

Synthèse du rapport de la commission d'enquête sur les conditions de mise en œuvre de 11 projets d'aménagement à impact environnemental dans la région toulousaine



Pourquoi cette enquête citoyenne ?

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

En effet, les enjeux climatiques actuels conduisent de plus en plus d'habitant.es à se mobiliser contre des projets d'aménagements qui impactent leur territoire de vie. Léa Sébastien (géographe CNRS) a identifié 371 conflits en Midi-Pyrénées entre 2000 et 2020.

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

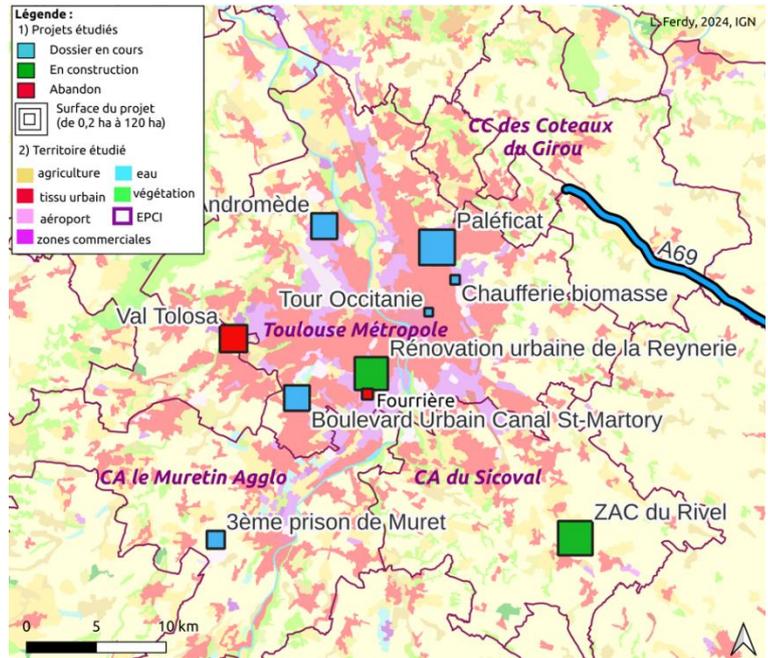
Déroulement

L'enquête s'est déroulée sur une année (septembre 2023 à octobre 2024). Elle s'est basée sur l'analyse d'auditions de représentant.es très impliqués dans des mobilisations citoyennes contestant **onze projets d'aménagements à impact environnemental sur la région toulousaine.**

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

1. **Analyser les modalités de gouvernance de différents acteurs publics intervenant à différentes échelles dans et autour de Toulouse** : niveau communal (Plaisance-du-Touch, Blagnac, Toulouse), intercommunal (Toulouse métropole et SICOVAL), départemental (CD31), régional (région Occitanie) et projets locaux portés directement par l'État.
2. **Auditionner des collectifs citoyens de nature différente** tant par leur ancienneté que par leur composition ou leur taille.

Notre enquête a été réalisée avec l'accompagnement méthodologique et scientifique de Léa Sébastien chercheuse au CNRS¹ et l'aide de Loup Ferdy, étudiant en Master « Transition écologique dans les territoires » à l'université Jean Jaurès à Toulouse.



Que nous apprend ce rapport ?

La démocratie environnementale est factuellement absente ou affaiblie par de nombreuses carences

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

C'est d'ailleurs ce même constat qui a aussi été mis en évidence lors d'un colloque national organisé le 9 octobre 2024 par le CESE sur le thème « *Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ?* »².

L'analyse présentée dans le rapport montre **une non-application des droits définis dans les traités et chartes promouvant la démocratie environnementale.**

En particulier, **les trois droits définis dans l'article premier de la convention d'Aarhus³ ne sont pas respectés** dans les projets concernés par notre enquête :

- 1) **Accès à l'information sur l'environnement.** Les témoignages des collectifs montrent clairement **une absence de volonté de transparence de la part des porteurs de projets** : informations absentes,

La convention d'Aarhus (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement) signée en 1998 par 39 États, dont la France, et entrée en vigueur en 2001 sous l'égide de l'ONU, **constitue le socle juridique internationale en matière de démocratie environnemental.** Ses objectifs d'accès à l'information et de participation du public se retrouvent inscrits en 2005 dans le préambule de la constitution française avec la **Charte de l'environnement.**

¹ Léa Sébastien, Conflits environnementaux : plus de gouvernance, moins de démocratie, in *HERODOTE*, 3^e trimestre 2024, éd. La Découverte

² <https://www.lecese.fr/actualites/democratie-environnementale-et-urgence-ecologique-comment-reenchanter-la-participation-du-public>

³ <https://unece.org/sites/ConventionAarhus.pdf>

tardives, rarement sourcées, parfois fausses ou biaisées – dossiers trop lourds et difficilement compréhensibles – impacts négatifs des projets minimisés...

- 2) Participation du public au processus décisionnel.** Les témoignages décrivent une **absence de participation ou une participation symbolique**. La concertation arrive lorsque les projets sont déjà décidés et elle rend impossible la discussion sur leur pertinence et leur utilité. Lorsqu'une phase de concertation est organisée, elle se limite le plus souvent à de la transmission d'informations, quelques fois à de la consultation non prise en compte et ne permet à aucun moment d'associer les citoyens à la décision. Ces réalités créent un **sentiment de concertation « tronquée »**.
- 3) Accès à la justice en matière d'environnement.** Si les recours juridiques ont pu être concluants pour un des collectifs auditionnés, dans les autres cas, **l'accès à la justice est décrit comme étant très compliqué et semé d'embûches** : procédures complexes, longues, coûteuses et le plus souvent non suspensives. À ces constats s'ajoute, semble-t-il, une appropriation jugée insuffisante du droit de l'environnement par les magistrats.

Les enjeux écologiques ne sont pas priorisés ainsi que l'avenir des générations futures

Les faits rapportés par les collectifs auditionnés et les avis émis par l'Autorité environnementale témoignent :

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

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

Tout comme le montrent les recherches de Léa Sébastien, **notre enquête a constaté une perte de confiance des collectifs citoyens envers les institutions publiques et un sentiment d'injustice vis-à-vis de leur pouvoir décisionnel** comme l'illustrent ces 3 témoignages recueillis :

- « D'un bout à l'autre de la chaîne, on ne peut rien discuter, rien négocier (...) C'est très grave, c'est une pensée de l'État et des institutions aujourd'hui qui signifie que les gens n'existent pas, qu'ils n'ont pas à manifester quoi que ce soit si ce n'est leur accord ! » (Assemblée des habitants de la Reynerie).
- « Tous les avis consultatifs des entités environnementales, qui critiquent les "raisons impératives" invoquées, sont défavorables, et ont été balayés par le préfet. » (La voie est libre).
- « C'est le maire qui décide sans possibilité de discuter si on ne va pas dans son sens. La communication est difficile. Ce n'est pas l'idée que l'on se fait d'une démocratie ». (Poumon des Céphéides)

Les sentiments exprimés lors des auditions sont en effet tous négatifs vis-à-vis des manières d'agir des institutions et des porteurs de projets ; ils vont de **l'incrédulité** (avec l'idée que l'on n'a pas été convaincus), au sentiment de vivre une **injustice** et à la **colère** face à une situation qualifiée d'inacceptable.

Les deux tiers des collectifs ont exprimé à plusieurs reprises le **sentiment d'avoir été méprisés**, soit par l'indifférence qui leur a été opposée, « avis consultatif balayé par le préfet », « prestataire qui ignore les arguments négatifs », soit par une attitude infantilisante, « pas pris au sérieux ».

Le manque de transparence et l'opacité des procédures créent un **sentiment de tromperie** : « faux-semblant » - « double discours » - « flou volontairement orchestré » - « réponses qui fluctuent d'une réunion à l'autre » - « Informations erronées » - etc.

Quelles préconisations pour rendre effective la démocratie environnementale ?

Le rapport formule des préconisations ayant pour but de garantir des processus décisionnels démocratiques en conformité avec les cadres juridiques et rétablir ainsi la confiance entre les citoyens et les institutions, en particulier au niveau de :

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

Certaines préconisations nécessitent de faire évoluer les aspects législatifs et réglementaires et seront présentées aux parlementaires.

Mais sans attendre ces évolutions juridiques et réglementaires, **nous formulons déjà dix engagements que les collectivités et les autorités décisionnelles locales en matière de projets d'aménagement pourraient prendre dès maintenant :**

- Engagement n° 1 : Mettre à disposition une information claire, complète, accessible et régulière
- Engagement n° 2 : Assurer une information de qualité
- Engagement n° 3 : Indiquer clairement les responsabilités
- Engagement n° 4 : Assurer une communication compréhensible
- Engagement n° 5 : Mettre en œuvre une participation élevée des citoyens et des citoyennes
- Engagement n° 6 : Mettre en œuvre une participation dès l'émergence du projet et tout au long du processus
- Engagement n° 7 : Favoriser la participation et le débat dans les réunions publiques
- Engagement n° 8 : Respecter les échéances judiciaires
- Engagement n° 9 : Réaliser une évaluation réelle et systématique de l'impact du projet
- Engagement n° 10 : Éviter les impacts négatifs sur l'environnement et la santé

Ces préconisations sont détaillées dans le rapport. Elles pourront également servir de point d'appui pour les collectifs citoyens confrontés à des mises en œuvre d'aménagement sans concertation satisfaisante.

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

Comme l'écrit Léa Sébastien « *Face à des décisions d'une importance majeure à prendre, qui nous engagent collectivement pour des décennies ainsi que les générations futures, force est de constater que nous n'avons pas d'institutions démocratiques suffisamment légitimes pour les prendre* ».

Pour la Ligue des Droits de l'Homme, il semble nécessaire que des changements de pratique s'opèrent au plus vite afin de :

- ↳ rétablir la confiance entre les citoyen.nes et les institutions,
- ↳ garantir l'application des droits en matière de démocratie environnementale,
- ↳ et préserver l'environnement et l'avenir des générations futures.