

LES PRATIQUES DE CONCERTATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

PAR

Raphaël ROMI

*Professeur de droit public à l'Université de Nantes
CRUARAP - CNRS*

Les secteurs conflictuels, au nombre desquels l'environnement, constituent un enjeu démocratique : les espaces de concertation revêtent donc, pour prévenir ou désamorcer les conflits, une importance stratégique. Mais, au risque de surprendre, l'on peut affirmer pourtant que les concertations en matière d'environnement ne présentent pas foncièrement de spécificités¹. Certaines concertations sont institutionnalisées ; d'autres sont d'un usage ponctuel. Toutes laissent une place relativement négligeable aux groupements spécialisés dans la protection de l'environnement. La quasi totalité vise plus à assurer une information qu'une participation.

I - LES CONCERTATIONS INSTITUTIONNALISÉES

A) Les instances de concertation en matière d'environnement : la démocratie en ordre de marche ?

Une première catégorie de concertations juridiquement organisées regroupe les concertations permanentes.

1. V. pour une approche générale, Braud (X.), *L'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement : potentialités et réalités*, Thèse pour le doctorat, dact., Nantes 1997 ; Morand-Deville (J.), "Les associations de défense de l'environnement et la décision administrative", *Les Petites Affiches*, 24 avril 1996, p. 67 et s. ; Morand-Deville (J.), "Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique", *Revue Française de Droit Administratif*, 2-1996, p. 218 et s.

En matière d'environnement, les attributions consultatives de ce type sont principalement dévolues aux associations² ; elles sont assez nombreuses, au plan national³ comme au plan local... mais leur importance est limitée, en fait, tout au moins en regard de la représentativité accordée, bien plus souvent, à des "personnalités qualifiées". La mode ne semble pas être favorable à l'extension de cette place : outre la faible représentation associative au sein de la Commission du débat public, le comité consultatif du fonds de modernisation de la gestion des déchets institué en 1996, par exemple, ne réserve que deux places aux représentants d'associations agréées pour la protection de l'environnement (sur 27 membres). Le comité de gestion de la taxe sur les déchets industriels spéciaux ne comprend qu'un représentant d'association sur seize, alors qu'y siègeront huit représentants d'entreprise. Il en est de même au niveau local : ainsi, dans les commissions départementales des sites (article 3 du décret du 31.3.1970 modifié par le décret du 19.1.1977, modifié par la loi "paysages"), si sur les dix "personnalités qualifiées", pour moitié nommées par le préfet, pour l'autre par le président du Conseil général, il peut y avoir des représentants d'associations, l'on ne sait pas combien... Les commissions départementales d'urbanisme commercial (article 30 de la loi du 27. 12. 1973) comprennent deux représentants d'associations de consommateurs, les commissions communales de remembrement, depuis la loi "Paysages" comprennent trois personnes qualifiées, sans que l'on ait de garantie sur leur indépendance ou leur représentativité. L'article 9 de la loi Barnier ajoute à toutes les instances consultatives en matière d'environnement un conseil départemental de l'environnement "... composé notamment de membres de la commission des sites, perspectives et paysages, du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage, de la commission départementale des carrières, du conseil départemental d'hygiène, représentant de façon équilibrée et en tenant compte de leur représentativité les différents intérêts en présence"⁴. Cet outil de concertation, voulu central, ne présente donc pas *a priori* de garanties supplémentaires.

La situation n'a donc en fait guère évolué depuis le jugement porté par F. Caballero⁵ en 1980 : "la pénétration des défenseurs de l'environnement est

2. Le principe de participation consacré par l'article 1er de la loi Barnier permet aux associations agréées d'être les mieux loties, puisqu'outre la participation à des instances de consultation regroupées, une capacité d'action contentieuse élargie leur donne une audience et une légitimité certaines. Mais les remarques qui suivent valent, pour l'essentiel, pour toutes les associations, agréées ou pas.

3. Participation au Conseil National de la Protection de la Nature, article 2 du décret du 25. 11. 1977 modifié par le décret n° 95-1082 du 3 octobre 1995 (*JORF* 7 octobre 1995, p. 14649), Conseil supérieur de la forêt, Comité national de l'eau, commission supérieure des sites, conseil d'administration du Conservatoire, Commission du débat public, etc.

4. Il est "présidé par le préfet ou par son représentant (...) et (...) peut être saisi pour avis par le préfet ou le président du conseil général sur toute question relative à l'environnement ou au cadre de vie du département et qui ne relève pas de la compétence exclusive de l'un des organismes mentionnés au premier alinéa".

5. Essai sur la notion juridique de nuisance, LGDJ 1981, p. 160. V. également Braud (X.), *L'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement : potentialités et réalités*, thèse pour le doctorat, dact., Nantes 1997.

inversement proportionnelle à l'importance de l'organe en cause en matière d'aménagement. Correcte quand celui-ci n'a qu'une influence lointaine et limitée sur le processus de décision, elle devient médiocre ou inexistante lorsque cette influence augmente". Il est vrai que des efforts peuvent être faits pour améliorer la situation, par la mise en place de structures de concertation ou de consultation. Par exemple, la région Midi Pyrénées a mis en place un Conseil Permanent Régional des Associations d'Environnement (COPRAE) où siègent 56 membres de groupements. Mais rares sont les institutions qui font cet effort.

Les concertations ponctuelles sont plus nombreuses et plus ouvertes.

Une première catégorie concerne les élaborations d'inventaires, pour lesquels la concertation correspond non seulement à un impératif démocratique mais aussi un impératif scientifique.

Le décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, par exemple, qui prévoit l'établissement d'une liste nationale des sites destinés à faire partie du réseau Natura 2000, fournit le meilleur exemple d'une recherche du respect parfait de ces composantes. La réalisation de l'inventaire, réalisée sous l'égide du ministre de l'Environnement, est pilotée par le Muséum d'Histoire naturelle et doit être assurée en collaboration avec les préfets de région, qui doivent y associer les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (qui émettent la proposition finale à destination du préfet), mais aussi les acteurs locaux et sociaux, réunis au niveau de chaque région, dans une "conférence régionale d'information et d'échanges désignée sous le nom de Conférence Natura 2000", qui "réunit notamment les préfets de départements, les services et établissements publics de l'Etat, les représentants des collectivités régionales, départementales et locales, les organismes publics et privés, les organisations professionnelles, les organisations représentatives des autres usagers des milieux naturels, les associations de protection de la nature". Dans une seconde phase, les maires sont également, comme "les services et établissements publics de l'Etat et les organisations consulaires concernés", consultés sur la détermination des périmètres, "... les dispositions envisageables et les difficultés éventuelles", par les préfets de département qui font la synthèse de leurs avis. Pour prendre un second exemple, le comité régional de l'environnement institué par la loi Barnier, compétent pour dresser "un inventaire du patrimoine paysager de la région", est "présidé par le président du Conseil régional ou par son représentant, ce comité est composé de conseillers régionaux et, à parité, de représentants des associations agréées de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées". Tout y est : élus locaux (légitimité politique "institutionnelle"), associations (légitimité sociale "médiatisée"), personnalités qualifiées (légitimité scientifique variable). Troisième exemple : l'inventaire départemental du patrimoine naturel prévu par l'article 30 du même texte. "L'inventaire départemental du

patrimoine naturel fait l'objet de modifications périodiques pour tenir compte des changements intervenus, dans le département, dans les recensements des sites, paysages et milieux et dans les mesures de protection visées aux alinéas précédents. Cet inventaire est mis à la disposition du public pour consultation. Il est également mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête lors d'une enquête publique concernant un ouvrage entrant dans le champ de cet inventaire. Il est communiqué, à leur demande, aux associations départementales agréées de protection de l'environnement concernées". Le choix est ici, concernant la recherche de la légitimité politique (démocratique) et de la légitimité sociale, d'articuler les procédures classiques et la procédure de l'inventaire, sans que la consultation du public ait, cependant, la moindre influence obligatoire sur l'état de l'inventaire ou de ces variations.

Une seconde catégorie est en cours de généralisation, en matière de planification.

Ainsi, la composition de la commission locale de l'eau, définie par l'article 3 du décret 92-1042, marque la volonté d'assurer une gestion plurielle de la ressource, du fait de la présence de trois collèges. Le premier collège regroupe des représentants des collectivités locales : au moins une moitié de "*représentants nommés sur proposition des associations départementales des maires concernés*". Il y aura donc une domination des communes — il n'est pas sûr que cela soit rationnel — et une représentation par nature non proportionnelle des différents courants de pensée : car ce ne sont pas en fait les conseils municipaux qui sont à l'origine de la désignation des membres de cette moitié là, mais bien les maires. Le deuxième collège constitue cependant un contre-poids à l'absence de représentation proportionnelle : mais minoritaire, sa composition fait voisiner des représentants d'intérêts divergents (ceux "*des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles, et des associations concernées*"... "*au moins un représentant des chambres de commerce et d'industrie, un représentant des associations ou syndicats de propriétaires riverains, un représentant des associations des autres usagers, notamment des fédérations de pêche et de pisciculture*"). Il comprend certes "*... un représentant des associations de protection de la nature*", dont la voix sera à coup sûr noyée au milieu des revendications catégorielles. Le troisième collège comprend des représentants de l'Etat, dont "*obligatoirement un représentant du préfet coordonnateur de bassin et un représentant de l'agence de l'eau*", et non le DIREN (directeur régional de l'Environnement). Il est à noter que toute délibération relative aux SAGE (Schémas directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux) exige une majorité des deux tiers : le premier collège ne pourra donc pas imposer seul sa loi, mais il lui sera cependant peut-être trop facile de dégager une majorité en jouant sur les franges favorables pour des raisons diverses à des aménagements lourds dans les deux autres collèges. Certes, exiger plus aurait abouti quasi automatiquement à une situation de blocage...

B) La commission du débat public : la novation rêvée ?

La consécration répétée du principe de participation par l'article 1er de la loi Barnier a abouti à la mise en place d'une institution qui constitue à elle seule une troisième catégorie de concertation ponctuelle. La création d'une "Commission nationale du débat public" obéit à une logique de concertation plus ouverte que ce n'est le cas pour des instances comparables récemment créées⁶. Elle est amenée à se prononcer sur des projets essentiels, et il n'est pas sûr que ses conclusions restent lettre morte. Le décret du 10 mai 1996⁷, qui porte sur composition, les modalités de sa saisine et le champ de sa compétence, le prouve à l'évidence.

"La Commission nationale du débat public est composée, à parts égales :

- de parlementaires et d'élus locaux ;
- de membres du Conseil d'Etat et des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire ;
- de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

Elle est présidée par un conseiller d'Etat en activité ou honoraire".

Les membres des juridictions administratives seront trois (le président, plus un conseiller d'Etat plus un magistrat du corps des T.A. et CAA, l'ordre judiciaire n'étant représenté que par un conseiller à la Cour de Cassation et un magistrat). Un membre de la Cour des Comptes vient compléter cette première catégorie hétérogène — composée donc de six unités. Six aussi seront les "politiques" de l'instance : un président de Conseil régional, un de Conseil général, deux maires, un député, un sénateur. Et la dernière catégorie, enfin, comprend deux représentants d'associations agréées pour la protection de l'environnement, deux représentants d'usagers, deux personnalités qualifiées. Un arrêté du 18 avril 1997 a porté nomination des membres de la Commission, deux ans, donc, après sa création par la loi Barnier. Les magistrats sont très normalement désignés⁸ selon des modalités garantissant leur indépendance, ce qui n'est ni le cas des maires⁹, ni du président du Conseil général¹⁰, ni du président du Conseil régional¹¹, du député et du sénateur. Les deux représentants d'usagers sont proposés à raison de un par le ministre de l'Economie et de un

6. La "commission française du développement durable" en particulier, qui a déçu : créée par le décret du 29 mars 1993, elle a vu sa composition modifiée par le décret du 21 janvier 1994 (les ONG n'y étant plus représentées), V. le rapport à l'A. N. de S. Royal, in Nungesser (R.) et Royal (S.), "Rio, deux ans après", *Rapport d'information* n° 1362, 1994, pp. 37-38. Relancée par C. Lepage le 25 janvier 1996, son nouveau Président est C. Brodhag, ancien porte parole des Verts, ingénieur des Mines.

7. *JORF* 11 mai 1996, p. 7090 et s.

8. Pour un mandat assez long de cinq ans, comme les autres.

9. Proposition par l'Association des maires de France.

10. Proposition par l'assemblée des présidents des Conseils généraux de France.

11. Proposition par l'association nationale des élus régionaux.

par le ministre des Transports. Deux personnalités qualifiées sont pour l'une proposée par le ministre de l'Industrie, et pour l'autre conjointement par les ministres des Transports et de l'Équipement.

Les modalités de la saisine sont en second lieu précisément définies. La commission "... peut être saisie conjointement par les ministres dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public et par le ministre chargé de l'environnement ainsi que, pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales après consultation des dites collectivités territoriales. La Commission nationale du débat public peut aussi être saisie par au moins vingt députés ou vingt sénateurs ainsi que par les Conseils régionaux territorialement concernés par le projet. Les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 252-1 du code rural, exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, peuvent demander à la commission de se saisir d'un projet tel que défini au premier alinéa". La saisine par des parlementaires est soumise à l'avis des ministres compétents. Cet avis porte sur "le caractère d'intérêt national du projet, sur son enjeu socio-économique et sur son impact sur l'environnement". Si l'on fait une lecture étroite de l'article 4 du décret, il semble que la Commission ne devrait éliminer une demande d'avis émanant de parlementaires que si le projet n'entre pas dans le champ d'application du décret. Pour ce qui est des saisines par les associations, il est précisé qu'"... elle sollicite l'avis des ministres intéressés si elle envisage de donner suite à la demande". La rédaction ouvre à la Commission une capacité discrétionnaire de repousser une saisine associative, ce qui limite l'impact démocratique de sa création. Le juge administratif ne détient pas une capacité de contrôle, même restreint à l'erreur manifeste d'appréciation : l'article 1er du décret prévoit qu'un débat public sur les projets concernés "peut" — et non doit — "être organisé". L'issue du débat peut prendre neuf mois au total (quatre mois maximum d'enquête à partir de la production du dossier jugé complet, plus un délai supplémentaire éventuel de deux mois pour une expertise complémentaire, plus trois mois pour dresser le bilan du débat sur la base du compte rendu effectué par la commission particulière). Compte rendu et bilan sont mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

La pratique de la procédure est prometteuse : à titre d'exemple, la première saisine "médiatisée" de la Commission semble être¹² celle qui porte sur le projet d'autoroute A 32, à l'est du sillon mosellan ; il s'agit d'une saisine émanant de 23 députés. Mais le premier examen devrait porter sur l'extension du port du Havre¹³. Trois autres dossiers sont pendants : celui du troisième aéroport de la région parisienne (saisine du Conseil régional de la région Centre), celui d'une ligne à haute tension dans le Verdon et celui du barrage de Charlas, dans la vallée de la Garonne (sur saisine de F.N.E.).

12. Rép. D. Voynet à une question écrite de J.-L. Masson, J. O. A. N. 21 juillet 1997, p. 2414.

13. *Le Monde* 5 septembre 1997, p. 13.

II - LES CONCERTATIONS PONCTUELLES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

A) La pratique des enquêtes publiques de droit commun en matière d'environnement : quelle spécificité ?

Si démocratisation des enquêtes publiques il y a eu, la réforme de 1983-1985 n'a en effet pas réglé le problème de la démocratisation des prises de décision en matière d'aménagement. Et malgré quelques décisions importantes sur le plan symbolique, la procédure de l'enquête publique connaît un dispositif insuffisant et inopérant. S'il est vrai que l'article L. 23-2 introduit dans le Code de l'expropriation par la loi Barnier institue certes un lien entre déclaration d'utilité publique et protection de l'environnement, en créant la possibilité d'assortir la déclaration de prescriptions protectrices et de compensations, rien n'a été dit et fait qui permette d'ajouter aux concertations et consultations une authentique part de co-décision. Or, l'absence de pouvoir décisionnel collectif dans le cadre des enquêtes publiques est peut-être l'aspect qui montre le mieux pourquoi l'enquête publique n'est plus perçue comme un outil démocratique, à supposer qu'elle l'ait jamais été. Le processus de décision échappe à l'enquête : le commissaire enquêteur est libre dans son appréciation des remarques formulées durant l'enquête, et des conclusions assorties de réserves ou négatives entraînent au mieux un transfert de compétences, ou une délibération spéciale du conseil quand la décision dépend d'une collectivité locale : sur le plan local¹⁴, le perfectionnement de la participation présenté comme un objectif de la loi Barnier s'est limité à une modification des conséquences de conclusions défavorables des commissaires enquêteurs et par une réactivation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales : "Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné". Il ne faut guère exagérer la portée de ces simplifications : la participation, encore une fois, est une participation à la discussion, pas à la décision.

Des conclusions négatives ne suffisent même pas à l'octroi d'un sursis, il y faudra de plus l'existence d'un moyen sérieux de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué : or, le débat porte bien plutôt sur l'exigence d'un débat authentiquement contradictoire, sur l'opportunité ou sur la nature du projet, plus que sur sa légalité...

14. V. sur ce point Thoenig (J.-C.), "La décentralisation du pouvoir local", *Annuaire des collectivités locales*, 1996, p. 17 et s.

B) Les procédures spécifiques d'information et de participation en matière d'environnement : quelle efficacité ?

Les procédures spécifiques à l'environnement ne présentent pas de caractéristiques fondamentalement différentes.

Les projets de SAGE, par exemple, sont communiqués au public, par des moyens adaptés (dépôt dans les mairies pendant deux mois) et une publicité suffisante de cette mise à la disposition est assurée (art. 7 : affichage et publicité dans deux journaux huit jours au moins avant la mise à disposition). La Commission locale de l'eau devra délibérer une seconde fois sur le projet, "éventuellement modifié pour tenir compte des avis et observations" des collectivités locales ou du public, mais le préfet approuve le schéma, et il peut le modifier, seule une exigence de motivation de ces modifications le limitant en droit, sinon en fait. Le SAGE est ensuite communiqué aux collectivités locales et tenu à la disposition du public. En fait de planification négociée, l'on a donc un document étatique, adopté après diverses consultations dont l'Etat peut ou non tenir compte : le nouveau droit de l'eau est donc un droit "concerté", tout au plus, pas un droit "négocié". Cela se vérifie quand on examine les modalités d'établissement des SAGE.

Le contenu du SAGE est défini de manière intéressante par l'article 11 : outre les renseignements sur la situation existante — recensement des usages de l'eau et analyse de la situation du milieu aquatique — il y faudra inclure une analyse prospective, et y ajouter une analyse graphique. On peut tout de même relever qu'ici aussi, si la protection n'est pas absente, le parti pris aménageur n'est pas exclu : l'on sait ce que peut recouvrir la notion d'équilibre entre le développement économique et la satisfaction des différents usages de l'eau et la protection du milieu naturel aquatique et de l'utilisation optimale des grands équipements existants ou prévus : on aurait préféré, parce que plus en correspondance avec l'esprit de la loi, que la protection des écosystèmes aquatiques soit privilégiée par l'affirmation d'une priorité. On retiendra qu'alors que rien n'interdisait l'édiction d'un tel principe¹⁵, au contraire, le pouvoir réglementaire n'a pas cru bon de marquer cette priorité : conjointe à la faiblesse de la représentation associative au sein de la commission locale de l'eau, cette absence fait naître des doutes sur l'efficacité des SAGE en matière de protection des écosystèmes aquatiques et surtout sur la volonté du pouvoir réglementaire d'assurer une démocratisation complète de la gestion qualitative et quantitative de l'eau.

15. Qui eût pu s'appuyer sur l'article 1er de la loi du 3 janvier 1992 : "L'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, sa mise en valeur, et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général". L'on peut certes considérer qu'en vertu de cet article la priorité de la protection des écosystèmes aquatiques est suffisamment affirmée. Mais quel fonctionnaire, quel édile, se référera à la loi plutôt qu'au décret quand il s'agira de déterminer le contenu précis d'un SAGE ?

Pour l'essentiel, ces concertations constituent seulement une information, sans même que soit garantie une réelle transparence. C'est particulièrement criant dès que sont en jeu des intérêts économiques. Ainsi, en matière d'expérimentation d'OGM (organismes génétiquement modifiés), la composition de la commission — décret n° 93-75 du 18 janvier 1993 — ne laisse aucune ouverture aux associations. Elle est vraiment conçue comme une commission d'experts scientifiques : il s'agit de "*personnalités désignées en raison de leur compétence scientifique dans des domaines se rapportant au génie génétique et à la protection de la santé publique et de l'environnement*" — article 3-1 de la loi. La participation de quelques écologistes dépendra donc uniquement du bon vouloir de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Son rôle, de toute manière, est non décisive : elle a à évaluer les "*risques que présentent les organismes génétiquement modifiés et les procédés utilisés pour leur obtention ainsi que les dangers potentiels liés à l'utilisation des techniques de génie génétique et à contribuer à l'instruction des demandes d'agrément*". Rien de plus... L'évaluation des risques se fait au moyen du dossier mis à disposition par l'exploitant lors de la première utilisation dans une installation confinée (art. 6-II). Le dossier d'évaluation doit livrer les "*... informations générales sur l'activité de l'installation et sur la finalité des recherches (...) toutes informations utiles sur le classement des organismes génétiquement modifiés qui pourront être mis en œuvre dans l'installation, ainsi que sur les mesures de confinement, les moyens d'interventions en cas de sinistre et les prescriptions techniques au respect desquels l'agrément est subordonné...*".

On savourera que le texte prévoit que l'exploitant puisse joindre "*le cas échéant le résumé de l'avis donné sur la demande d'agrément par la commission de génie génétique*" : il revenait à l'administration de joindre la totalité de l'avis, si l'on avait voulu généraliser sa communication au public... mais confier le soin de la faire ou de ne pas le faire ("*le cas échéant*" !...) à l'exploitant équivaut à lui reconnaître la double qualité de juge et partie. Et le texte épargne les exploitants puisqu'il prévoit et autorise "*l'exclusion de toute information couverte par le secret industriel ou commercial, ou protégée par la loi, ou dont la divulgation pourrait porter préjudice aux intérêts de l'exploitant*". Passe encore pour les secrets "*industriels et commerciaux*" au sens des textes existants en la matière, mais à la limite, il est ainsi permis aux exploitants de déterminer eux-mêmes ce dont la communication léserait leurs intérêts : les éléments permettant de croire à la dangerosité d'une expérimentation n'en feraient-ils pas partie, compte tenu de l'impact qu'ils peuvent avoir sur la population ? Encore faudrait-il, dans cette hypothèse — qui est peu plausible, nous le verrons, en raison des quelques précautions prises par le législateur — que celle-ci sache qu'elle peut et où elle peut trouver le dit dossier. La loi précise seulement que le dossier est déposé à la mairie de la commune d'implantation, visé par l'autorité administrative : à cela se résume la communication au public des documents nécessaires pour qu'il se forge une opinion sur la dangerosité des OGM utilisés, des modalités du confinement, de l'efficacité des mesures de précaution. Aucune conséquence concrète ne sera tirée des élé-

ments de l'enquête et des remarques éventuelles du public, car sauf une vague obligation de les faire figurer, sous forme de synthèse dans le rapport annuel de la Commission compétente, il n'y a aucune voie d'action ouverte aux protestataires. On l'a dit, pour une première utilisation dans une installation (art. 6-II), "*l'exploitant met à la disposition du public un dossier d'information*" : mais le public, *a fortiori*, ne disposera pas des prescriptions projetées par l'autorité habilitée, ni d'un avis, ni d'une réelle étude d'impact ; l'information du public est déconnectée de l'octroi de l'agrément, tout au plus des courriers de citoyens particulièrement motivés peuvent-ils influencer sur l'avis de la commission compétente.

La composition de la commission consultée sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché est plus ouverte : elle compte pour la moitié au moins des "*personnalités compétentes en matière scientifique*" plus un membre de l'Office, "*elle comprend...*" également "*... des représentants d'associations de l'environnement agréées, des associations de consommateurs, des groupements de salariés et des groupements professionnels concernés*". Les missions de cette seconde commission seront à peu près analogues à celles de la première, quoique se rapportant à son objet propre : participation à l'évaluation des risques "*liés à la dissémination volontaire*", contribution "*... à l'évaluation des risques liés à la mise sur le marché (...)* ainsi qu'*à la définition de leurs conditions d'emploi et de présentation*", présentation d'un rapport annuel dans les mêmes conditions que l'autre commission. Pour préciser le tout, l'article 3-III renvoie à des décrets : il faudra donc les attendre pour évaluer précisément la place des associations et le caractère plus ou moins transparent des futures délibérations de cette instance.

Mais le problème essentiel se situe plutôt en amont de l'intervention de cette instance. L'article 12 pose bien le principe que "*toute personne a le droit d'être informée sur les effets que la dissémination volontaire peut avoir pour la santé publique ou l'environnement...*", mais pour immédiatement nuancer : dans le respect de la confidentialité des informations protégées par la loi. Un décret en Conseil d'Etat devra fixer les "*modalités selon lesquelles l'autorité administrative assure l'information du public sur les effets*" et les obligations qui "*peuvent être imposées à ce titre*", notamment les conditions dans lesquelles les responsables pourront être amenés à couvrir les frais divers. Mais la loi ne prévoit ni étude d'impact sur l'environnement, ni enquête publique... le toilettage de la loi de 1976 sur les installations classées réalisé à l'article 7 permet que soit éliminée cette possibilité : il est vrai que dans la foulée de l'appel de Heidelberg, plusieurs savants français avaient cru bon, dans *Le Monde*, de s'élever contre l'idée même au nom de la liberté de recherche. Ce même souci fait que, par exemple, mais pour des dangers que l'on connaît mieux, les expérimentations de pesticides obéissent à un régime parfois jugé laxiste par les spécialistes eux-mêmes¹⁶. C'est l'idée même d'un contrôle social

16. Les expérimentations avant homologation sont possibles en vertu d'un arrêté du 7 octobre 1974 (art. 12). Elles doivent cependant être autorisées. L'autorité compétente est le

qui est ainsi repoussée : ce choix négatif se situe aux antipodes des soucis affirmés par les ministres successifs de l'Environnement d'assurer une meilleure transparence en matière de protection de la nature. On notera avec intérêt que les sénateurs, par la voix de P. Lafitte, "*ne voi(en)t pas de raison majeure de s'opposer...*" à l'affirmation de principe, mais l'on sent bien que cette absence d'opposition n'est due qu'à une absence d'effets...

* * *

Une absence d'homogénéité des procédures, une absence de représentativité des instances, un choix clair pour des pratiques de concertation, de consultation, et non de participation à la décision, une tendance non moins nette à la revendication d'une démocratisation et d'une plus grande transparence, l'impression qu'un grand chantier est ouvert : tels sont en définitive les traits qui marquent notre sujet.

(suite note 16) ministre de l'Agriculture, après consultation d'une "*commission d'écotoxicité*" et d'un "*comité d'homologation*" ; les conditions d'expérimentation doivent être précisées. L'autorisation valable un an suppose que les échantillons ne soient pas commercialisés : mais rien n'est prévu sur les récoltes obtenues. Cette négligence et le fait que des expérimentations puissent parfaitement être conduites dans des stations expérimentales, qui ne sont pas — *a priori* — des installations classées, contribuent à donner une nette impression de laisser-aller...