

## La participation du public, facteur d'acceptabilité et d'effectivité des décisions administratives dans le domaine de la transition énergétique et climatique.

Depuis plus de 20 ans, la loi prévoit un principe de participation des citoyens lors de la mise en place de politiques publiques ayant un impact sur l'environnement et le cadre de vie<sup>1</sup>. Ce principe doit permettre de contribuer, à travers une correcte information du public, à une meilleure protection du droit à un environnement sain et équilibré<sup>2</sup> des administrés.

Ce principe légal a peu à peu évolué, notamment sous l'impulsion du droit européen et international ainsi que du travail de différentes instances juridictionnelles nationales et internationales (Cour de justice de l'Union Européenne, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil Constitutionnel et Conseil d'État) pour devenir un droit subjectif de nature constitutionnelle<sup>3</sup>. Celui-ci se subdivise aujourd'hui essentiellement en deux droits : le droit d'accès du public à l'information en matière environnementale et le droit de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Conformément à ce principe de participation, l'État a peu à peu associé à ses décisions (projets de lois, décrets, arrêtés ministériels) les organisations non gouvernementales, les associations, les syndicats, les représentants des consommateurs ou d'usagers, les représentants des élus locaux et les parlementaires, selon des mécanismes divers, parfois assez informels et désordonnés.

Suivant la même logique, la loi a imposé aux collectivités territoriales de respecter ce droit. Ainsi, lors de l'autorisation de grands projets d'aménagements ou plus généralement, lors de l'adoption d'actes administratifs ayant une incidence sur l'environnement, les administrés doivent en principe être associés aux décisions des autorités locales. Ils ont notamment la possibilité de se faire communiquer les informations relatives aux projets de décisions et peuvent, dans le cadre de la procédure d'enquête publique, apporter leurs observations au commissaire enquêteur et le cas échéant contribuer à l'amélioration du projet ou à sa contestation à travers l'avis rendu par celui-ci. Enfin et surtout, ce principe de participation s'est complété depuis 2016 d'une obligation de concertation préalable<sup>4</sup>. Le public doit être consulté dès l'élaboration des premiers éléments de la décision publique, à une étape de la procédure décisionnelle où « toutes les options et solutions sont encore possibles », pour reprendre les

---

<sup>1</sup> Voir par exemple l'article 1-I de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>2</sup> Le droit de l'homme à un environnement sain se caractérise d'un point de vue procédural par la reconnaissance d'un droit d'accès à l'information, de participation au processus décisionnel et d'accès à la justice. Ces trois composantes procédurales du droit à un environnement sain ont émergé dès la déclaration de Rio de 1992 (notamment son principe n° 10) puis ont été précisés à l'article 1 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, adoptée sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

<sup>3</sup> Selon l'article 7 de la Charte de l'environnement : 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.

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

termes de l'article 6 de la Convention Aarhus, c'est-à-dire dès la conception de la décision, ce que ne permettait pas, par exemple, la procédure d'enquête publique.

Les observations du public faites lors de cette concertation ne lient pas à terme la collectivité territoriale compétente pour adopter la décision. Cependant cette consultation préalable a pour fonction d'anticiper une opposition à un moment où tous les choix sont encore possibles et où le projet peut encore être modifié pour assurer un compromis entre des intérêts privés et publics divergents. En ce sens, l'autorité publique a tout intérêt à prendre en compte le résultat de cette concertation. En outre, bien que cette concertation soit, en principe, organisée librement par l'autorité locale en charge du projet, certaines règles doivent être respectées par celle-ci. Le public doit être informé des modalités de la concertation de façon convenable. Les résultats de la concertation sont rendus publics, comme les enseignements que la collectivité a extrait de celle-ci ou encore la justification des choix qu'elle a effectué au terme de sa rencontre avec le public. Ce sont autant d'actes susceptibles d'être mobilisés au sein d'un contentieux et qui peuvent donc influencer la décision publique.

Sans constituer une réelle forme de démocratie directe, au sens juridique du terme, dans la mesure où la décision finale demeure à la disposition des autorités locales, la concertation préalable teinte donc le principe de démocratie représentative, qui marque les décisions administratives, d'une part de démocratie participative dans le domaine environnemental. Les administrés, dont le cadre de vie va être influencé par une décision publique, pourront participer, contester ou approuver une décision qui s'impose à eux.

Au-delà d'éviter un éventuel contentieux par le recours à cette concertation préalable, le législateur tente également, par l'instauration de cette procédure, d'affermir la légitimité de décisions publiques dans un contexte politique et social marqué par un conflit de représentation, où la représentativité démocratique ne suffit plus pour emporter la légitimité des décisions auprès des citoyens<sup>5</sup>. Au-delà d'assurer la légalité des décisions publiques, le processus décisionnel est donc également établi pour acquérir l'acceptabilité sociale du projet.

Avec l'intégration dans notre droit de la question du changement climatique et celle intrinsèque de la transition énergétique, le principe de participation s'est naturellement appliqué aux actes pris dans ces domaines et notamment aux plans climat, des documents cadre réunissant l'ensemble des actions d'une collectivité territoriale en faveur de la transition énergétique et climatique sur son territoire<sup>6</sup>. C'est à l'occasion de l'élaboration et de la mise en

---

<sup>5</sup> Voir notamment pour un résumé de ces questions : C. Gendron, S. Yates et B. Motulsky, « L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement. Légitimité et défis du pouvoir exécutif. », *Vertigo*, 2016, vol. 16, n° 1.

<sup>6</sup> Ces documents, initialement issus de la pratique avant d'être intégrés dans la loi, ont d'abord pris le nom de plan climat territorial pour ensuite, avec les lois dite Grenelle 1 et 2 (loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), être désignés sous le terme de plan climat-énergie territorial (PCET). La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte modifie par la suite leur cadre juridique et les renomme des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Pour plus de compréhension nous désignerons donc ces différents actes sous le terme générique de plan climat, sauf dans le cas où un régime particulier s'applique à un seul type de plan.

œuvre de ces actes juridiques de planification que certaines particularités liées à la participation du public dans le domaine de la lutte contre le changement climatique ont émergé. D'une part, la participation du public semble avoir trouvé un intérêt renforcé dans un domaine où les effets locaux néfastes des politiques publiques en faveur de l'environnement rendent difficile l'acceptabilité sociale de ces dernières (I). D'autre part, bien que de façon encore discrète, le procédé de participation semble pouvoir être utilisé en lien avec certaines caractéristiques des plans climat pour permettre une régulation des comportements polluants (II) et ainsi contribuer à l'effectivité des décisions publiques.

### I. La participation, outil d'acceptation de la transition énergétique et climatique.

Dans la plupart des cas, une décision publique est à l'origine d'effets positifs et négatifs sur les activités humaines et l'environnement. Il appartient alors à l'autorité publique de concilier ces intérêts pour s'assurer de la proportionnalité de sa décision. Cela correspond d'abord à une condition de légalité de cette dernière. Les principes de prévention et de précaution guidant les personnes publiques lors de leur action en faveur de l'environnement rappellent par exemple que les mesures prises par la personne publique doivent être économiquement acceptables et proportionnées<sup>7</sup>. Selon cette même logique, le juge effectue un contrôle du bilan coût/avantage des projets d'utilité publique<sup>8</sup> et apprécie la proportionnalité des mesures de police<sup>9</sup> prises par les autorités locales.

Mais au-delà de cet aspect juridique, la proportionnalité d'une politique publique est une condition essentielle pour obtenir l'adhésion des citoyens. Si celle-ci est perçue comme proportionnée, les administrés, tout en ayant conscience des effets négatifs de la décision sur leur cadre de vie, considéreront ces derniers soit comme minimales, à l'aune des effets positifs de la politique publique pour la société, ou tout du moins comme supportables. Lors de la concertation, une sorte de contrat environnemental implicite peut alors émerger menant à ce que certains auteurs désignent par le terme de réglementation négociée. La collectivité s'engage à mettre en œuvre sa politique publique en faveur de l'intérêt général (environnemental, économique, social...), en échange de quoi, les administrés consentent à supporter les effets négatifs de la décision publique car ils bénéficient directement ou indirectement des effets bénéfiques de cette politique publique protégeant ou améliorant leur cadre de vie.

Avec la question de l'atténuation et de l'adaptation aux changements climatiques, les termes de ce contrat tacite sont toutefois troublés, ce qui nécessite d'adapter les procédés de participation à l'aune de deux facteurs : l'écart de temps et de lieu entre les avantages et inconvénients des politiques publiques de lutte contre le changement climatique (A) et les incertitudes pesant sur les effets locaux des changements climatiques (B).

#### *A. Une divergence temporelle et géographique entre avantages et inconvénients des politiques publiques de lutte contre le changement climatique.*

Les mesures qu'impliquent l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques peuvent être mal comprises, voire mal perçues, par les citoyens car si elles permettent de protéger la société ou l'environnement à long terme et à un niveau planétaire, elles peuvent

---

<sup>7</sup> Voir les 1° et 2° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

<sup>8</sup> CE, 25 juillet 1975, *Syndicat des Marins pêcheurs de la Rade de Brest*, req. n° 90992, rec. Lebon.

<sup>9</sup> CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, rec. Lebon.

affecter immédiatement le cadre de vie, l'économie ou l'environnement local. Le développement de l'énergie éolienne, bien que participant à l'atténuation des effets du changement climatique, affecte par exemple la qualité des paysages. De la même manière, la construction de retenues d'eau permettant une adaptation future des cultures agricoles au réchauffement du climat peut altérer directement la biodiversité par la destruction ou la création de zones humides. Cette distinction temporelle entre les coûts et les avantages des mesures en lien avec la lutte contre le changement climatique nécessite donc une sensibilisation et une concertation renforcées, à défaut de quoi une opposition entre les décideurs locaux et la population risque de survenir<sup>10</sup>. Face aux difficultés à acquérir l'adhésion du public, il est apparu aux rédacteurs de ces plans que deux conditions étaient nécessaires pour assurer une participation utile avec le public.

D'une part, la mise en place d'une concertation préalable avant même l'ordonnance de 2016 a semblé essentielle aux autorités locales<sup>11</sup>, ce qui a permis de mettre en avant l'intérêt de la participation en aval de la décision et a, on peut l'espérer, contribué au changement du cadre légal dans ce domaine. Plusieurs mécanismes de concertation sont alors principalement apparus de façon empirique, certains pouvant d'ailleurs peut-être encore préfigurer l'évolution du droit à venir. Ainsi, dès 2009, certaines collectivités territoriales ont demandé à un comité citoyen, aidé par des experts, de se concerter et de produire un avis avant l'adoption par l'autorité publique du programme d'actions publiques menées en faveur de la lutte contre le changement climatique<sup>12</sup>. Dans d'autres cas, la personne publique a fait appel à des représentants des principaux acteurs du territoire et a organisé une concertation préalable souvent divisée par thématiques<sup>13</sup>. Dans ces deux espèces, la participation est, peu ou prou, conforme à l'obligation prévue par l'ordonnance de 2016, cependant les collectivités territoriales sont parfois allées plus loin. Les instances de concertation sont dans certains cas pérennes. Elles sont associées à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan. La communauté d'agglomération de Mulhouse a ainsi institué un conseil participatif composé à la fois de citoyens, d'associations, d'experts, de fonctionnaires, d'élus et de représentants des différents partenaires (chambre de commerce, chambre d'agriculture...)<sup>14</sup>. Le maintien du processus de concertation est alors conçu comme un outil permettant d'entretenir l'adhésion des acteurs locaux et ainsi s'assurer de leur collaboration, ce qui s'avère essentiel car comme nous le verrons, les coordinateurs de la transition énergétique, c'est-à-dire les personnes en charge de l'application des plans climat, ne détiennent pas nécessairement les compétences nécessaires pour engager une transition énergétique et climatique du territoire qu'ils administrent. Ils doivent donc inciter d'autres personnes publiques ou privées à agir à leur place.

---

<sup>10</sup> Voir notamment sur ce point : S. Labranche, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », *Vertigo*, 2009, vol. 9, n° 1 (dossier : Gouvernance et environnement : quelles échelles de construction du commun ?).

<sup>11</sup> Voir en ce sens : ADEME, *Recensement et évaluation des pratiques de concertation dans les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET)*, ADEME Service Économie et Prospective, 2012, p. 19-21. Voir également pour une approche doctrinale de ces différentes initiatives : F. Bertrand et M. Amalric, « L'élaboration des politiques climatiques locales : usage et portée d'un dispositif de concertation », *Développement durable et territoires*, 2017, vol. 8, n° 2 et F. Bertrand et M. Amalric, *Action de recherche participante dans le cadre de l'élaboration du PCET de Dreux agglomération – Suivi des pratiques de concertation et analyse des facteurs de réussite*, Association ERACLES – UMR CITERES, 2014, disponible en ligne : <https://hal-univ-tours.archives-ouvertes.fr/hal-01094566>.

<sup>12</sup> La communauté d'agglomération de la Plaine Commune a ainsi mis en place lors de l'élaboration de son PCET un comité citoyens composé de 70 volontaires et assisté par des experts (voir ce [lien](#)).

<sup>13</sup> Cela a par exemple été le cas à Bordeaux ([voir ce lien](#)).

<sup>14</sup> Disponible en ligne [ici](#).

D'autre part, les rédacteurs en charge des plans climat ont voulu maintenir une participation à un échelon local, alors même que la loi a peu à peu élevé la concertation à un échelon intercommunal, voire à un niveau géographique équivalent à celui d'un département, confirmant, si cela est encore nécessaire, l'intérêt de la concertation au niveau communal en matière environnementale. Cela vient en premier lieu d'un constat relativement simple des décideurs locaux, la proximité entre les élus et leurs administrés rend plus probable un dialogue constructif. La concertation paraît d'abord matériellement plus aisée au niveau d'une commune que dans le cadre d'un pôle d'équilibre territorial et rural ou d'un syndicat départemental - des entités pouvant recevoir la compétence d'élaboration des plans climat depuis la loi relative à la transition énergétique du 17 août 2015 - dont les territoires peuvent être potentiellement plus étendus que celui de certains départements. Les personnes concertées élisent ensuite directement les personnes qui vont mener la concertation. On peut donc supposer que les élus locaux auront à cœur de prendre le temps de rechercher une conciliation des intérêts en présence. De sorte que comme le rappelle Michel Prieur, plus une décision est locale plus elle permet une participation et une concertation effectives avec les citoyens<sup>15</sup>.

Lorsque la décision est locale, les administrés ont, en second lieu, la possibilité de comprendre et de s'appropriier plus facilement les enjeux environnementaux car l'action visant à protéger l'environnement se situe à un niveau territorial qui correspond à leur propre cadre et milieux de vie<sup>16</sup>. De fait, ils peuvent directement envisager les effets bénéfiques ou nocifs, potentiels ou certains qui peuvent affecter leur existence. Les administrés pourront alors décider en toute connaissance de cause si les risques climatiques pesant sur leur territoire sont acceptables et si les mesures de prévention prévues dans le plan climat sont proportionnées à ce risque<sup>17</sup>, un préalable essentiel à la constitution d'une concertation éclairée et à l'adoption d'un projet consensuel en faveur du climat susceptible d'être socialement accepté<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Voir : M. Prieur, « La convention Aarhus, instrument universel de démocratie environnementale », *RJE*, 1999, n° spécial, p. 19. François Ost énonce de la même manière que le niveau local est le lieu privilégié pour établir par la concertation un droit à l'environnement négocié entre les différents intérêts en présence (F. Ost. *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte, Paris, 1995, pp. 115-120).

<sup>16</sup> La démocratie de proximité est importante à la compréhension des enjeux environnementaux et notamment dans les grandes villes, c'est ce qui a poussé le législateur à rendre les conseils de quartiers obligatoires dans certaines villes (article 1 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité). L'autorité municipale peut ainsi plus facilement mettre en place des processus participatifs par lesquels elle fait appel aux habitants, en particulier lorsqu'elle entame des actions d'aménagement à fort impact social au niveau local. Voir à ce propos : P. Nahmias et E. Hellier, « La gouvernance urbaine en question : le cas des lieux de nature cultivée », *Vertigo*, 2012, vol. 12, n° 2.

<sup>17</sup> Comme nous l'avons déjà énoncé, cette approche locale est essentielle, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'agir contre des phénomènes naturels complexes et globaux nécessitant des mesures locales parfois mal perçues comme par exemple la construction d'éoliennes. C'est notamment ce que relèvent Véronique Van Tilbeurgh et Laurence Le Dû-Blayo dans leur étude portant sur la construction d'éoliennes dans certaines régions de France. V. Van Tilbeurgh et L. Le Dû-Blayo, « Le rôle des collectivités territoriales dans l'adaptation des enjeux environnementaux globaux à l'échelle locale », *Vertigo*, 2009, n° 6 (Hors-série). C'est également un constat fait par Emilie Hersant à propos des mesures de maîtrise de la consommation d'énergie visant les consommateurs (E. Hersant, *Les collectivités territoriales et le secteur énergétique*, Thèse de Droit Public, Université d'Orléans, 2010, p. 311).

<sup>18</sup> Comme le constate Ulrich Beck, « le risque a été objet de calculs puis objet de communication, le risque est devenu un objet de concertation : la question de l'acceptabilité devient ainsi politique, au sens noble du terme, après avoir été technique puis médiatique. Elle implique un nouveau contrat social, un accord sur ce qui est acceptable, sur ce qui ne l'est pas, et sur les conditions de l'acceptable » : U. Beck, « Le cœur de la modernité », *Le Monde des Débats*, 1999, pp. 12-15.

La métropole de Brest a ainsi institué des comités consultatifs de quartier actifs durant l'élaboration et la mise en œuvre du plan climat de l'intercommunalité<sup>19</sup>. Dans le même sens, certaines agglomérations, alors même qu'elles ont confié l'élaboration de leur plan climat à un pôle d'équilibre territoriale d'une emprise territoriale plus étendue, ont prévu la nomination d'élus communaux référents de la transition énergétique pour mener une concertation avec la population lors de la phase d'élaboration et de mise en œuvre du plan<sup>20</sup>.

Certaines initiatives locales vont plus loin encore pour rechercher une conciliation entre les intérêts locaux. Des dispositifs de participation visent à organiser un financement participatif de l'éolien au niveau local par les citoyens, les entreprises, les associations et les communes et ainsi permettre aux personnes éprouvant les effets négatifs de la transition énergétique d'en percevoir également les fruits<sup>21</sup>. D'autres collectivités associent les citoyens à l'identification des actions permettant d'amoindrir les effets néfastes pour les habitants des mesures planifiées. La ville de Fort-de-France a par exemple mis en place une concertation avec les citoyens pour identifier les gisements d'économie d'énergie sur l'éclairage public<sup>22</sup> sans que la suppression de candélabres ait un impact délétère sur la sécurité publique.

### *B. L'intégration de l'incertitude pesant sur les risques climatiques au sein des procédés de participation.*

Si l'évolution des connaissances scientifiques a permis de dissiper une partie des incertitudes portant sur les effets néfastes du changement climatique, la complexité de ce phénomène en a fait perdurer certaines. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat différencie en ce sens les effets néfastes du réchauffement au niveau planétaire et au niveau local. Les premiers sont à l'origine de risques relativement bien identifiés. Il va s'agir par exemple de la montée des eaux, de la disparition d'espèces ou encore de l'augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes. Les effets locaux potentiellement néfastes dus aux changements climatiques sont en revanche nettement moins bien identifiés, l'aspect diffus et à long terme de la pollution par les gaz à effet de serre, mais également la capacité de résilience des différentes sociétés humaines face aux effets du réchauffement climatique rendant très difficile la détermination précise des risques locaux potentiels et des dommages que pourrait occasionner une variation des températures sur un groupement humain donné<sup>23</sup>. La participation du public apparaît alors utile à deux titres.

La résilience de la société aux risques environnementaux dépend avant toute chose de la bonne information des citoyens. L'administré informé du risque, même hypothétique, peut se protéger. Il s'agit là d'une constatation qui n'est en somme, pas nouvelle d'un point de vue juridique, comme nous l'avons déjà énoncé, le droit à l'information du public est conçu comme

---

<sup>19</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

<sup>20</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

<sup>21</sup> Voir par exemple le projet de parc éolien des crêtes dans les Ardennes (disponible en ligne [ici](#)) ou encore le système de financement participatif mis en place au sein du parc naturel des Grands Causses (disponible en ligne [ici](#)).

<sup>22</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

<sup>23</sup> Pour une illustration de ces incertitudes sur les effets locaux du changement climatique voir par exemple : F. Florémont, « Variabilité climatique et migrations au Mali, « Nature des interactions et prise en compte de l'action publique » », in C. Cournil et C. Vlassopoulos, *Mobilité humaine et environnement, du global au local*, QUAE, Nature et société, 2015, p. 245.

un outil permettant aux personnes de se protéger des troubles affectant leur environnement et contribue en ce sens au droit à un environnement sain<sup>24</sup>. Toutefois le procédé de participation est dès lors conçu par les services de l'État et par les collectivités locales comme un outil d'adaptation du territoire aux changements climatiques car il permet à la société de faire face à la survenance d'un risque climatique à un coût économique et social moindre. De fait, la participation n'est alors plus seulement une composante procédurale de la planification climatique locale mais une action contribuant aux objectifs assignés par la loi aux plans climat et devant être encadrée par ces derniers. Cette particularité est possiblement à l'origine de la mise en place anticipée des procédés de concertation mentionnés précédemment. Confronté à un risque climatique encore difficilement identifiable, l'information du public apparaît comme une mesure d'adaptation *a minima*, à moindre coût et donc *a priori* proportionnée.

La concertation permet aussi d'associer les habitants à l'identification des risques inconnus présents sur leur territoire, c'est-à-dire de solliciter les personnes les plus à même de constater une variation, même minime, de leur milieu de vie, de sorte que des plans climat, notamment dans des territoires sensibles aux variations climatiques, ont eu recours très tôt à des comités de citoyens lors de leur élaboration afin d'aider les décideurs locaux à identifier les risques climatiques auxquels la population est, ou pourrait être, confrontée. Le parc naturel du Morvan a ainsi consulté les acteurs locaux, en particulier des milieux économiques climato-sensibles (agriculture, foresterie, tourisme,...) au sein d'un ensemble d'ateliers thématiques sur la vulnérabilité du territoire aux changements climatiques<sup>25</sup>. Dans le même sens l'agglomération de la Plaine Commune a établi une étude portant sur la vulnérabilité de son territoire aux épisodes de chaleur et aux inondations en faisant appel aux bailleurs sociaux, aux habitants et aux communes<sup>26</sup>.

Dans un domaine touché par l'incertitude, la participation peut donc constituer un outil permettant aux autorités locales de rechercher la présence d'un risque et contribuer par là même au devoir de précaution qui pèse sur les personnes publiques, ce dernier impliquant *a minima* d'engager des recherches visant à confirmer ou infirmer la présence d'un risque encore hypothétique.

## II. La participation comme procédé de régulation des comportements polluants du territoire.

La participation du public à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation cyclique des plans climat peut être un facteur permettant de réguler les activités polluantes de la collectivité publique en charge du plan (A) mais aussi des différents acteurs du territoire participant à la réussite des objectifs d'atténuation et d'adaptation définis dans le plan (B).

---

<sup>24</sup> La Cour européenne des droits de l'homme énonçait déjà il y a plus de 10 ans que l'information du public contribuait à la protection de la vie humaine et de la vie familiale face aux risques environnementaux et industriels. Voir notamment à ce propos : CEDH, 19 février 1998, *Guerra et autres c. Italie*, req. n° 1998-I ; CEDH, 9 juin 2006, *L.C.B. c. Royaume Uni*, req. n° 23413/94 ; CEDH, 30 novembre 2004, *Oneryildiz c. Turquie*, req. n° 48939/99.

<sup>25</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

<sup>26</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

### A. La participation comme outil de l'exemplarité des coordinateurs.

Les plans climat, tels qu'ils sont conçus par le législateur lors de l'adoption de la loi dite Grenelle 2, ont tous les atouts de procédés de régulation<sup>27</sup>. Ce sont des actes administratifs qui enjoignent les collectivités à agir sans toutefois que la loi leur impose un comportement. Ils sont en outre élaborés et évalués selon un procédé informel, même si une méthode spécifique est en pratique employée par les collectivités locales. Enfin ces plans ont pour objet de contribuer, comme toute mesure de régulation, à une meilleure effectivité du droit. Ils ont pour fonction d'encourager les collectivités territoriales à remplir les missions d'atténuation et d'adaptation qu'elles partagent avec l'État au titre des articles L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales et L. 220-1 du code de l'environnement. Ils rassemblent ainsi les aspects invitatifs, informels et effectifs des outils de régulation<sup>28</sup>. Ce choix du législateur est lié à une volonté de ne pas imposer un comportement aux autorités locales et ainsi ménager le principe de libre administration reconnu par la Constitution au profit des collectivités territoriales.

En faisant des plans climat des procédés de régulation, le législateur a donné une place particulière à l'information et à la participation du public lors de la mise en place de la politique décentralisée de la transition énergétique et climatique.

Lors de l'élaboration du plan, de son évaluation, et le cas échéant de sa modification tous les six ans<sup>29</sup>, la loi impose une publication de la performance de celui-ci à l'aune d'un référentiel prédéfini au niveau national (notamment depuis la loi relative à la transition énergétique et ses actes réglementaires d'application<sup>30</sup>). Du fait de cette obligation de publicité, les collectivités, conscientes de leur impact sur le climat et de la publication de celui-ci, sont par là même enjointes à mettre en œuvre une meilleure administration de leurs services de sorte à paraître vertueuses auprès du public et de leurs partenaires institutionnels, notamment l'État et les régions. De cette manière, les collectivités territoriales éviteront une potentielle sanction politique lors de la publication de l'évaluation auprès des citoyens, ou économique dans le cas où certaines subventions seraient liées à la réussite de ces plans.

En ce sens, l'information et la participation du public sont perçues par les services de l'État dès la première loi traitant des plans climat, comme fondamentales à l'effectivité de ces documents – sans que ce soit d'ailleurs nécessairement la vision de tous les parlementaires qui l'ont voté –, de telle sorte que même aux balbutiements du cadre juridique de ces documents, le premier décret portant sur le contenu des plans prévoyait l'obligation d'intégrer à ces derniers

---

<sup>27</sup> Cet aspect de ces documents est lié à la volonté du législateur de ne pas imposer un comportement aux autorités locales et ainsi ménager le principe de libre administration. Elle est également liée à la conception initiale du gouvernement à l'origine des lois Grenelle qui voulait faire des plans climat des outils comparables aux mécanismes de responsabilité sociale et environnementale des organismes publics ou de responsabilité sociale et environnementale des entreprises qui étaient déjà mis en place pour les établissements publics de l'État et les entreprises et qui avaient également une fonction régulateur.

<sup>28</sup> Voir sur les trois aspects propres aux mesures de régulations : L. Calandri, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, Thèse de droit, LGDJ, Bibliothèque de droit public, Tome 259, Paris, 2008, pp. 214-371.

<sup>29</sup> Les PCAET doivent être modifiés selon une procédure similaire à leur élaboration incluant une concertation préalable et une enquête publique.

<sup>30</sup> Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial et arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial.

un volet portant sur la participation et l'information du public intéressé par la réalisation du plan durant son élaboration et sa mise en œuvre<sup>31</sup>.

L'information et la participation du public sont donc utilisées comme des moyens de pallier à la limite du pouvoir de l'État induite par la liberté d'administration des collectivités territoriales. Par le procédé d'évaluation et de publicité dont les plans climat font l'objet, ils permettent de valoriser l'action des collectivités territoriales exemplaires ou, à l'inverse, de déconsidérer les personnes publiques négligeant leurs obligations en matière d'atténuation ou d'adaptation. Les collectivités territoriales sont ainsi enjointes à agir de façon opérante, concertée et transversale et cela sans que la loi ne porte atteinte à leur libre administration puisqu'aucune contrainte excessive ou sanction juridique explicite ne pèse directement sur elles.

*B. La participation comme support d'action des coordinateurs de la transition sur le territoire : une fonction à construire.*

Les autorités locales chargées par la loi d'engager la transition énergétique et climatique sur leur territoire sont placées dans un contexte juridique particulier. Alors que l'on a fait d'elles les acteurs centraux dans ce domaine et que l'on met à leur disposition ces nouveaux outils de planification que sont les plans climat, celles-ci ont finalement peu de capacités d'action sur le territoire. Pourtant, selon la loi, il leur appartient de définir les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation du territoire.

La loi donne des effets juridiques relativement réduits aux plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Ils ont une nature principalement programmatoire, même si l'on peut envisager qu'ils soient à l'origine d'effets juridiques indirects sur les administrés. Les objectifs établis dans les plans climat ne s'imposent à aucune personne publique du territoire, sauf en matière d'urbanisme. Et, même dans ce dernier cas, cela se fait par des rapports juridiques « atténués » de sorte à éviter qu'une situation dans laquelle une autorité locale soit en situation de tutelle sur une autre n'advienne ; ce qui serait inconstitutionnel. Par ailleurs, le coordinateur de la transition peut, selon la répartition des compétences au niveau local, ne détenir que peu d'attributions en lien avec l'atténuation ou l'adaptation qu'il serait susceptible de mobiliser directement et librement pour atteindre les objectifs qu'il a assigné au territoire.

A défaut de détenir les outils juridiques nécessaires pour imposer les directives des PCAET, les coordinateurs de la transition énergétique ont donc recherché à inciter les différents acteurs du territoire à agir en mettant en valeur les collectivités et les entreprises engagées en faveur de la transition énergétique et finalement à utiliser encore une fois les plans climat comme des outils de régulation. C'est à cette occasion que la participation du public apparaît encore comme un support propice pour réguler les activités polluantes du territoire.

En premier lieu, le dispositif de concertation préalable et plus généralement de participation semble dans certains cas constituer un écrin opportun pour acquérir l'engagement

---

<sup>31</sup> Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial.

implicite ou explicite des acteurs du territoire (citoyens, associations, entreprises, communes et établissements publics) au sein d'un contrat d'action, formel ou informel. Les personnes qui s'engagent à agir avec l'autorité publique peuvent bénéficier de l'image positive découlant de leur participation à une action en faveur du territoire, du cadre de vie et de l'environnement et dans certains cas de contrats de subvention. L'agglomération du Grand Angoulême a ainsi signé avec près de 70 entreprises, associations et collectivités une charte d'engagement pour la mise en œuvre de sa politique en faveur du climat<sup>32</sup>. Dans le même sens, le syndicat mixte du Pays Sud Charente<sup>33</sup>, la région Nord-Pas-de-Calais<sup>34</sup> ou encore la ville de Paris ont élaborés de type de convention<sup>35</sup>.

Cet engagement présente alors un intérêt pour l'effectivité du plan car une fois engagée, l'action du « cocontractant » est évaluée, soit dans le cadre du dispositif de suivi et d'évaluation du plan, soit dans le cadre du contrat de subvention éventuellement signé avec l'autorité publique. Les personnes qui n'ont pas respecté leurs engagements voient alors leur comportement mis en exergue lors de la publication de l'évaluation du plan et lors de la phase de concertation et de participation qui marque le renouvellement du plan. De cette manière, une forme de sanction morale et politique peut assurer l'effectivité des engagements pris par les acteurs du territoire dans le cadre du plan.

Avec la modification du cadre juridique des plans climat en 2015 par la loi relative à la transition énergétique et son décret d'application du 28 juin 2016, s'ouvre en second lieu, une nouvelle opportunité pour la concertation de contribuer à l'effectivité des PCAET. Ces derniers doivent désormais contenir un diagnostic des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des activités du territoire. La concertation préalable, qui a lieu lors de l'élaboration initiale ou de la révision du plan, se fonde donc désormais sur un document susceptible de rendre compte, selon une précision variable, du comportement polluant, ou non, des principales entreprises et collectivités locales d'un territoire. On pourrait alors envisager que cette phase de procédure soit utilisée pour valoriser ou déprécier l'action d'une entreprise ou d'une autorité locale et le cas échéant l'inciter à s'engager pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

Ce dernier aspect de la concertation est d'autant plus intéressant que les plans climat sont des documents de nature prospective, susceptibles d'avoir des effets juridiques indirects sur les administrés si une collectivité décide volontairement de se fonder sur les dispositions que ces plans contiennent pour légitimer son action ; une possibilité qu'elle sera d'autant plus tentée de saisir si cela lui donne la possibilité de valoriser son action comme le permet le procédé de régulation que constituent les plans climat<sup>36</sup>.

Emile Cobourg-Gozé, Docteur en droit public. UT1 Capitole.

---

<sup>32</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

<sup>33</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

<sup>34</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

<sup>35</sup> Action disponible en ligne [ici](#).

<sup>36</sup> Voir sur les effets indirects des plans climat : E. Gozé, *Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales*, Thèse de droit public, Toulouse 1 Capitole publications, 2017, pp. 329-376.