateurs agréés, spécifiquement formés aux enjeux environnementaux.

Pour garantir la force exécutoire des accords de médiation, le CESE préconise de les faire systématiquement homologuer par le juge administratif.

### **PRÉCONISATION #21**

Le CESE préconise que l'expérience des conflits passés et de leurs résolutions soit analysée avec l'appui d'organismes de recherche publique afin d'en identifier les traits communs et les singularités, d'en tirer les enseignements et de corriger les méthodes et procédures en conséquence.

### **PRÉCONISATION #22**

Le CESE observe à nouveau, avec beaucoup d'autres, que des gains très significatifs pourraient être obtenus sur le temps judiciaire, en faisant en sorte que les juridictions disposent des moyens suffisants pour juger plus rapidement.

L'effort entrepris en matière de formation initiale et continue des magistrats aux questions environnementales mérite en outre d'être poursuivi, étendu et renforcé.

**PRÉCONISATION #23**

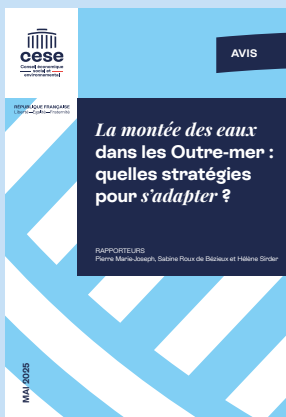
Les décisions administratives ont en principe un caractère exécutoire et sont immédiatement applicables. Le CESE préconise que le référé-suspension ait un effet suspensif dès la saisine du juge des référés, le temps que celui-ci statue sur le référé suspension.

Cette modification concourrait à restaurer un climat de confiance des citoyens envers les institutions décisionnaires et judiciaires, sous réserve que soient mises en place des procédures accélérées et les moyens correspondants pour le traitement de ces dossiers dans des délais raisonnables.

**PRÉCONISATION #24**

Le CESE préconise, pour une meilleure qualité du débat judiciaire, de rétablir le double degré de juridiction dans les procédures administratives qui ont vu sa suppression telles que le contentieux de certaines autorisations et déclarations environnementales.

# Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

**ecese.fr**

## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411250016-000925 - Dépôt légal : septembre 2025 • Crédit photo : Dicom



# ecese.fr

9, place d'Éna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



**PREMIER  
MINISTRE**

Direction de l'information  
légale et administrative

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



*Les éditions des*  
**Journaux officiels**

N° 41125-0017

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077591-7



9 782110 775917