

**PRINCIPE DE PARTICIPATION
(environnement)**

Delphine Misonne, UCLouvain, maître de recherches au FNRS

PrePrint (novembre 2025)

*A paraître dans la 3^{ème} édition du Dictionnaire des biens communs (PUF, 2026) sous la direction de
M. Cornu, J. Rochfeld et F.Orsi*

Définition de la notion

Le principe de participation est un principe selon lequel la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Ce principe comporte trois piliers : l'accès à l'information*, la participation du public à la décision et l'accès à la justice en matière environnementale.

Histoire de la notion

La demande sociale pour une démocratie accrue en matière d'environnement à travers plus d'information et de participation est liée à la sensibilité croissante aux problèmes d'environnement que connaissent les années 1960-1970 (Prieur, 1999), que ce soit par l'entremise des grandes catastrophes écologiques ou, dans certains États tels que la France, par la multiplication des conflits sociaux engendrés à l'occasion de projets de développement ayant un impact notable sur le cadre de vie des populations. Le citoyen ne reste plus passif face aux projets susceptibles de dégrader son environnement ; il se mobilise, s'organise, revendique sa place dans le débat. L'absence de transparence des cadres décisionnels crée une spirale négative : elle attise les oppositions. Le cadre décisionnel proposé au niveau local, quoiqu'il soit très variable en fonction des États concernés, est généralement immature, par la méfiance dont il témoigne à l'égard de ce citoyen qui n'est considéré que comme un administré et non pas comme un acteur digne d'être écouté, et encore moins comme un possible défenseur de l'intérêt général. La place à accorder aux associations qui fleurissent de toutes parts reste elle aussi flottante, alors que ces groupements revendiquent tout autant la légitimité de faire entendre leur voix dans le débat public. Surgit ainsi une pression considérable visant à « forcer le cadre » et à modifier la manière de gouverner.

Cette revendication est écoutée dans de nombreux cercles, soucieux de transformer la contestation par le bas en offre de participation venue d'en haut (Gourgues, 2013). Elle se mute progressivement en véritable « lame de fond internationale » (Prieur, 1999) par la répétition inlassable, dans une multitude de textes consensuels de portée déclaratoire, des idées selon lesquelles la décision environnementale doit être prise de façon transparente et démocratique mais aussi que la protection de l'intérêt général que représente l'environnement ne peut se faire sans une participation active du citoyen. Le Principe 10 de la Déclaration de Rio, en 1992, en fait l'une des manifestations les plus abouties, lui qui déclare que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Le citoyen y est entendu dans un sens particulièrement large. Il inclut les associations et la société civile en général.

Ce n'est toutefois qu'en 1998, avec l'adoption de la Convention d'Aarhus, qu'un coup d'accélérateur décisif est donné à la participation citoyenne en matière environnementale, par l'adoption d'un Traité contraignant, sous l'égide de l'UNECE (la Commission économique des Nations unies pour l'Europe), dont l'incidence sur les pratiques administratives des États européens sera considérable et dont le rayonnement, par effet d'entraînement, dépassera de loin le cercle de ses seules 47 Parties. Outre l'accès à l'information et l'accès à la justice, l'un des piliers majeurs de ce Traité traite en effet de la participation du public au processus décisionnel, tant concernant les décisions portant sur des activités particulières (un projet d'aéroport, d'autoroute, d'usine, etc.), que l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (un plan concernant la gestion des déchets, la qualité de l'air, la réduction de l'utilisation des pesticides, etc.) et même la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. La consécration de la participation citoyenne en tant que composante procédurale essentielle de la décision publique y est mise au service d'une cause, celle 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 » (Convention d'Aarhus, article 1^{er}). Cette dynamisation procédurale put être considérée comme un détour subtil visant à compenser les difficultés rencontrées pour consacrer, précisément, et ce au plus haut niveau sur la scène mondiale, le droit matériel de chacun à la protection d'un environnement sain et les devoirs y associés (cette difficulté ne fut résolue qu'en 2022 avec la reconnaissance du droit humain à un environnement « propre, sain et durable »). La Convention d'Aarhus est devenue le fer de lance, dans les pays concernés, permettant de garantir aujourd'hui une certaine

effectivité à la participation qui y est ainsi consacrée. Ses effets dépassent le cadre de ses Parties. Elle a ainsi inspiré l'adoption de l'Accord d'Escazu en 2018 (entré en vigueur en 2021) qui, en Amérique latine et dans les Caraïbes, traite lui aussi de l'accès à l'information, la participation du public et la justice en matière d'environnement, en y ajoutant un chapitre sur la protection des défenseurs de l'environnement.

Les formes de participation envisageables ne doivent toutefois pas être réduites à celles relevant des traités précités. Il en existe bien d'autres formes encore, plus proactives, dans lesquelles on rangera les diverses hypothèses d'« initiatives populaires », dont l'archétype est le droit de pétition, ou encore les panels de citoyens. L'éducation et la formation continue sur les enjeux climatiques et environnementaux sont également des ramifications essentielles d'un principe de participation.

Dans tous les cas, ce sont soit des phénomènes d'« *empowerment* » qui sont à l'œuvre, visant à désamorcer une crise de la confiance mais aussi à inviter le citoyen à assumer le rôle de gardien que, par sa proximité au terrain, il est peut-être le mieux à même d'assumer, à condition que son action puisse être suivie d'effets et qu'il saisisse ces droits procéduraux qui lui sont proposés.

Implications de la notion

Plus précisément, nombreux sont désormais les dispositifs juridiques visant à consacrer la participation du public à la discussion de choix politiques. Servent-ils véritablement la cause environnementale ? Les réponses sont nuancées, selon le type de participation considéré. À la lumière de la jurisprudence, l'exigence de participation citoyenne portant sur la délivrance des autorisations administratives joue le rôle de véritable bouclier protecteur. Le mépris d'un élément de la procédure de participation (raccourcissement des délais, défaut d'affichage, absence d'enquête alors qu'elle est requise par la loi, etc.) peut mener à l'annulation de la décision, à la condition que le citoyen évincé fasse valoir ses droits. Il en résulte que nombre de ces procédures se trouvent désormais sous les feux de la critique dans les appels à la simplification des pratiques administratives (Doussan, 2016). Elles qui visent à conférer sa place au citoyen dans la discussion qui s'engage entre le décideur et un développeur, forçant en quelque sorte la ligne à devenir triangle, sont soudain décriées pour les lenteurs qu'elles engendrent et les coûts qu'elles impliquent, non seulement au vu du temps qu'il convient de consacrer aux consultations mais du fait des possibilités de contentieux qu'elles amorcent, en viendrait-on à constater des illégalités. Le vice de procédure portant sur la consultation du public peut en effet mener au refus de délivrance d'une autorisation, ou à l'annulation de cette autorisation en cas de recours porté devant une juridiction administrative.

Dans d'autres cas de figure, où la consultation du public a lieu indépendamment de procédures administratives en cours, il est généralement admis que, pour être crédible, la participation doit prendre place à un stade précoce, lorsque les options sont encore véritablement ouvertes. La participation est en effet ouvertement décriée lorsqu'elle se révèle factice, lorsqu'elle est instrumentalisée pour asseoir des décisions qui sont de toute façon déjà prises, lorsqu'elle ne vise qu'à légitimer l'action publique sans aucune possibilité de l'infléchir encore.

En premier corollaire, le pilier de l'accès à la justice a été décisif dans l'ouverture de l'accès aux prétoires nationaux sur les questions environnementales (en ce compris climatiques) pour les associations non gouvernementales. C'est aussi à l'inspiration de la Convention d'Aarhus que la Cour européenne des droits de l'homme accueille désormais les recours des associations animées, dans leurs statuts, par un objectif de défense des droits humains à l'encontre des effets du changement climatique (Cour EDH, 9 avril 2024, *Verein KlimaSeniorinnen contre Suisse*).

En second corollaire et à l'ère du numérique, le principe d'accès à l'information environnementale*, pensé au début des années quatre-vingt-dix à une époque où il s'agissait d'abord de forcer l'ouverture des tiroirs des administrations, est toujours très pertinent. Il traite fondamentalement de l'accès aux données. Dans les régimes totalitaires ou en passe de l'être, pour saper les efforts de protection de l'environnement, la collecte de ces données est mise à mal et la mise à disposition de l'information encore disponible, en accès libre, est remise en question.

Mais le dynamisme de la société civile n'est pas toujours accueilli favorablement. Dans plusieurs pays, le militantisme environnemental a été qualifié de menace terroriste potentielle, ce qui contribue au rétrécissement de l'espace civique et menace la vitalité des sociétés démocratiques (Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les Défenseurs de l'Environnement au titre de la Convention d'Aarhus, 2024).

Lien avec les communs

« Parce que l'environnement concerne tout le monde quand il s'agit de partager les ressources naturelles communes, sa gestion doit être réalisée pour tous et par tous. La démocratisation de la gestion des biens communs est inhérente à la qualité commune de ces biens » (Prieur, 1999). La participation, en tant que vecteur de circulation et de confrontation des savoirs, est bien l'un des jalons indispensables de l'agir commun, par le resserrement des liens sociaux et le renouvellement de la démocratie qu'elle engendre.

BONDIAUX L., « Démocratie participative/délibérative », dans *Dictionnaire de la pensée écologique*, Paris, Puf, 2015, p. 269-272. – DAMAY L., DENIS B. & DUEZ D. (dir.), *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2011. – DOUSSAN I., *Les Futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression ?*, Bruxelles, Bruylant, 2016. – EBBESSON J., « The Notion of Public Participation in International Environmental Law », *Yearbook of*

International Environmental Law, vol. 8, 1997, p. 51-97. – GOURGUES G., *Les Politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2013. – PALLEMAERTS M. (dir.), *The Aarhus Convention at Ten*, Groningue, Europa Law Publishing, 2011. – PRIEUR M., « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 1999, p. 9-29. – ROCHFELD J., « Préjudice écologique et fonction de participation au procès environnemental », *Mélanges S. Carval*, IRJS Editions, 2021, pp. 779-792; STONE C., « Should Trees Have Standing ? », *California Law Review*, vol. 45, 1972, p. 450.

Delphine MISONNE