

N° 98

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),

Par Mme Laurence ROSSIGNOL,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Jean-Claude Merceron, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 7 et 99 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC, AU CŒUR DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	7
A. LA GENÈSE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION EN DROIT INTERNATIONAL.....	7
B. LES MODÈLES ÉTRANGERS	7
II. EN DROIT FRANÇAIS, UNE CONSÉCRATION RÉCENTE	8
A. L'INSCRIPTION DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DANS LA CONSTITUTION	8
B. L'ARTICLE L. 120-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT	8
III. UNE MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC JUGÉE INSATISFAISANTE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	9
A. DES CENSURES SUCCESSIVES	9
1. <i>Décision n°2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011</i>	9
2. <i>Décision n°2012-262 QPC du 13 juillet 2012</i>	9
3. <i>Décision n°2012-270 QPC du 27 juillet 2012</i>	10
4. <i>Décision n°2012-269 QPC du 27 juillet 2012</i>	10
B. LA CENSURE PROBABLE DE L'ARTICLE L. 120-1	11
IV. LE PRÉSENT PROJET DE LOI : LA PARTICIPATION DU PUBLIC REMISE AU CŒUR DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES DÉCISIONS ENVIRONNEMENTALES	11
A. LES OBJECTIFS DU TEXTE	11
B. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI.....	12
V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	13
A. VOTRE COMMISSION APPROUVE CE PROJET DE LOI, DE NATURE À RENDRE PLEINEMENT EFFECTIF LE PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC	13
B. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR VOTRE COMMISSION.....	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• Article 1 ^{er} (article L. 120-1 du code de l'environnement) Conditions d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement relatif au principe de participation du public	15
• Article 2 (articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement) Abrogation des dispositions relatives à la publication des projets de prescriptions générales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement	25

• Article 2 <i>bis</i> (nouveau) (articles L. 555-3, L. 555-6 et L. 562-1 du code de l'environnement) Abrogation des dispositions relatives à la participation du public en matière de canalisations de transport et de plans de prévention des risques naturels prévisibles	31
• Article 3 (article L. 512-7 du code de l'environnement) Procédure de participation du public en matière d'installations classées soumises à enregistrement	33
• Article 4 (article L. 211-3 du code de l'environnement) Participation du public en matière de délimitation des zones d'alimentation des captages d'eau potable et des zones d'érosion	36
• Article 4 <i>bis</i> (nouveau) (article L. 371-3 du code de l'environnement) Composition des comités régionaux trames verte et bleue	40
• Article 5 (article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime) Participation du public en matière de décisions encadrant l'exercice de la pêche maritime et l'aquaculture	42
• Article 6 Date d'entrée en vigueur de la loi	44
• Article 7 Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance	45
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65
TABLEAU COMPARATIF	67

Mesdames, Messieurs,

Lors du conseil des ministres du 3 octobre dernier, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie Delphine Batho a présenté le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public, tel que défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004. Ce projet de loi avait au préalable été mis en consultation du 11 au 24 septembre.

La principale modification apportée par ce texte est la refonte de l'article L. 120-1 du code de l'environnement organisant la participation du public en matière de décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics.

Ce faisant, le projet de loi tire notamment les conclusions de quatre décisions récentes du Conseil constitutionnel (14 octobre 2011, 13 juillet 2012, et deux décisions du 27 juillet 2012), déclarant inconstitutionnelles des dispositions du code de l'environnement relatives aux modalités de mise en œuvre du principe de participation.

Il met par ailleurs en œuvre la Feuille de route pour la transition écologique, établie à l'issue de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre derniers :

« En matière de participation du public, la convention d'Aarhus puis l'article 7 de la Charte de l'environnement ont imposé des obligations de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Le passage à une participation effective suppose, d'une part, que son rôle dans la mise en œuvre et le suivi des politiques soit renforcé et, d'autre part, que soient levés plusieurs freins tenant notamment à l'insuffisance de l'information et de l'éducation du public, à la disponibilité des acteurs et à la complexité des procédures qu'illustre, à l'échelon territorial notamment, la multiplication des plans et schémas. C'est pourquoi la rationalisation des procédures environnementales doit être rapidement engagée sans diminution des exigences. »

I. LE PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC, AU CŒUR DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. LA GENÈSE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION EN DROIT INTERNATIONAL

La genèse du principe de participation du public est déjà ancienne. Ce principe a tout d'abord été affirmé en droit international. Déjà en 1992, lors de la déclaration de Rio, était rappelé dans le principe n°10 de la déclaration que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient* ».

La Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998 par la France, vise, de son côté, à garantir le droit à l'information des citoyens en matière environnementale, leur participation au processus décisionnel et leur accès à la justice. L'article 1^{er} de la convention d'Aarhus stipule :

« Afin 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, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention. »

B. LES MODÈLES ÉTRANGERS

De nombreux États ont d'ores et déjà mis en œuvre des dispositifs de participation du public aux décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement. Le modèle en la matière reste aujourd'hui encore les États-Unis.

Aux États-Unis, le **code de procédure administrative** (« *Administrative Procedure Act* », section 553) prévoit, depuis 1946, une procédure extrêmement détaillée de consultation du public pour la grande majorité des textes réglementaires s'appliquant à tous les secteurs de l'administration. Dans le cadre de cette procédure dite « *notice and comment* », la participation du public s'exprime sous forme de commentaires écrits mais aussi d'audiences publiques, les « *hearings* », que l'Agence fédérale est soit libre, soit contrainte par une loi particulière, d'organiser.

Le **Québec** a, quant à lui, mis en place en 1978 un **Bureau d'audiences publiques sur l'environnement** (BAPE), organisme consultatif et indépendant chargé d'informer et de consulter la population sur les dossiers relatifs à l'environnement et qui intervient sur un certain nombre de grands projets d'infrastructures (routes, voies ferrées, oléoducs, lignes de transport

d'électricité, barrages, centrales électriques, lieux d'enfouissement sanitaire). Le mode opératoire du BAPE consiste en la tenue d'audiences publiques dont les modalités sont déterminées de façon précise mais aussi, de façon plus souple, en des procédures de médiation. Une place importante est faite par cet organisme aux nouvelles technologies de l'information puisque les dossiers des audiences sont systématiquement diffusés sur le site internet du BAPE.

D'autres pays, tels que l'Allemagne, où des lois spéciales sur l'environnement prévoient la consultation de groupes d'intérêt en amont de l'élaboration de certains règlements administratifs, les Pays-Bas ou la Suisse, présentent des expériences intéressantes en matière de concertation préalable à l'adoption des décisions environnementales.

II. EN DROIT FRANÇAIS, UNE CONSÉCRATION RÉCENTE

A. L'INSCRIPTION DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DANS LA CONSTITUTION

En France, la consécration du principe de participation est intervenue avec l'adoption de la Charte de l'environnement de 2004, adossée en 2005 à la Constitution.

Dans son article 7, la Charte dispose que « *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.* »

Si la portée de cet article a pu faire l'objet d'interrogations, celles-ci ont été dissipées en 2008 par deux décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, affirmant la valeur constitutionnelle de cet article 7.

B. L'ARTICLE L. 120-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Comme il est prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, les conditions d'application de cet article ont été encadrées par la loi. La mise en œuvre de l'article 7 a été codifiée à l'occasion de la loi Grenelle II à l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Cet article s'applique lorsqu'aucun autre dispositif particulier de participation n'est prévu, de type enquête publique par exemple.

L'article L. 120-1 prévoit que les décisions ayant « une incidence directe et significative sur l'environnement » sont soumises à participation. Deux modalités de participation sont prévues :

- dans le cas où la saisine d'un organisme consultatif est obligatoire, le projet de décision fait l'objet d'une publication, avant d'être transmis à cet organisme pour avis.

- si la consultation d'un tel organe n'est pas prévue, le projet de décision est publié par voie électronique, et le public formule des observations.

III. UNE MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC JUGÉE INSATISFAISANTE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. DES CENSURES SUCCESSIVES

A l'occasion de décisions récentes rendues dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a prononcé la non-conformité à la Constitution de quatre dispositifs de participation spécifiques prévus dans le code de l'environnement, et présentant, pour la plupart, de fortes similitudes avec le dispositif de l'article L. 120-1.

Il a également jugé que les décisions individuelles devaient, au même titre que les décisions réglementaires et les décisions d'espèce, faire l'objet d'une participation du public. L'abrogation des dispositions concernées interviendra, selon les cas, au 1^{er} janvier ou au 1^{er} septembre 2013.

1. Décision n°2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011

Dans cette décision, le Conseil a déclaré contraires à la Constitution le second alinéa de l'article L. 511-2 et le III de l'article L. 512-7 du code de l'environnement. Ces articles portent sur la procédure à suivre en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a considéré que les décrets de nomenclature mentionnés à l'article L. 511-2 et les projets de prescriptions générales visés à l'article L. 512-7 sont des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte. Or, le dispositif se bornait à prévoir une publication des projets de texte avant leur transmission au Conseil supérieur des installations classées.

Le Conseil a estimé que dans ces conditions, le principe de participation du public n'était pas respecté. L'abrogation prendra effet au 1^{er} janvier 2013.

2. Décision n°2012-262 QPC du 13 juillet 2012

Cette décision fait suite à une QPC portant sur le dernier alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement, qui prévoit que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication, éventuellement par voie

électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agissait là de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, telles que visées par l'article 7 de la Charte, et a déclaré contraire à la Constitution l'alinéa attaqué, pour non respect de l'article 7.

Il a précisé que l'article L. 120-1 du code de l'environnement ne s'appliquait pas, dès lors qu'un dispositif spécifique de participation du public était prévu. Les dispositions censurées sont toutefois très proches de celles de l'article L. 120-1, et conduisent donc à anticiper une censure à venir de cet article, sur le même fondement. L'abrogation prend effet au 1er janvier 2013.

3. Décision n°2012-270 QPC du 27 juillet 2012

Cette décision porte sur l'article L. 211-3 II 5° du code de l'environnement, qui renvoie à des décrets le soin de déterminer notamment les conditions dans lesquelles l'autorité administrative délimite des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et des zones d'érosion et la manière selon laquelle elle établit des programmes d'action dans ces zones.

Le Conseil a estimé que ces décisions sont bien des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il s'agit de décisions d'espèce, c'est-à-dire ni des décisions individuelles, ni des décisions réglementaires.

Le Conseil a considéré que l'article L. 120-1 du code de l'environnement ne leur était pas applicable. De ce fait, ni les dispositions contestées, ni l'article L. 120-1 ne permettent d'assurer la mise en œuvre du principe de participation du public. L'abrogation du 5° du III de l'article L. 211-3 prendra effet au 1er janvier 2013.

4. Décision n°2012-269 QPC du 27 juillet 2012

Cette décision porte sur l'article L. 411-2 4° du code de l'environnement, relatif, cette fois, à des décisions individuelles. Le texte concerne l'interdiction de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées, et de toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient leur conservation. Il renvoie à un décret le soin de fixer les conditions dans lesquelles des dérogations sont délivrées.

Le Conseil a estimé que ces décisions avaient une incidence sur l'environnement. Il a rappelé que le législateur peut définir des modalités de participation du public différentes en fonction des actes concernés, mais qu'en

l'espèce aucune disposition n'assurait la mise en œuvre de ce principe. Le législateur a donc méconnu l'étendue de sa compétence en adoptant ces dispositions sans prévoir de procédure de participation du public adaptée. La censure de ces dispositions prendra effet au 1er septembre 2013.

B. LA CENSURE PROBABLE DE L'ARTICLE L. 120-1

Le Conseil constitutionnel a censuré, dans ces quatre décisions, des dispositions régissant des procédures particulières. Il ne s'est pas prononcé sur l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui organise le dispositif général de participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement.

Toutefois, certaines des dispositions censurées par le Conseil prévoient un dispositif analogue à l'un de ceux décrits à l'article L. 120-1 : le III de cet article prévoit en effet que le projet de décision peut faire l'objet d'une publication, éventuellement électronique, puis être transmis à un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision.

Dans ses décisions du 14 octobre 2011 et du 13 juillet 2012, le Conseil a estimé que ce dispositif n'assurait pas la mise en œuvre du principe de participation du public.

L'article L. 120-1 doit être examiné d'ici au mois de décembre, du fait d'une question prioritaire de constitutionnalité déposée par France Nature Environnement dans le cadre d'un recours devant le Conseil d'Etat contre le décret n°2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes. Une censure partielle est fortement probable.

IV. LE PRÉSENT PROJET DE LOI : LA PARTICIPATION DU PUBLIC REMISE AU CŒUR DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES DÉCISIONS ENVIRONNEMENTALES

A. LES OBJECTIFS DU TEXTE

C'est dans ce calendrier et ce cadre contraints par les décisions du Conseil constitutionnel qu'intervient le présent projet de loi. Il fournit également l'opportunité de proposer des modalités d'application véritablement effectives du principe de participation du public.

Celui-ci est en effet la meilleure façon de traiter des questions environnementales et de garantir la cohérence, la transparence et l'effectivité des décisions publiques.

B. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

L'article 1er réécrit l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Ce faisant, il anticipe la probable décision à venir du Conseil constitutionnel. Le champ d'application de l'article, limité actuellement aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, est étendu à l'ensemble de leurs décisions autres qu'individuelles. Le critère d'incidence directe et significative est abandonné : il suffira désormais que la décision ait une incidence sur l'environnement pour qu'elle soit soumise au principe de participation du public. Une procédure permettant de recueillir directement les observations du public devra être suivie en toutes circonstances, avec publication d'une synthèse des observations reçues. Certains cas d'urgence peuvent permettre d'adapter ou de supprimer la consultation du public.

Les articles 2 et 3 mettent le droit des installations classées en conformité avec la Constitution, en abrogeant les dispositions des articles L. 521-9 et L. 512-10 se bornant à prévoir la publication du projet de décision avant sa transmission à un organisme consultatif, et en aménageant la procédure prévue à l'article L. 521-7. Les dispositions supplétives de l'article L. 120-1, telles que rédigées par le présent projet de loi, leur seront désormais applicables.

L'article 4 met en conformité avec la Constitution l'article L. 211-3 du code de l'environnement relatif à la délimitation des aires d'alimentation des captages d'eau potable et des zones d'érosion. Le texte renvoie à l'article L. 120-1 pour l'application de la procédure ordinaire de participation du public.

L'article 5 modifie l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime pour assurer sa cohérence avec l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

L'article 6 module dans le temps l'entrée en vigueur du nouveau dispositif. Le texte prendra effet au 1er janvier 2013, sauf pour les décisions qui ont d'ores et déjà donné lieu à participation du public en application des articles L. 120-1 du code de l'environnement et L. 914-3 du code rural, afin de ne pas obliger les autorités à réitérer la procédure de participation.

L'article 7 habilite le Gouvernement à **prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour prévoir la participation du public aux décisions autres que celles prévues à l'article L. 120-1** du code de l'environnement, c'est-à-dire les décisions émanant d'autorités autres que l'État et ses établissements publics - les collectivités territoriales par exemple-, ou les décisions autres que réglementaires ou d'espèce - les décisions individuelles notamment.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. VOTRE COMMISSION APPROUVE CE PROJET DE LOI, DE NATURE À RENDRE PLEINEMENT EFFECTIF LE PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Ce projet de loi est une réponse aux censures récentes du Conseil constitutionnel mentionnées précédemment. Toutefois, au-delà de la nécessité d'une réaction rapide du législateur, ce texte est aussi l'opportunité d'améliorer les modalités de mise en œuvre du principe de participation du public afin de le rendre véritablement effectif.

L'étude des modèles étrangers illustre le retard pris par la France en matière de participation des citoyens à l'élaboration des décisions environnementales.

S'il ne s'agit pas de dessaisir les élus et l'administration de leur pouvoir de décision, la participation du public à l'élaboration des décisions publiques doit être envisagée comme la garantie d'une meilleure acceptation des réglementations, d'une réduction des risques de contentieux, et d'une application plus adaptée des dispositifs choisis.

Ce texte constitue une solution de sagesse, dans la mesure où il prévoit une procédure socle de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, et permet ensuite des modulations en fonction de la nature du projet de décision administrative.

B. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR VOTRE COMMISSION

Votre commission a modifié l'article 1^{er}, à l'initiative de votre rapporteure, de manière à :

- rappeler les objectifs et les principes de la participation du public afin de bien faire comprendre l'intérêt de la réforme ;
- préciser le contenu de la note technique jointe au projet de décision ;
- allonger les délais de transmission des observations du public
- prévoir la publicité des observations ;
- rendre la participation plus efficace et plus transparente ;
- mieux articuler consultation d'un organe collégial consultatif et participation du public ;
- assurer la prise en considération des observations par l'administration ;
- préciser les critères de dispense de participation, ou au moins de contraction du délai, en cas d'urgence.

Votre commission a également complété l'article 1er, à l'initiative de Mme Evelyne Didier, de manière à prévoir la transmission aux conseils municipaux des projets de décision les concernant.

En outre, à l'initiative de votre rapporteure, votre commission a adopté deux articles additionnels :

- le premier tend à mettre en conformité avec la Constitution les procédures de participation du public concernant les canalisations de transport des hydrocarbures et de produits chimiques, ainsi que les plans de prévention des risques naturels ;
- le deuxième complète la composition des comités régionaux trames verte et bleue.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article L. 120-1 du code de l'environnement)

Conditions d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement relatif au principe de participation du public

Objet : cet article réécrit l'article L.120-1 du code de l'environnement afin, d'une part, de tirer les conclusions des censures récentes du Conseil constitutionnel, d'autre part, d'assurer une mise en œuvre effective du principe de participation du public tel qu'affirmé à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

I. Le droit en vigueur

1. Le principe de participation du public

Le principe de participation du public a été défini par la commission nationale de terminologie et de néologie (JORF n°0087 du 12 avril 2009) comme étant le « *principe selon lequel le corps social est pleinement associé à l'élaboration de projets et de décisions publics ayant une incidence sur l'environnement, et dispose d'une possibilité de recours une fois la décision prise* ».

Ce principe constitue un pan incontournable de la démocratie moderne, dans la mesure où il garantit à chacun la possibilité de faire entendre sa voix et par la transparence qu'il confère aux décisions des autorités publiques. **La participation active des citoyens aux processus décisionnels** renforce les fondements des choix effectués sur toute question relative à l'environnement et sur ses répercussions en matière de cadre de vie ou de santé.

Le principe de participation a été affirmé de longue date en droit international.

- La genèse internationale du principe de participation

Il est affirmé dès le **Sommet de la terre de Rio en 1992**, dans le principe 10 de la déclaration finale : « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient* ».

En 1998, le principe de participation est inscrit dans la **convention d'Aarhus** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La Convention d'Aarhus a vu le jour dans le cadre de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (UNECE). Cet organe est l'une des cinq commissions régionales des Nations-Unies. Il regroupe 56 États membres, dont pratiquement l'ensemble des pays du continent européen, certains pays d'Asie mineure et d'Asie centrale ainsi qu'Israël, le Canada et les États-Unis. La convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001 après avoir été ratifiée par 16 pays.

En France, la ratification de la convention d'Aarhus est intervenue le 8 juillet 2002, avec une entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (loi n°2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention d'Aarhus et décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention d'Aarhus).

La convention d'Aarhus a trois objectifs :

- **améliorer l'information environnementale** délivrée par les autorités publiques ;
- **favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement**, par exemple sous la forme d'enquêtes publiques ;
- **étendre les conditions d'accès à la justice** en matière de législation environnementale, et d'accès à l'information.

La convention d'Aarhus prévoit des **droits et obligations précis en matière d'accès à l'information**, notamment sur les délais de transmission et les motifs que peuvent utiliser les autorités publiques pour refuser l'accès à certains types d'information. Le refus est ainsi admis si l'autorité publique n'est pas en possession de l'information demandée, si la question est manifestement abusive ou formulée de manière trop générale, ou enfin si la demande porte sur des documents en cours d'élaboration.

Le rejet d'une demande est également prévu pour des raisons de secret des délibérations des autorités publiques, de défense nationale, de sécurité publique, pour permettre la bonne marche de la justice, pour respecter le secret commercial et industriel, les droits de la propriété intellectuelle, le caractère confidentiel des données ou les intérêts d'un tiers qui a fourni volontairement les informations. Ces motifs de refus sont à interpréter de façon restrictive, en tenant compte de l'intérêt public pouvant résulter d'une divulgation de l'information.

La décision de rejet doit s'accompagner des motifs et indiquer les voies de recours à la disposition du demandeur.

Les autorités publiques doivent tenir à jour les informations qu'elles possèdent et pour cela mettre en place des listes, registres et fichiers accessibles au public. L'utilisation de bases de données électroniques, comprenant les rapports sur l'état de l'environnement, la législation, les plans ou politiques nationales, les conventions internationales, doit être favorisée.

Le deuxième volet de la convention d'Aarhus concerne la **participation du public au processus décisionnel**. Cette participation doit être assurée dans le cadre de la procédure d'autorisation de certaines activités spécifiques, principalement des activités de nature industrielle, énumérées dans l'annexe I de la convention. Le résultat de la participation du public doit être dûment pris en considération dans la décision finale d'autorisation de l'activité.

Les délais de procédure doivent permettre une réelle participation du public. Une procédure allégée est prévue pour l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement.

La convention invite également les parties à favoriser la participation du public lors de l'élaboration des politiques relatives à l'environnement ainsi que des normes et de la législation susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement.

Enfin, en matière **d'accès à la justice**, la convention d'Aarhus prévoit que le public pourra **saisir la justice lorsqu'il se juge lésé dans ses droits en matière d'accès à l'information** (demande d'information ignorée, rejetée abusivement, ou insuffisamment prise en compte).

L'accès à la justice est également garanti **dans le cas d'une violation de la procédure de participation** prévue par la convention. De plus, un accès à la justice est admis pour le règlement des litiges liés à des actes ou à des omissions de particuliers ou d'autorités publiques qui enfreignent des dispositions législatives environnementales nationales.

Ces premières expressions, en droit international, de l'exigence de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement ont trouvé en France une traduction constitutionnelle.

- *La traduction constitutionnelle du principe de participation : l'article 7 de la Charte de l'environnement*

Dès 1995, soit avant même la convention d'Aarhus, le principe de participation du public avait été pris en compte dans la législation française. Ainsi, la **loi dite « Barnier » n°95-201 du 2 février 1995** a consacré à

l'article L. 110-1 II 4° du code de l'environnement « *le principe de participation, selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

Toutefois, la consécration du principe de participation du public est véritablement intervenue avec **l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004**, adossée à la Constitution depuis la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005.

Cet article dispose que « *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* ».

L'article 7 pose ainsi, d'une part, un **droit d'accès aux informations** détenues par les autorités publiques dans le domaine de l'environnement, d'autre part, un **droit de participation** à l'élaboration des décisions publiques susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement ; le droit de participation ne constitue pas un droit à la décision elle-même.

L'article 7 renvoie au législateur le soin d'en définir les conditions d'application et les limites. Le rapport de la commission Coppens sur la Charte de l'environnement avait en effet souligné que les droits d'information et de participation doivent se concilier avec d'autres droits fondamentaux, notamment le secret de la vie privée, le droit de propriété, les intérêts de l'État relatifs à la sécurité publique et à la défense nationale.

La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement a été établie par la jurisprudence concordante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Dans sa **décision du 19 juin 2008 sur la loi relative aux OGM**, le **Conseil constitutionnel** a reconnu la valeur constitutionnelle des dispositions de l'article 7. Il en a déduit la compétence exclusive du législateur pour préciser les conditions et limites dans lesquelles doit s'exercer le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement et le droit de participation du public. Le pouvoir réglementaire ne peut intervenir que pour préciser les mesures d'application de ces « conditions et limites » fixées par le législateur. Le Conseil a, dans cette décision, censuré pour la première fois un cas d'incompétence négative sur le fondement de l'article 7 de la Charte.

Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette jurisprudence, en consacrant la même année et dans les mêmes termes la valeur constitutionnelle des dispositions de l'article 7¹.

L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 a donc une double portée : d'une part, il consacre des droits constitutionnellement garantis, à savoir le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement et le droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, d'autre part, il donne au législateur la compétence exclusive pour les mettre en œuvre.

En droit français, la participation du public dans le cadre de l'élaboration de projets, plans ou programmes susceptibles d'affecter l'environnement intervient selon quatre modalités principales :

- le débat public (articles L. 121-1 à L.121-15 et R.121-1 à R.121-16 du code de l'environnement)

La participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire peut en effet prendre la forme d'un débat public.

La Commission nationale du débat public (CNDP) est l'autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors que ces projets présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La participation du public peut ainsi prendre la forme d'un débat public portant sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

Pour certains projets dont elle est saisie et pour lesquels elle décide qu'il n'y a pas lieu d'organiser un débat public, la CNDP peut recommander au maître d'ouvrage de mener une concertation dont elle fixe certaines modalités et pour laquelle elle nomme parfois un garant.

Par ailleurs, la CNDP peut être saisie pour organiser un débat public sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.

- l'enquête publique (articles L. 123-1 à L. 123-16 et R. 123-1 à R. 123-46 du code de l'environnement)

La loi n°83-63 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement a institué les

¹ CE Ass. 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, req. n° 297931

enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, dites « enquêtes Bouchardeau ». L'enquête publique constitue un élément essentiel de la participation du public en matière de décision environnementale. Cette procédure a un champ d'application très large. Plusieurs milliers d'enquêtes publiques se déroulent ainsi chaque année, dans des secteurs très variés.

- **la mise à disposition du public (articles R.122-12 et R.122-21 du code de l'environnement)**

Elle concerne les projets, plans ou programmes ayant fait l'objet d'une étude d'impact ou d'une évaluation environnementale mais non soumis à enquête publique. Dans ce cas, l'étude d'impact relative au projet ou l'évaluation environnementale du plan ou document est mis à la disposition du public, qui peut formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet.

- **la procédure de concertation (article L. 300-2 du code de l'urbanisme)**

Bien que les opérations d'aménagement et d'urbanisme ne soient pas mentionnées dans l'annexe I de la Convention d'Aarhus, le droit français prévoit l'organisation d'une concertation avec le public pour ces opérations, à l'initiative des collectivités territoriales.

Dans les autres cas, en l'absence de dispositions législatives particulières organisant la participation du public, celle-ci est tenue conformément aux dispositions supplétives définies à l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

2. L'article L. 120-1 du code de l'environnement

L'article 244 de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, codifié à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, définit les conditions et limites d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cet article organise la participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant une « incidence directe et significative sur l'environnement ».

L'article L. 120-1 prévoit **deux formes de participation**, selon qu'un organisme consultatif comportant des représentants de personnes concernées par la décision en cause doit être consulté avant la décision définitive ou non.

Si l'intervention d'un tel organisme n'est pas prévue dans les textes, le projet de décision est publié par voie électronique dans des conditions

permettant au public de formuler ses observations. Il est rendu accessible au public pendant une durée minimale de quinze jours francs, et doit être accompagné d'une note de présentation. Le public est informé au préalable de la date à laquelle les observations présentées sur le projet seront reçues. Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de deux jours francs à compter de cette date.

Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif « comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause » est obligatoire, le projet de décision accompagné d'une note de présentation fait l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant d'être transmis à cet organisme. Il ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de sa publication.

La participation du public peut ne pas être mise en œuvre lorsque l'urgence, justifiée par « la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public », l'empêche. Cette urgence peut également justifier une réduction des délais prévus de consultation du public.

Enfin, la participation du public peut être modulée en fonction des exigences de protection du secret des délibérations du Gouvernement, de la défense nationale, de la sûreté de l'État, de la conduite de la politique extérieure de la France, ou encore du déroulement des procédures juridictionnelles.

Les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement sont des **dispositions supplétives**. Elles ne trouvent donc à s'appliquer qu'en l'absence d'une « disposition particulière relative à la participation du public prévue par le code de l'environnement ou par la législation qui leur est applicable ».

3. La décision du Conseil constitutionnel à venir sur l'article L. 120-1 du code de l'environnement

Le Conseil constitutionnel a censuré, dans **quatre décisions récentes**¹, des dispositions régissant des procédures particulières de participation du public. Il ne s'est pas prononcé directement sur l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui organise le dispositif général de participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement.

¹ *Décision n°2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011*
Décision n°2012-262 QPC du 13 juillet 2012
Décision n°2012-270 QPC du 27 juillet 2012
Décision n°2012-269 QPC du 27 juillet 2012

Toutefois, certaines des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel prévoient un dispositif analogue à l'un de ceux décrits à l'article L. 120-1. Le III de cet article prévoit en effet que le projet de décision peut faire l'objet d'une publication, éventuellement électronique, puis être transmis à un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision.

Dans ses décisions du 14 octobre 2011 et du 13 juillet 2012, le Conseil a estimé que ce dispositif n'assurait pas la mise en œuvre du principe de participation du public. Une simple information sur les projets de décisions, suivie de la consultation d'un organisme n'assurant pas nécessairement une représentation suffisante du public, n'est pas à même de satisfaire le principe de participation du public tel que consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

L'article L. 120-1 doit être examiné d'ici au mois de décembre par le Conseil constitutionnel, par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité déposée par l'association France Nature Environnement dans le cadre d'un recours devant le Conseil d'État contre le décret n°2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes. Une censure, au moins partielle, de l'article L. 120-1 du code de l'environnement étant probable, l'article 1^{er} du présent projet de loi vise à mettre d'ores et déjà en conformité ce texte avec les exigences du juge constitutionnel.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 1^{er} réécrit l'article L. 120-1 du code de l'environnement pour le mettre en conformité avec l'interprétation de l'article 7 de la Charte de l'environnement que fait le Conseil constitutionnel.

Au I, le champ d'application de l'article, actuellement limité aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, est désormais étendu à l'ensemble de leurs décisions autres qu'individuelles. Cela comprend l'intégralité des décisions réglementaires, ainsi que les décisions d'espèce. Les dispositions de l'article L. 120-1 conservent toutefois leur caractère supplétif et ne s'appliquent qu'en l'absence de procédure particulière de participation du public.

Le critère d'incidence « directe et significative » du projet de décision sur l'environnement est abandonné : il suffira désormais que la décision ait une incidence sur l'environnement pour qu'elle soit soumise au principe de participation du public.

Une procédure permettant de recueillir directement les observations du public devra être suivie en toutes circonstances, avec publication d'une synthèse des observations reçues.

Selon le II, le projet, accompagné d'une note de présentation non technique, est rendu accessible par voie électronique. Le public est informé par la même voie des modalités de consultation retenues.

Les observations sont recueillies dans un délai ne pouvant être inférieur à quinze jours. Un délai de quatre jours doit être respecté pour la prise en compte de ces observations, sauf en cas d'absence d'observations exprimées. L'administration est par ailleurs tenue de publier une synthèse des observations recueillies.

Les III et IV restent inchangés par rapport à la rédaction actuelle de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ; ils prévoient la possibilité d'adaptation des modalités de participation du public, notamment en cas d'urgence.

III. La position de votre commission

Tout en reconnaissant l'avancée que constitue le présent projet de loi par rapport au droit en vigueur, votre commission a souhaité renforcer encore la portée du dispositif de participation du public prévu à cet article.

Ainsi, elle a adopté huit amendements.

Le premier, sur proposition de votre rapporteur, vise à préciser à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, les **grands principes et objectifs de la participation du public**, en rappelant les droits à l'information et à la participation, et l'objectif de la formulation d'observations par le public, à savoir renforcer la cohérence, la transparence mais aussi l'effectivité des décisions publiques.

Le deuxième amendement, sur proposition de votre rapporteur, a pour objet de compléter les exigences relatives à la **note de présentation non technique** devant être jointe au projet de décision soumis à participation du public. Cette note devra rappeler le **contexte** dans lequel la décision s'inscrit. L'ajout de cette précision vise à renforcer l'effectivité du droit à l'information en matière environnementale.

Le troisième amendement concerne les délais accordés au public afin de transmettre ses observations sur le projet de décision. Votre commission a estimé que le délai minimal de quinze jours initialement prévu n'était pas de nature à permettre une participation suffisante. Aussi, sur proposition de votre rapporteur, elle a décidé de porter à **vingt et un jours le délai de transmission des observations par voie postale et à trente jours par voie électronique**. L'ajout de la voie postale doit permettre de n'exclure aucun citoyen du processus de participation. La différence de délai d'une semaine prévue entre le dépôt des observations par voie postale et par voie électronique évitera d'éventuels litiges quant à la date d'arrivée des contributions postales.

Le quatrième amendement tend à imposer **la publicité des observations déposées sur un projet de décision**. Il s'agit, pour votre

rapporteur, d'améliorer la **transparence** de la procédure de participation, et de favoriser une participation la plus constructive possible du public. Les expériences de participation du public à l'étranger, notamment aux États-Unis, montrent que les observations déposées sont généralement rendues publiques en totalité. Cette publicité des observations permettra également de légitimer la synthèse que l'administration est amenée à en faire à la fin de la procédure de participation et de la soustraire à d'éventuelles contestations.

Le cinquième amendement, sur proposition d'Evelyne Didier et des membres du groupe CRC, vise à imposer la **transmission du projet de décision, accompagné de la note de présentation non technique, aux conseils municipaux concernés**. Ces derniers disposent alors d'un délai de trente jours pour présenter leurs observations. A défaut, leur avis est réputé favorable. Cet amendement part du constat selon lequel, trop souvent, des décisions ayant une incidence sur l'environnement sont prises sans même que les communes en soient informées.

Le sixième amendement, sur proposition de votre rapporteur, tend à préciser **l'articulation** entre la procédure de consultation directe du public, et ses modalités de participation indirecte. En prévoyant, comme c'est déjà le cas pour certains organes collégiaux comme le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, que **l'organisme consultatif se voit communiquer la synthèse des observations du public**, on permet à cet organisme de mieux orienter son avis en tenant compte des remarques ou suggestions du public.

Le septième amendement, adopté sur proposition de votre rapporteur, concerne **la prise en compte par l'administration des observations du public**. Celle-ci devra être explicite : lorsque des observations ont été retenues par l'autorité publique, elle l'indiquera dans la synthèse des observations jointe à la décision. S'il ne semble pas envisageable d'obliger l'administration à motiver systématiquement ses décisions, notamment réglementaires, il est cependant souhaitable de rendre plus visible la prise en compte des observations du public.

Le huitième amendement, adopté sur proposition de votre rapporteur, est un **amendement de précision concernant l'urgence mentionnée au paragraphe III** : l'urgence justifiant de ne pas tenir de procédure de consultation du public et celle justifiant une réduction des délais de participation devront être définies selon les mêmes critères, à savoir la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 2

(articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement)

Abrogation des dispositions relatives à la publication des projets de prescriptions générales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement

Objet : cet article vise à supprimer les procédures de participation du public spécifiques aux installations classées soumises à déclaration, pour leur rendre applicable les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

I. Le droit en vigueur

1. Le régime des installations classées pour la protection de l'environnement

La législation en vigueur sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est issue de la **loi n° 76-663 du 19 juillet 1976**. Les ICPE désignent, aux termes de **l'article L. 511-1 du code de l'environnement**, « *toutes les installations (usines, ateliers, dépôts, chantiers), pouvant présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité, la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, l'environnement, la conservation des sites et des monuments, ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

Ces installations sont classées en fonction de l'importance des dangers qu'elles sont susceptibles de créer et sont rassemblées au sein d'une **nomenclature**, actualisée régulièrement.

Le régime d'implantation et de mise en fonctionnement des ICPE peut être de trois sortes, selon la gravité du danger encouru :

- **le régime de déclaration**, procédure simple dans laquelle l'exploitant déclare son installation, avant de la lancer sans autre formalité supplémentaire ;

- **le régime d'autorisation**, procédure beaucoup plus lourde, exigeant de l'exploitant davantage de justificatifs (notamment une étude d'impact et de dangers) et nécessitant que le dossier fasse l'objet d'une enquête publique avant décision finale du préfet. Les installations les plus dangereuses sont soumises à des restrictions pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'utilisation des zones environnantes (servitudes d'utilité publique) : ce sont les installations SEVESO seuil haut de la réglementation européenne ;

- **le régime d'enregistrement**, qui est un régime d'autorisation simplifiée, s'intercalant entre la déclaration et l'autorisation. La procédure est

allégée par rapport à celle de l'autorisation : elle ne comporte ni enquête publique, ni évaluation environnementale de même type que pour les installations soumises à autorisation. Ce régime a été créé par **l'ordonnance du 11 juin 2009**, elle-même ratifiée par **l'article 217 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**.

2. La participation du public dans le cadre des procédures d'installations classées

- L'article L. 511-2 du code de l'environnement

Dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée, le second alinéa de **l'article L. 511-2 du code de l'environnement** prévoit que les projets de décret de nomenclature des ICPE enregistrées **font l'objet d'une publication**, éventuellement par voie électronique, **avant transmission au Conseil supérieur des installations classées**, devenu, depuis le 1^{er} mai 2010, le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques – CSPRT.

Aucune procédure de publication des projets de décret de nomenclature n'était prévue pour les deux autres types d'ICPE, déclarées ou autorisées, avant l'adoption de **la loi n°2011-525 du 17 mai 2011** de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dont le 1^o du paragraphe I de l'article 97 a modifié l'article L. 511-2 en **élargissant la publicité aux installations déclarées ou autorisées**. Désormais, la publication des projets de décret concernant les installations classées n'est plus réservée aux seules installations enregistrées.

Article L. 511-2

Les installations visées à l'article L. 511-1 sont définies dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce décret soumet les installations à autorisation, à enregistrement ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

Les projets de décrets de nomenclature font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission pour avis au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

- L'article L. 512-5 du code de l'environnement

La dernière phrase du premier alinéa de **l'article L. 512-5 du code de l'environnement** est également issue de l'article 97 de la **loi n° 2011-525 du 17 mai 2011** de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Cet article 97 a modifié plusieurs dispositions du code de l'environnement, pour tirer les conséquences de **l'article 7 de la Charte de l'environnement** tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel et élever au niveau législatif

certaines dispositions réglementaires relatives au droit à l'information en matière d'environnement.

Article L. 512-5

Pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, les règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations soumises aux dispositions de la présente section. Ces règles et prescriptions déterminent les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature susceptibles d'intervenir ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation. **Les projets de règles et prescriptions techniques font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.**

Ces arrêtés s'imposent de plein droit aux installations nouvelles. Ils précisent, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels ils s'appliquent aux installations existantes. Ils fixent également les conditions dans lesquelles certaines de ces règles peuvent être adaptées aux circonstances locales par l'arrêté préfectoral d'autorisation.

- Les articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement

Les articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement portent sur les modalités de fixation des prescriptions générales s'agissant des installations soumises à déclaration. Les prescriptions jointes au récépissé de déclaration sont établies soit par un arrêté ministériel, qui fixe les prescriptions générales applicables aux installations soumises à déclaration sous une même rubrique, soit par un arrêté préfectoral.

Article L. 512-9

Les prescriptions générales prévues à l'article L. 512-8, sont édictées par arrêtés préfectoraux, pris après avis de la commission départementale consultative compétente et, pour les ateliers hors sol, de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Elles s'appliquent automatiquement à toute installation nouvelle ou soumise à nouvelle déclaration. **Les projets de prescriptions générales font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission à la commission départementale consultative compétente.**

Les modifications ultérieures de ces prescriptions générales peuvent être rendues applicables aux installations existantes selon les modalités et selon les délais prévus dans l'arrêté préfectoral qui fixe également les conditions dans lesquelles les prescriptions générales peuvent être adaptées aux circonstances locales.

Les établissements soumis à déclaration sous le régime de la loi du 19 décembre 1917 et ayant obtenu, en vertu de l'article 19, alinéa 1er ou 4, de ladite loi, la suppression ou l'atténuation d'une ou plusieurs prescriptions résultant d'arrêtés préfectoraux conservent le bénéfice de ces dérogations. Il peut toutefois y être mis fin par arrêté préfectoral pris après avis de la commission départementale consultative compétente, selon les modalités et dans le délai fixés par ledit arrêté.

Article L. 512-10

Pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, les prescriptions générales applicables à certaines catégories d'installations soumises à déclaration. **Les projets de prescriptions générales font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.**

Ces arrêtés s'imposent de plein droit aux installations nouvelles.

Ils précisent, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels ils s'appliquent aux installations existantes. Ils précisent également les conditions dans lesquelles ces prescriptions peuvent être adaptées par arrêté préfectoral aux circonstances locales.

3. Les décisions du Conseil constitutionnel du 14 octobre 2011 et du 13 juillet 2012

Par deux décisions successives, le Conseil constitutionnel s'est prononcé dans le cadre de **questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) déposées par l'association France Nature Environnement**, sur les modalités de participation du public prévues dans le cadre des procédures d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Dans sa **décision n°2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011**, le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article **L. 511-2 du code de l'environnement**, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, c'est-à-dire la rédaction antérieure à la réforme intervenue en 2011. En vertu d'une jurisprudence constante, le Conseil examine en effet la constitutionnalité du texte dans la rédaction qui lui a été renvoyée par le Conseil d'État. **L'article L. 511-2** ne prévoyait alors le principe d'une publication « éventuellement par voie électronique » que pour les seules installations enregistrées.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que **la publication des projets constitue une condition nécessaire du principe de participation**. Toutefois, **elle n'en constitue pas une condition suffisante** et l'existence d'une publication ne suffit pas à assurer la bonne prise en compte des observations du public. Il appartient au législateur de prévoir le principe de la participation du public, ce qu'il n'a pas fait en l'espèce, quitte à ce que les modalités d'application de ce principe soient précisées par voie réglementaire. **Le Conseil a ainsi censuré le second alinéa de l'article L. 511-2**, tout en laissant au Parlement jusqu'au **1^{er} janvier 2013** pour remédier à cette inconstitutionnalité.

Dans sa **décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012**, le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution

de **l'article L. 512-5 du code de l'environnement**. L'association FNE avait saisi le Conseil d'État d'un **recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté du 18 novembre 2011** relatif au recyclage en technique routière des mâchefers d'incinération de déchets non dangereux. Le requérant soutenait que cet arrêté manquait de base légale pour avoir été pris sur le fondement de **l'article L. 512-5 du code de l'environnement** qui « *élude toute participation du public à l'élaboration de cette décision réglementaire ayant une incidence sur l'environnement en violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé, comme il l'avait fait dans sa **décision précédemment mentionnée**, que **ni les dispositions de la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5** du code de l'environnement « *ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* ». Les dispositions de la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 ont, par suite, été déclarées contraires à la Constitution. L'abrogation prendra effet au **1^{er} janvier 2013**.

Les articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement, en prévoyant la publication du projet de décision avant sa transmission à un organisme consultatif, reprennent des **dispositions identiques à celles figurant aux articles L. 511-2 et L. 512-5** du même code. Leur abrogation est le corollaire logique de la censure récente du Conseil constitutionnel.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 2 du projet de loi vise à **abroger la dernière phrase du premier alinéa des articles L. 512-9 et L. 512-10** du code de l'environnement qui prévoient la publication du projet de décision avant sa transmission à un organisme consultatif, **dont la rédaction est identique à celle des alinéas des articles L. 511-2 et L. 512-5 du même code qui ont été jugés inconstitutionnels**.

Des **dispositions supplétives** ont été prévues à **l'article L. 120-1 du code de l'environnement**, dans sa rédaction issue du présent projet de loi, afin de permettre **la participation effective du public** aux décisions qui ont une incidence sur l'environnement, conformément à la jurisprudence rendue par le Conseil constitutionnel.

III. La position de votre commission

Votre commission a estimé que l'abrogation de la dernière phrase du premier alinéa des articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement, associée à la mise en œuvre des dispositions supplétives de l'article L. 120-1,

était de nature à satisfaire les exigences du Conseil constitutionnel et à garantir une participation effective du public.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2 *bis* (nouveau)

(articles L. 555-3, L. 555-6 et L. 562-1 du code de l'environnement)

Abrogation des dispositions relatives à la participation du public en matière de canalisations de transport et de plans de prévention des risques naturels prévisibles

Objet : cet article additionnel vise à supprimer les dispositions relatives à la participation du public concernant les canalisations de transport et les plans de prévention des risques naturels prévisibles, le dispositif de l'article L. 120-1 du code de l'environnement devenant ainsi le dispositif applicable.

I. Le droit en vigueur

1. Les articles L. 555-3 et L. 555-6 du code de l'environnement

Ces deux articles ont été codifiés par l'ordonnance n° 2010-418 du 27 avril 2010 harmonisant les dispositions relatives à la sécurité et à la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques.

L'article L. 555-3 du code de l'environnement prévoit que le ministre chargé de la sécurité des canalisations de transport peut fixer par **arrêté**, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), des prescriptions techniques et d'exploitation portant notamment sur la conception, la construction, la mise en service, l'exploitation, la surveillance, la maintenance, les modifications et l'arrêt temporaire ou définitif d'exploitation des canalisations mentionnées à l'article L. 555-1 (canalisations de transport de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés et de produits chimiques).

Le projet d'arrêté de prescriptions techniques et d'exploitation est **publié**, éventuellement par voie électronique, et **transmis pour avis** au CSPRT.

L'article L. 555-6 du code de l'environnement précise que les décrets d'application sont pris sur le rapport du ministre chargé de la sécurité des canalisations de transport, après avis du CSPRT. Ces **projets de décret font l'objet d'une publication**, éventuellement par voie électronique, avant d'être **transmis pour avis** à ce conseil.

2. L'article L. 562-1 du code de l'environnement

Cet article prévoit que l'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles, tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

Dans ces plans, des zones sont délimitées en fonction du niveau de risques. En fonction des zones, les constructions d'ouvrages, d'aménagement, ou d'exploitation agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles peuvent être interdites ou très fortement encadrées, afin de ne pas créer ou aggraver le risque pour les vies humaines.

Des décrets en Conseil d'Etat définissent les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles.

Les projets de décret doivent être mis à disposition du public par voie électronique pendant une durée d'un mois, avant de recueillir l'avis du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un amendement tendant à insérer le présent article additionnel dans le projet de loi.

L'objectif de cet article est de tirer les conséquences des décisions n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 et n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012 du Conseil constitutionnel déclarant contraires à la Constitution les dispositions qui se bornaient à prévoir la publication d'un projet de décision avant sa transmission à un organisme consultatif.

Les dispositions abrogées par cet article additionnel sont relatives aux canalisations de transport (articles L. 555-3 et L. 555-6 du code de l'environnement) et aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (article L. 562-1 du code de l'environnement). Ces abrogations auront pour effet de rendre applicable la procédure supplétive de participation du public instituée par l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la présente loi.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.
--

Article 3

(article L. 512-7 du code de l'environnement)

Procédure de participation du public en matière d'installations classées soumises à enregistrement

Objet : cet article vise à réécrire le paragraphe III de l'article L. 512-7 du code de l'environnement relatif à la procédure de participation du public en matière d'installations classées soumises à enregistrement pour le mettre en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 512-7 du code de l'environnement porte sur les installations classées soumises à enregistrement et les modalités de fixation des prescriptions générales. Le régime de l'enregistrement a été créé par l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 ; il consiste en un régime d'autorisation simplifiée s'intercalant entre l'autorisation et la déclaration. Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à enregistrement dites « de classe E » (ou « troisième régime » ou « autorisation simplifiée ») sont celles qui présentent des dangers et inconvénients pouvant « *en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées* » comme le prévoit l'article L. 512-7.

La procédure est allégée par rapport à celle de l'autorisation : elle ne comporte **ni enquête publique ni évaluation environnementale** de même type que pour les installations soumises à autorisation. **Le paragraphe III de l'article L. 512-7 définit le régime de publicité applicable aux projets de prescriptions générales** auxquelles doivent se conformer les installations soumises au régime de l'enregistrement.

Article L. 512-7

I.- Sont soumises à autorisation simplifiée, sous la dénomination d'enregistrement, les installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées.

Les activités pouvant, à ce titre, relever du régime d'enregistrement concernent les secteurs ou technologies dont les enjeux environnementaux et les risques sont bien connus, lorsque les installations ne sont soumises ni à la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles au titre de son annexe I, ni à une obligation d'évaluation environnementale systématique au titre de l'annexe I de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

II.- Les prescriptions générales peuvent notamment prévoir :

1° Des conditions d'intégration du projet dans son environnement local ;

2° L'éloignement des installations des habitations, des immeubles habituellement occupés par des tiers, des établissements recevant du public, des cours d'eau, des voies de communication, des captages d'eau ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers.

III.- Les projets de prescriptions générales font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission pour avis au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques et consultation des ministres intéressés, ces prescriptions générales sont fixées par arrêté du ministre chargé des installations classées.

La publication d'un arrêté de prescriptions générales est nécessaire à l'entrée en vigueur du classement d'une rubrique de la nomenclature dans le régime d'enregistrement.

L'arrêté fixant des prescriptions générales s'impose de plein droit aux installations nouvelles. Il précise, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels il s'applique aux installations existantes.

Le Conseil constitutionnel a été interrogé sur **la constitutionnalité du III de l'article L. 512-7** du code de l'environnement dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) déposée en juillet 2011 par l'association France Nature Environnement (FNE). Le requérant soutenait que les dispositions du paragraphe III de l'article L. 512-7 **méconnaissent le droit à la participation résultant de l'article 7 de la Charte de l'environnement**, en ce qu'elles se bornent à prévoir une simple information sur les projets de prescriptions générales applicables aux installations enregistrées et une transmission à un organe collégial consultatif, sans mettre en œuvre une **participation directe du public**.

Le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision que la publication des projets constitue une condition nécessaire du principe de participation. Toutefois, elle n'en constitue **pas une condition suffisante** et l'existence d'une publication ne suffit pas à assurer le recueil des observations du public et leur prise en compte. Il appartient au législateur de **prévoir le principe de la participation du public**, ce qu'il n'a pas fait en l'espèce. Par sa **décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011**, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré le paragraphe III de l'article L. 512-7 du code de l'environnement, tout en laissant au Parlement jusqu'au **1^{er} janvier 2013** pour remédier à cette inconstitutionnalité.

II. Le dispositif du projet de loi

Prenant acte de la décision rendue par le Conseil constitutionnel et de l'abrogation à venir du III de l'article 512-7 du code de l'environnement, l'article 3 du présent projet de loi réécrit le paragraphe concerné en supprimant la procédure de mise à disposition du public jugée contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement. La nouvelle rédaction se borne à définir les modalités de fixation des prescriptions générales et rappelle la nécessité de publication d'un arrêté de prescriptions générales en matière d'installations soumises à enregistrement. L'arrêté doit préciser les délais et conditions dans lesquels il s'applique aux installations existantes.

La procédure de participation du public est renvoyée aux dispositions supplétives de l'article L. 120-1 du code de l'environnement tel qu'issu du présent projet de loi, qui s'appliquera désormais aux installations soumises à enregistrement.

III. La position de votre commission

De même que pour les cas visés aux articles précédents, votre commission a jugé que le renvoi, en matière d'installations classées soumises à enregistrement, à la mise en œuvre de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, était de nature à assurer une participation du public effective et conforme à la Constitution.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

(article L. 211-3 du code de l'environnement)

Participation du public en matière de délimitation des zones d'alimentation des captages d'eau potable et des zones d'érosion

Objet : cet article met en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement l'article L. 211-3 du code de l'environnement relatif à la délimitation des zones d'alimentation des captages d'eau et des zones d'érosion.

I. Le droit en vigueur

1. Le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement

L'article L. 211-3 du code de l'environnement est issu de l'article 9 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. Cette loi a été codifiée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement¹.

L'article L. 211-3 dispose que, « *en complément des règles générales mentionnées à l'article L.211-2, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'État afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1* ». Ces principes comprennent la gestion équilibrée de la ressource en eau pour assurer la préservation des écosystèmes aquatiques, la protection contre la pollution des eaux, le développement de la ressource en eau, sa valorisation comme ressource économique et la répartition de cette ressource.

Le 5° du II de l'article L. 211-3, que l'article 4 du présent projet de loi vient modifier, est issu de l'article 21 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Cet article a ensuite été modifié par l'article 108 de la loi Grenelle II, pour permettre la mise en place du plan de lutte contre les algues vertes.

Cet alinéa 5° est relatif aux zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et aux zones d'érosion. Il prévoit que le pouvoir réglementaire détermine les conditions dans lesquelles l'administration peut « *délimiter, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L.212-5-16, des zones où*

¹ Ratification par la loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, ainsi que des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel prévus par l'article L. 212-1, et y établir, dans les conditions prévues au 4° du présent article, un programme d'actions à cette fin ».

Des mesures réglementaires complètent le dispositif : le décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales a modifié les articles R. 114-1 à R. 114-5 et créé les articles R. 114-6 à R. 114-10 du code rural et de la pêche maritime.

Le dispositif résultant de ces différentes dispositions impose au préfet, pour déterminer les zones d'alimentation des captages d'eau et les zones d'érosion, de procéder en plusieurs étapes.

Tout d'abord, il délimite la zone par arrêté. Conformément aux 4° et 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement et de l'article R. 114-3 du code rural, l'arrêté ne peut intervenir avant consultation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, de la chambre départementale d'agriculture, de la commission locale de l'eau, et pour ce qui est des zones d'érosion, de la commission départementale des risques naturels majeurs.

Un programme d'actions est ensuite établi, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les propriétaires et exploitants des terrains, pour définir les mesures de couverture végétale du sol, de gestion des intrants, ou encore d'entretien des zones humides à respecter. Ce programme d'actions est soumis aux mêmes consultations.

Une période volontaire de trois ans s'engage alors, au terme de laquelle le préfet peut, après consultation, rendre ces mesures obligatoires. Le délai peut n'être que de douze mois en matière de zones de protection des aires d'alimentation des captages si les circonstances l'exigent, conformément à l'article R. 114-8 du code rural.

Les décisions préfectorales de délimitation des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion sont des **décisions d'espèce**. Elles ne ressortissent ni au régime juridique des décisions réglementaires, ni à celui des décisions individuelles, mais empruntent certaines de leurs caractéristiques aux deux régimes.

Le Conseil d'Etat a progressivement défini par sa jurisprudence le périmètre des décisions d'espèce. Il en va ainsi par exemple des décisions

déterminant des zones de préemption¹, des zones d'urbanisme², ou encore des décisions portant classement d'un site³.

2. La décision n°2012-270 QPC du 27 juillet 2012

La FDSEA du Finistère a attaqué devant le tribunal administratif de Rennes deux arrêtés des 31 mars 2010 et 20 avril 2011 par lesquels le préfet a délimité une aire d'alimentation d'un captage d'eau potable et défini le programme d'actions visant à diminuer les teneurs en nitrates sur ce captage.

Le requérant a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions du 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement. Le Conseil d'Etat a renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel, estimant que le moyen tiré de la violation du principe de participation du public tel qu'énoncé à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 présentait un caractère sérieux.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2012-270 QPC du 27 juillet 2012, s'est prononcé sur la conformité à la Constitution du 5° du II de l'article L. 211-3, dans sa rédaction transmise par le Conseil d'Etat, à savoir celle issue de la loi de 2006 sur les milieux aquatiques et non celle modifiée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010.

La FDSEA estimait qu'en ne prévoyant pas les conditions d'exercice de la participation du public dans le cadre de la délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau et de la détermination du programme d'actions, l'article L. 211-3 II 5° ne respectait pas l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord établi que les dispositions contestées concernaient bien des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il a jugé que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, fixant les conditions et limites d'application du principe de participation du public aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics, ne s'appliquaient pas. En effet, cet article ne s'applique pas en matière de décisions individuelles ou de décisions d'espèce, comme c'est ici le cas. Dès lors, ni les dispositions contestées, ni l'article L. 120-1 ne permettent d'assurer la mise en œuvre du principe de participation du public.

Le Conseil a en conséquence déclaré contraire à la Constitution le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement, l'abrogation prenant effet à compter du **1^{er} janvier 2013**.

¹ CE 16 juin 1995, *Association de défense des habitants de la corniche basque et autres*, n°155202

² CE 25 mars 1996, *Association de sauvegarde du village de Guyancourt et de ses hameaux*, n°147294

³ CE 22 mars 1999, *S.A. Dramont Aménagement*, n°197589

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article 4 tire les conclusions de la censure du Conseil constitutionnel.

Il réécrit le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement qui est désormais subdivisé en trois parties :

- le a) prévoit la délimitation des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ;
- le b) prévoit la possibilité d'établir un programme d'actions dans le cadre de la lutte contre les algues vertes, dans les bassins versants identifiés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux comme connaissant de telles nuisances ;
- le c) porte sur la définition des zones d'érosion des sols.

La nouvelle rédaction de l'article L. 120-1 du code de l'environnement telle qu'issue du présent projet de loi fait tomber les décisions d'espèce dans le champ de cet article. L'article 1^{er} prévoit en effet que l'article L. 120-1 définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public « *est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'Etat et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement* ». Cela inclut donc les décisions d'espèce.

Dès lors, et dans la mesure où l'article L. 211-3 ne prévoit pas de dispositif de participation du public spécifique, les dispositions supplétives de l'article L. 120-1 trouveront à s'appliquer, assurant la conformité de l'article L. 211-3 à la Constitution.

III. La position de votre commission

Le Conseil constitutionnel ayant jugé que l'exigence de participation du public s'appliquait également aux décisions d'espèce, et ayant censuré le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement relatif aux aires d'alimentation des captages d'eau et aux zones d'érosion, il était impératif de mettre ces dispositions en conformité avec la Constitution.

Votre commission a estimé que le renvoi au dispositif supplétif de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, désormais applicable aux décisions d'espèce, est de nature à assurer une participation transparente et effective du public à l'élaboration de cette catégorie de décisions publiques.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 4 bis (*nouveau*)

(article L. 371-3 du code de l'environnement)

Composition des comités régionaux trames verte et bleue

Objet : cet article additionnel complète la composition des comités régionaux trames verte et bleue, en y ajoutant des représentants des gestionnaires d'espaces naturels, des propriétaires et usagers de la nature, de l'État et de ses établissements publics, de la communauté scientifique, d'organismes de recherche, d'études ou d'appui aux politiques publiques et des personnalités qualifiées.

I. Le droit en vigueur

Les trames verte et bleue constituent un élément clé des politiques publiques de préservation de la biodiversité et d'aménagement durable du territoire.

Conformément à l'article L. 371-1 du code de l'environnement, créé par l'article 121 de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, les trames verte et bleue visent à enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural.

La mise en œuvre des trames verte et bleue se décline, au niveau local, par l'élaboration, la mise à jour et le suivi de schémas régionaux de cohérence écologique, conjointement par la région et l'Etat en association avec un **comité régional trames verte et bleue créé dans chaque région.**

La composition de ce comité, définie à l'article L. 371-3 du code de l'environnement, a pour objectif d'assurer l'implication de l'ensemble des acteurs concernés.

Dans la rédaction actuelle de l'article L. 371-3, les membres de ce comité régional sont des représentants :

- de l'ensemble des départements de la région ;
- des groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ;
- des communes concernées ;
- des parcs nationaux ;
- des parcs naturels régionaux ;

- des associations de protection de l'environnement agréées concernées ;
- des partenaires socioprofessionnels intéressés.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un amendement tendant à insérer le présent article additionnel dans le projet de loi, afin de compléter la **composition des comités régionaux trames verte et bleue prévue à l'article L. 371-3**.

Ceux-ci incluront désormais des parties prenantes qui n'y participaient pas, à savoir des représentants des gestionnaires d'espaces naturels, des propriétaires et usagers de la nature, de l'État et de ses établissements publics, de la communauté scientifique, d'organismes de recherche, d'études ou d'appui aux politiques publiques et des personnalités qualifiées.

Il s'agit de donner un caractère plus ouvert aux comités régionaux trames verte et bleue, plus conforme à l'esprit du dispositif, et plus conforme à l'objectif de **participation du public** qui, de manière indirecte, s'effectue par le biais d'organes collégiaux consultatifs.

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.</p>

Article 5

(article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime)

Participation du public en matière de décisions encadrant l'exercice de la pêche maritime et l'aquaculture

Objet : cet article réécrit l'article L. 914-3 du code rural relatif à la participation du public à l'élaboration des décisions encadrant l'exercice de la pêche maritime et l'aquaculture en établissant un lien avec les articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime est issu de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Dans la rédaction initiale du projet de loi qui a conduit à ce texte, il était prévu de donner une habilitation au Gouvernement pour prendre par ordonnances les mesures relatives à l'information du public en matière de décisions encadrant l'exercice de la pêche maritime, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement. En effet, de nombreuses décisions prises par les autorités publiques en matière de pêche maritime, comme par exemple les réglementations de l'accès à la ressource, l'encadrement des conditions de la pêche, sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Le Sénat avait cependant choisi de ne pas s'en remettre à une habilitation et de rédiger directement le dispositif nécessaire.

Le texte adopté et aujourd'hui en vigueur prévoit que le public est consulté sur toutes les décisions réglementaires ou individuelles prises par des personnes publiques dans le domaine de la pêche, lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement. La participation du public n'est pas prévue en cas d'urgence ou lorsque les décisions sont prises conformément à une décision réglementaire ou à un plan, schéma ou programme ayant déjà donné lieu à participation du public, ou pour la transposition d'une directive communautaire ayant donné lieu à participation du public.

La consultation peut prendre la forme d'une publication préalable du projet de décision par voie électronique, pour une durée d'au moins quinze jours, effectuée le cas échéant avant transmission du projet à l'organisme consultatif compétent.

II. Le dispositif du projet de loi

Le dispositif de participation du public prévu à l'article L. 914-3 du code rural est presque parfaitement similaire au dispositif de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

La censure prochaine prévisible de l'article L. 120-1 rend nécessaire une adaptation des dispositions de l'article L. 914-3 du code rural. C'est l'objet du présent article 5.

L'article L. 914-3, dans la rédaction proposée, renvoie explicitement aux articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement pour l'organisation des modalités de la participation du public. L'article L. 914-3 du code rural garde toutefois son champ d'application spécifique, à savoir l'ensemble des décisions des personnes publiques relatives à l'exercice de la pêche maritime et à l'aquaculture.

III. La position de votre commission

Comme le Gouvernement, votre commission a jugé qu'il était nécessaire d'anticiper d'éventuelles censures du Conseil constitutionnel en mettant en conformité avec la Constitution les dispositions d'autres codes rédigées en des termes similaires à ceux de l'article L. 120-1 du code de l'environnement. C'est le cas de l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime.

Le renvoi aux articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement, pour l'organisation de la participation du public à l'élaboration des décisions relatives à la pêche maritime et à l'aquaculture, est donc à la fois une solution de sagesse, et le moyen d'offrir une meilleure lisibilité du dispositif de participation du public en harmonisant les procédures existantes.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 6

Date d'entrée en vigueur de la loi

Objet : cet article fixe l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de participation du public au 1er janvier 2013.

I. Le dispositif du projet de loi

L'article 6 prévoit l'entrée en vigueur des articles 1 à 5 du présent projet de loi le 1^{er} janvier 2013, soit la date retenue par le Conseil constitutionnel pour l'abrogation de plusieurs dispositions du code de l'environnement. Celui-ci a en effet décidé de reporter dans le temps la déclaration d'inconstitutionnalité en raison de ses conséquences pour les procédures en cours. L'abrogation avec effet différé au 1^{er} janvier 2013 concerne les décisions rendues le 14 octobre 2011, le 13 juillet 2012 et le 27 juillet 2012.

Afin d'assurer la transition avec l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, l'article 6 précise en outre que les dispositions des articles 1^{er} et 5 ne sont pas applicables aux décisions pour lesquelles une consultation du public a été engagée avant le 1^{er} janvier 2013 en application du II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ou du II de l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi. Les procédures prévues à ces articles n'ont en effet pas été déclarées contraires à la Constitution à ce jour, même si le présent projet de loi améliore leur rédaction. Cette disposition permet de ne pas remettre en cause les procédures de participation du public déjà engagées sur le fondement de ces deux articles.

II. La position de votre commission

Votre commission approuve la fixation au 1^{er} janvier 2013 de la date d'entrée en vigueur du dispositif prévu par le présent projet de loi.

Outre un avantage de lisibilité, cela permettra de garantir la sécurité juridique et de ne pas alourdir les procédures en cours. Les autorités administratives ayant engagé une consultation du public avant la date du 1^{er} janvier 2013 n'auront pas à se lancer dans une nouvelle procédure de participation.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 7

Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance

Objet : cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des dispositions relatives à la participation du public pour les décisions autres que celles mentionnées à l'article premier.

I. Le droit en vigueur

En vertu de **l'article 38 de la Constitution**, le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Aux termes de l'article 38 de la Constitution, l'habilitation pour légiférer par ordonnance est donnée au Gouvernement « **pour l'exécution de son programme** ». Le juge constitutionnel a réitéré à plusieurs reprises l'obligation faite au Gouvernement de « *définir avec précision les finalités de l'habilitation* » et d'indiquer précisément le « *domaine d'intervention* » des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnance. Le Conseil constitutionnel vérifie que « *les précisions requises, en vertu de l'alinéa premier de l'article 38 de la Constitution, ont été dûment fournies par le Gouvernement au soutien de sa demande d'habilitation* » (décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977). Il a en outre considéré que « *l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution* » (décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999).

L'article 38 de la Constitution prévoit deux délais, tous deux déterminés par la loi d'habilitation : celui pendant lequel le Gouvernement est autorisé à **prendre, par ordonnance, des mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi**, et le délai au cours duquel, les ordonnances ayant été publiées, le Gouvernement doit déposer devant le Parlement un **projet de loi de ratification** afin d'éviter que celles-ci ne deviennent caduques.

Selon l'article 38, le premier délai, soit celui pendant lequel peuvent intervenir les ordonnances, est « *limité* » – le plus souvent compris entre trois et dix-huit mois. À l'expiration du délai d'habilitation, le Gouvernement ne peut plus prendre d'ordonnance : toute ordonnance dont la date de signature est postérieure à la date d'expiration du délai serait entachée d'illégalité comme émanant d'une autorité incompétente.

Le second délai visé par l'article 38 de la Constitution est celui imparti par la loi d'habilitation au Gouvernement pour déposer devant le Parlement, à peine de caducité des ordonnances prises, **un projet de loi de ratification**. Ce délai est usuellement de quelques mois, soit à compter de l'entrée en vigueur de la loi d'habilitation elle-même, soit, de plus en plus souvent, à compter de celle des ordonnances concernées.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la dernière phrase du deuxième alinéa prévoit une **ratification expresse des ordonnances par le Parlement**. Cette innovation écarte la pratique de la ratification implicite, autrefois courante.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article 7 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, avant le 1^{er} septembre 2013, des mesures relevant normalement du domaine de la loi en vertu de l'article 38 de la Constitution. Conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement, il s'agit de créer des procédures organisant la participation du public, et de modifier ou supprimer les procédures particulières de participation du public qui ne seraient pas conformes aux exigences de la Charte.

Les dispositions visées portent sur les **conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, autres que celles incluses dans le champ du I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement**. Cela comprend les décisions autres que réglementaires de l'État et ses établissements publics, y compris les décisions individuelles, ainsi que les décisions émanant de toutes les autres personnes publiques.

L'habilitation à légiférer par ordonnance doit également permettre, en modifiant l'article L. 120-2 du code de l'environnement, de définir les conditions dans lesquelles les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement prises conformément à un acte ayant donné lieu à une

participation du public peuvent, le cas échéant, n'être pas elles-mêmes soumises à participation du public.

Du fait de l'abrogation de plusieurs dispositions du code de l'environnement au 1^{er} janvier 2013 et du 4^o de l'article L. 411-2 à compter du 1^{er} septembre 2013, le Gouvernement dispose d'un délai restreint. L'habilitation à agir par voie d'ordonnance vise ainsi à lui donner la possibilité de mener une réflexion approfondie avec les acteurs concernés, mais au plus tard avant les dates précédemment mentionnées.

L'article 7 prévoit en outre la possibilité pour le Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures permettant d'étendre les dispositions de la présente loi aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna.

Il est enfin précisé que le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

III. La position de votre commission

Votre commission a estimé que le recours à l'ordonnance, bien que peu en accord avec l'objectif de participation du public que le projet de loi a pour but de rendre effectif, était en l'espèce nécessaire.

Il appartiendra à l'administration, d'une part, d'effectuer un travail de recensement complet des décisions individuelles prévues dans le code de l'environnement, d'autre part, de proposer des dispositifs de participation du public adaptés à cette forme de décision publique, le tout dans un calendrier contraint par les décisions du Conseil constitutionnel.

L'adaptation des exigences de participation du public aux personnes publiques autres que l'État et ses établissements, notamment aux collectivités territoriales, devra faire l'objet d'une attention toute particulière.

Votre commission attend également que des gages soient fournis par le Gouvernement, aussi bien sur le calendrier d'organisation d'une concertation avec les collectivités territoriales début 2013 que sur le contenu des ordonnances à venir.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

*

*

*

Au cours de sa réunion du 31 octobre 2012, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a adopté l'ensemble du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 31 octobre 2012, la commission examine le rapport et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 7 relatif à la mise en œuvre du principe de participation défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

M. Raymond Vall, président. – Le principe de participation du public en matière d'environnement doit être clarifié. Tel est l'objet du projet de loi qui nous est soumis et qui fait l'objet d'une procédure accélérée.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a été déposé le 3 octobre 2012 sur le bureau de notre assemblée, après avoir été soumis à consultation du public du 11 au 24 septembre, conformément au principe qu'il entend mettre en œuvre.

Une Feuille de route pour la transition écologique a été établie à l'issue de la conférence environnementale, qui appelle à une participation effective du public dans la mise en œuvre et le suivi des politiques. Tirant les conclusions de quatre décisions de censure du Conseil constitutionnel, ce projet de loi a pour but de définir les conditions et les limites de la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Le principe de participation du public provient du droit international. La déclaration de Rio de 1992 a énoncé que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient ». La Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998 par la France, vise à garantir le droit à l'information des citoyens en matière environnementale, leur participation au processus décisionnel, leur accès à la justice.

De nombreux États ont mis en œuvre ce principe. Les États-Unis font figure de modèle, bien qu'ils ne soient pas exemplaires en matière de respect de l'environnement. L'*Administrative procedure act* de 1946 prévoit une procédure extrêmement détaillée, s'appliquant à la majorité des textes réglementaires. Au Québec, un Bureau d'audiences publiques permet, depuis 1978, de consulter la population sur les dossiers relatifs à l'environnement et les projets d'infrastructures.

En France, la consécration du principe de participation est intervenue en 2004 avec l'adoption de la Charte de l'environnement, adossée en 2005 à la Constitution. Dans son article 7, la Charte dispose que « 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. »

Cette disposition a été codifiée, à l'occasion de la loi Grenelle II, à l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Cet article s'applique quand aucun autre dispositif n'est prévu, une enquête publique par exemple.

Les décisions ayant « une incidence directe et significative sur l'environnement » sont soumises à participation. Si la saisine d'un organisme consultatif est obligatoire, le projet de décision fait l'objet d'une publication, avant d'être transmis à cet organisme. Quand aucun avis n'est requis, le projet de décision est publié par voie électronique et le public formule ses observations.

A l'occasion de l'examen de questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé non conformes à la Constitution quatre dispositifs spécifiques prévus dans le code de l'environnement et similaires à celui de l'article L. 120-1. Le Conseil a estimé que les décisions individuelles devaient, au même titre que les décisions réglementaires et les décisions d'espèce, faire l'objet d'une participation du public. L'abrogation des dispositions concernées interviendra au 1^{er} janvier et au 1^{er} septembre 2013. Une autre décision du Conseil devrait intervenir en novembre, portant cette fois directement sur la constitutionnalité de l'article L. 120-1.

C'est dans ce cadre contraint que nous travaillons. Que cela ne nous empêche pas de proposer des modalités d'application faisant vivre pleinement le principe de participation !

L'article 1^{er} réécrit l'article L. 120-1, anticipant la décision à venir du Conseil constitutionnel. Son champ d'application, limité actuellement aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, est étendu à l'ensemble des décisions autres qu'individuelles. Le critère d'incidence directe et significative sur l'environnement est abandonné, ce qui constitue une réelle avancée. Une procédure de recueil direct des observations du public devra être suivie, avec publication par l'administration d'une synthèse des observations reçues.

Je vous proposerai d'adopter sept amendements sur ce premier article, pour en renforcer la portée, rappeler les objectifs et les principes de la participation du public afin de bien faire comprendre l'intérêt de la réforme, préciser le contenu de la note technique jointe au projet de décision, modifier les délais de transmission des observations – avec le souci de n'exclure aucun citoyen –, prévoir la publicité des observations, comme c'est l'usage aux Etats-Unis, rendre la participation plus efficace et plus transparente, mieux articuler consultation d'un organe collégial consultatif et participation du public, assurer la prise en considération des observations par l'administration, enfin, préciser les critères de dispense de participation, ou au moins de contraction du délai, en cas d'urgence.

Les articles 2 et 3 mettent le droit des installations classées en conformité avec la Constitution. Les dispositions de l'article L. 120-1 leur deviendront applicables. Je vous proposerai un article additionnel après l'article 2, afin de tirer les leçons des censures du Conseil constitutionnel en matière de canalisations de transport d'hydrocarbures et de produits chimiques et de plans de prévention des risques naturels prévisibles, deux volets oubliés dans le projet de loi.

L'article 4 met en conformité avec la Constitution l'article L. 211-3 du code de l'environnement relatif aux zones d'alimentation des captages d'eau potable et aux zones d'érosion.

Je vous proposerai un article additionnel après cet article 4, dans le but d'aménager la composition des comités régionaux des trames verte et bleue pour y intégrer les gestionnaires d'espaces naturels, les représentants des usagers de la nature, l'État et ses établissements publics, ou encore les organismes de recherche. L'article 5 modifie l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime pour assurer la cohérence avec l'article L. 120-1.

L'article 6 module l'entrée en vigueur du nouveau dispositif. Le texte prendra effet au 1^{er} janvier 2013, sauf pour les décisions qui ont déjà donné lieu à participation du public en application des articles L. 120-1 du code de l'environnement et L. 914-3 du code rural. C'est une solution de sagesse, afin de ne pas obliger les autorités à réitérer la procédure de participation.

Enfin, l'article 7 habilite le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour prévoir la participation du public aux décisions qui ne sont pas mentionnées à l'article L. 120-1 – décisions des collectivités territoriales et des autorités administratives indépendantes, décisions individuelles. Pour celles-ci, une modulation des exigences sera nécessaire. Le Gouvernement a conscience du paradoxe qu'il y a à légiférer par ordonnance sur un tel sujet. Mais le Conseil constitutionnel ayant fixé la date limite de mise en conformité au 1^{er} septembre 2013, cette solution apparaît la meilleure. Elle garantira la concertation la plus large avec les collectivités locales et leurs représentants.

Bien que ce texte soit né d'une sanction du Conseil constitutionnel, il n'en constitue pas moins une opportunité pour rendre pleinement effectif le principe fondamental de participation du public. Avec ce texte, nous ferons, je l'espère, un pas de plus vers la mise en place d'une véritable démocratie environnementale. Les délais sont courts, mais imposés par le Conseil constitutionnel. Espérons qu'il ne les censurera pas...

M. Michel Teston. – Je partage la position de Mme la rapporteure. Une question prioritaire de constitutionnalité a été posée. Le Conseil constitutionnel, cohérent avec sa jurisprudence, abrogera sans doute l'article L 120-1. Anticipons cette censure par une nouvelle rédaction, qui élargit le champ de la participation.

M. Henri Tandonnet. – La distinction, artificielle, entre décisions réglementaires et décisions individuelles, et ce pour permettre au gouvernement de légiférer par ordonnance sur ces dernières, est une très mauvaise méthode. Au moment de prévoir la consultation du public, on exclut le Parlement ! La différence entre décisions individuelles et décisions réglementaires est difficile à établir, d'autant que le Conseil constitutionnel y ajoute une catégorie supplémentaire, les décisions d'espèce.

Certaines décisions, en outre, n'appartiennent à aucune catégorie. Mieux vaut parler de décisions publiques ayant une incidence environnementale. D'où mon

amendement n°1 qui inclut les décisions individuelles dans le champ du dispositif de participation.

L'article L. 120-2 ne concerne pas des décisions individuelles, comme votre formulation étrange le laisse penser, mais vise des décisions réglementaires, puisqu'il est question de plans, de programmes, etc. Nous partons sur de mauvaises bases. Or, chacun le sait : mal parti, mal arrivé.

Mme Évelyne Didier. – Il faut du temps pour qu'une lettre envoyée par la poste nous parvienne. Il faut du temps pour que chacun soit disponible pour participer à une consultation. Je plaide pour un allongement de certains délais.

Nous devons garantir l'effectivité de la participation. Donnons la possibilité aux citoyens de s'approprier la consultation, laissons-leur le temps de participer, employons un vocabulaire simple – la démocratie est l'art de se mettre à la portée de tous.

Ce texte, examiné dans l'urgence, n'est sans doute pas l'*ultima verba*, mais nous avançons dans la bonne direction.

M. Louis Nègre. – Le mieux est parfois l'ennemi du bien. Dans mon département, la réalisation d'une ferme photovoltaïque a demandé quatre ans de procédures, pour quatre mois de travaux... Je crains avec ces amendements un alourdissement des démarches ou des délais, déjà très longs et préjudiciables à la démocratie. L'affichage en mairie est nécessaire, mais, de grâce, n'allongeons pas inutilement les délais.

M. Ronan Dantec. – Nous avons l'occasion de progresser d'un cran vers plus de démocratie – en cela nous avons des marges de progression... Le public ne doit pas se sentir dépossédé du débat. Mme Didier a raison, un délai de quinze jours est trop court. M. Nègre parle d'un autre sujet, l'empilement des procédures. C'est cela qui crée les difficultés, non une consultation du public. Il manque un garant dans la procédure, une autorité indépendante, validant son bon déroulement, afin de limiter les risques de recours.

Les délais ne sont pas satisfaisants. Nous proposerons des amendements en séance. En outre, si le gouvernement demande une habilitation, il devra nous donner des engagements forts, voire recourir à un texte-cadre suivi de décrets. Certes il y a urgence à mettre le système en cohérence, mais donnons-nous le temps de le faire.

M. Roland Ries. – L'empilement des procédures complique la décision publique. Associer les citoyens à la réflexion, oui, mais c'est ensuite aux élus de décider. Ne rendons pas leur tâche plus difficile encore. Dans les grands projets, la réalisation proprement dite est bien plus courte que le travail de préparation, de consultation, de concertation, de traitement des recours, etc.

La concertation avec les collectivités est essentielle pour définir les modalités de la participation du public sur les projets les concernant. Quel en sera le calendrier ? Evitons l'incontinence normative et procédurale, source de blocages.

M. Hervé Maurey. – Il faut donner du temps au temps, disait François Mitterrand, avant Mme Didier. Or tous les textes que le gouvernement nous a soumis depuis la rentrée sont examinés en procédure accélérée ! Certes le Conseil constitutionnel nous fixe le 1^{er} janvier 2013 comme date butoir, mais sur ce texte court, il y a moyen de mener à son terme une discussion parlementaire. Quant aux décisions individuelles, pour lesquelles le gouvernement demande une habilitation, le délai est plus lointain, 1^{er} septembre 2013. Dans tous les cas, même si nous sommes un peu en retard sur ces échéances, ce ne sera pas très grave... On prétend donner plus de temps au public pour s'exprimer mais le Parlement, lui, est prié de se dépêcher. Le temps de la concertation doit être suffisant sans être dilatoire ni source de blocage, car les projets sont de plus en plus longs à aboutir.

Mme Évelyne Didier. – En tant que maire je connais ces difficultés et ne souhaite pas les aggraver. Mes amendements s'inscrivent dans la continuité des travaux de notre rapporteure.

M. Philippe Esnol. – Une concertation bien menée en amont évite des déboires en aval. De grands projets lancés par l'État peuvent être bloqués faute de consensus. La loi concerne-t-elle aussi ceux portés par les collectivités territoriales ?

M. Raymond Vall, président. – Tous.

M. Jean-Luc Fichet. – Une concertation bâclée, c'est une perte de temps. Sur les grands projets, les recours devant le tribunal administratif sont devenus systématiques. Mais à quel moment la concertation sera-t-elle considérée comme achevée ? Qu'ajoute le texte aux procédures de concertation existantes ?

M. Henri Tandonnet. – Il ne s'agit pas ici de la concertation en amont sur les projets mais de la participation aux décisions publiques. La seconde procédure suit la première.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – La consultation est une condition de la légalité des décisions. L'objet du texte est de garantir la participation du public, principe de valeur constitutionnelle inscrit dans la Charte de l'environnement. Il faut nous prémunir contre le risque d'impuissance de l'action administrative, et éviter de multiplier les occasions de contentieux.

Sur la procédure accélérée, est-ce la faute du gouvernement actuel si le Grenelle II a été censuré par le Conseil constitutionnel, nous forçant à prendre des décisions en l'espace de deux mois ? Monsieur Maurey, partageons le fardeau de la responsabilité...

M. Hervé Maurey. – Soit.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Le texte vise uniquement les actes administratifs non soumis à d'autres opérations de consultation, enquête publique, commission nationale du débat public, etc. Le texte ne crée donc pas d'empilement. Quatre types de décisions sont concernées : celles de l'État, celles des collectivités territoriales, les décisions individuelles, dont l'exclusion du champ de la participation par la loi Grenelle II a provoqué la censure par le Conseil constitutionnel, et les décisions d'espèce – nouveauté en droit administratif – sans portée générale, limitées à un dossier mais non individuelles. L'article 1^{er} concerne les décisions de l'État ou de ses établissements publics ainsi que les décisions d'espèce, l'article 7 les décisions individuelles et les décisions des collectivités locales.

M. Ronan Dantec. – Qu'est-ce qu'une décision individuelle ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Elle s'applique à une personne physique ou morale particulière.

M. Stéphane Mazars. – Une autorisation, un permis de construire,...

Mme Évelyne Didier. – Un permis d'exploiter, aussi !

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Oui. Mais on ne parviendra pas par le biais du présent projet de loi à réformer le code minier...

M. Henri Tandonnet. – Si le régime juridique varie en fonction des catégories de décisions alors qu'il n'est pas toujours aisé de les distinguer, l'incertitude juridique va régner.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – C'est tout le contraire ! Ne pas distinguer entre les décisions selon leur portée, aligner toutes les procédures sur la forme la plus exigeante serait source de paralysie. Des milliers de décisions quotidiennes sont en jeu. Le texte module le degré d'exigence. Le renvoi à une ordonnance pour les décisions individuelles et des collectivités territoriales donnera du temps au Gouvernement pour élaborer les procédures les plus adaptées, en concertation avec les collectivités. Le Parlement n'est pas dépossédé, il se prononcera sur la loi de ratification. Le Gouvernement a proposé de venir discuter du projet d'ordonnance devant notre commission, conscient de l'expertise sénatoriale en matière de collectivités territoriales.

Mme Évelyne Didier. – Des décisions ayant un fort impact sur l'environnement et sur une population ne sauraient être prises sans information ni consultation du public. Dans notre bassin lorrain, j'ai appris les projets d'enfouissement du CO₂ ou d'exploration des réserves de gaz de schiste par une association écologiste. A la préfecture, on m'a répondu que les autorisations avaient été publiées et que je n'avais qu'à les lire.

Même si je n'aime pas le recours aux ordonnances, je suis hostile à l'idée de soumettre toutes les décisions à une même procédure. Nous resterons vigilants.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Dans votre exemple, c'est justement parce qu'il s'agissait d'une décision individuelle qu'elle a pu être prise sans information des collectivités locales. M. Maurey croit qu'il ne serait pas grave de prendre un peu de retard. Au-delà des dates citées, toute décision administrative serait frappée de nullité, si nous ne votions pas un texte.

M. Raymond Vall, président. – Pouvons-nous aboutir à une rédaction consensuelle ?

M. Hervé Maurey. – Je ne veux rien bloquer. Nous comprenons les exigences constitutionnelles et la nécessité de distinguer différentes catégories de décision. Mais plutôt que le recours aux ordonnances pour les décisions individuelles, nous souhaitons le vote d'une loi par le Parlement. Les lois de ratification sont rarement rejetées, elles sont à prendre ou à laisser.

M. Henri Tandonnet. – Je propose de retirer l'amendement n°1 si la commission accepte notre amendement supprimant l'article 7.

M. Roland Ries. – La distinction entre décisions générales et particulières n'est pas toujours aisée : un permis de construire mêle ainsi des décisions réglementaires et individuelles. Il y a des interpénétrations.

M. Stéphane Mazars. – Il s'agit d'une distinction élémentaire en droit public. Les décisions réglementaires s'appliquent à tous tandis que les décisions individuelles s'appliquent à un particulier.

M. Raymond Vall. – Mais si un particulier souhaite ouvrir une carrière sur sa propriété ? La procédure n'est pas encadrée, alors que l'environnement est touché.

M. Stéphane Mazars. – Le texte ne sera applicable qu'en l'absence de procédures déjà existantes. Autant dire qu'il s'agit de cas marginaux.

M. Raymond Vall. – Comme l'installation d'un élevage de 15 000 poulets, avec de multiples conséquences sur l'environnement.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Le texte ne comporte aucune innovation juridique, mais se fonde sur des catégories bien établies en droit public. Peu de cas échappent à l'heure actuelle à toute procédure, même si se posent des problèmes d'information. L'implantation d'une étable de 1000 bêtes passe par des procédures très compliquées. Mais la question est : comment le public est-il informé ?

Si le Conseil constitutionnel distingue plusieurs types de décisions, elles ne peuvent être traitées pareillement.

M. Henri Tandonnet. – L'habilitation du gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance vise l'article L. 120-2. Décisions individuelles, dites-vous ? Or cet article mentionne des plans, des programmes. Il vise donc bien des décisions à portée générale. De plus, les décisions d'espèce sont définies comme ne revêtant ni le

caractère de décision individuelle ni de décision réglementaire : un classement de site, par exemple, ou une préemption. Elles ont donc une portée générale. D'où des difficultés.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Cet article évite l'empilement des procédures.

M. Jean-Jacques Filleul. – Le texte a simplement pour objet d'organiser des procédures de participation du public sur les décisions individuelles qui ont un impact en matière d'environnement. C'est un progrès. Dédramatisons cette affaire !

M. Henri Tandonnet. – Nous avons le temps. Profitons-en pour mener à bien une concertation sur ce sujet qui concerne les collectivités locales.

M. Jean-Jacques Filleul. – Les procédures dans lesquelles n'est pas prévue une consultation sont rares. Ce sont celles-là qui sont visées par le texte.

Article 1er

M. Henri Tandonnet. – Je retire l'amendement n°1, mais maintiens l'amendement n°2 supprimant l'article 7.

L'amendement n°1 est retiré.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – L'amendement n° 9 vise à donner un peu de chair à l'article 1^{er}, en rappelant les grands principes et objectifs de la participation du public.

M. Hervé Maurey. – La dernière phrase de l'amendement, « les autorités publiques concernées tiennent compte des résultats de la participation », ouvre la voie à de nombreux contentieux, allonge les procédures et fragilise le dispositif.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Cet amendement est cohérent avec un autre qui visera à renforcer la notion de « tenir compte ». Il ne faut pas que le public ait le sentiment de s'exprimer sans être entendu, ce serait une source de frustration.

M. Hervé Maurey. – Telle association ira se plaindre aux tribunaux que l'on n'a pas pris ses observations en compte...

M. Henri Tandonnet. – Des modalités de la participation « proportionnées à la complexité » des décisions, voilà qui va nourrir également un contentieux abondant. L'amendement n'apporte rien.

M. Stéphane Mazars. – Je partage cet avis. Ces dispositions créent un risque de contentieux sans apporter grand-chose au texte : « complexité », « incidences sur l'environnement » sont des notions floues.

Mme Évelyne Didier. – Lorsque les concepts sont flous, moins la loi est bavarde, mieux c'est.

M. Raymond Vall, président – Supprimons les deux dernières phrases.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Cette suppression, qui affaiblit le dispositif de participation, réjouira l'administration.

M. Stéphane Mazars. – Notre souci premier doit être la sécurité juridique.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – La formulation « tient compte » ne lie pas l'administration. Mais si l'on ne précise pas comment le public sera entendu, il n'y a plus de participation, seulement une expression.

M. Raymond Vall, président. – Il ne faudrait pas retarder les procédures ni affaiblir le texte.

M. Michel Teston. – Supprimons ces deux phrases, car la même idée figure dans l'amendement n° 14.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Soit.

L'amendement n° 9 rectifié est adopté.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – L'amendement n° 10 renforce la phase de l'information, préalable à la participation. Une note non technique, « rappelant le contexte de la décision », doit accompagner les projets de décisions pour en expliquer les enjeux en langage compréhensible.

Mme Évelyne Didier. – De même, avant toute réunion de conseil municipal, les élus reçoivent une note de synthèse explicitant le sens des mesures proposées à leur vote.

L'amendement n°10 est adopté.

Mme Évelyne Didier. – L'amendement n° 3 prévoit que les projets de décisions font l'objet d'un affichage dans les mairies concernées et en préfecture. Il s'agit d'attirer l'attention du public, non d'afficher tout le document.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Le texte concerne également les décisions de l'État ou de ses établissements publics. Ajoutons la mention « le cas échéant ».

Mme Évelyne Didier. – Prévoyons un affichage dans les mairies « concernées ».

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Cela susciterait des contentieux.

M. Stéphane Mazars. – Il est difficile de définir le périmètre des textes réglementaires.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Peut-être « le cas échéant en préfecture ou en mairie » ? Car toutes les décisions ne sont pas territorialisées.

M. Raymond Vall, président. – Ou alors : « dans les préfectures ou mairies concernées territorialement » ?

M. Jean-Luc Fichet. – On a vu des PLU annulés pour un simple défaut d’affichage.

M. Michel Teston. – Je propose : « en tant que de besoin ».

Mme Évelyne Didier. – Je retire l’amendement et le proposerai en séance dans une meilleure rédaction.

L’amendement n°3 est retiré.

Mme Évelyne Didier. – L’information du public par la seule voie électronique n’est pas suffisante car de nombreuses personnes ne disposent pas d’internet. L’amendement n° 8 prévoit que l’intégralité du dossier puisse être consultée dans un lieu physique, sur version papier ou sur ordinateur.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Cet amendement crée une obligation de présentation matérielle, nouvelle condition de légalité. Si le texte concerne un périmètre territorial bien défini, soit, mais qu’en est-il des circulaires ou règlements à portée nationale ? Où devront-ils être consultables ? Le risque d’annulation contentieuse est élevé.

Mme Évelyne Didier. – La note doit être rendue accessible au public. Je me borne à ajouter, dans les modalités, la consultation dans un lieu physique.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Mais où ? C’est tout le problème.

M. Philippe Esnol. – Ceux qui n’ont pas internet ne seront pas informés.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – On informe plus de gens par internet qu’en placardant une affiche sur le mur de la préfecture, à 70 kilomètres de là où vivent les intéressés.

M. Henri Tandonnet. – La formulation du projet de loi est la bonne. L’article 7 de la Charte de l’environnement laisse le soin au législateur de fixer les conditions et les limites dans lesquelles chacun a droit d’accéder aux informations. Nous sommes au vingt-et-unième siècle ! Si l’on n’a pas internet chez soi, on peut aller à la mairie.

Mme Évelyne Didier. – Soit : je suis convaincue. Je retire l'amendement.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Nous pourrions tout de même interroger le Gouvernement sur cette question.

L'amendement n°8 est retiré.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Pour ceux qui n'ont pas accès à internet, des documents imprimés circuleront. En revanche, tout le monde n'a pas d'adresse électronique, ne sait pas taper sur un clavier : le public doit être en mesure d'adresser ses observations par voie postale. Pour tenir compte des délais d'acheminement du courrier, je propose dans l'amendement n° 14 de fixer un délai minimal de quinze jours pour le courrier postal et de vingt-et-un jours pour le courrier électronique, faute de quoi nous nous exposerions à des contentieux.

M. Hervé Maurey. – Ne faudrait-il pas plutôt l'inverse ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Non : si le délai est de vingt-et-un jours pour tout le monde, les courriers postés la veille de son expiration n'arriveront qu'après. Il faut donc fixer un délai plus court pour adresser ses observations par voie postale.

Pourquoi vingt-et-un jours plutôt que trente, comme Evelyne Didier le propose dans l'amendement n°4 ? Parce que je vous proposerai plus loin un amendement prévoyant que la synthèse des observations du public est transmise aux organismes consultatifs compétents avant que ceux-ci ne rendent leur avis, afin qu'ils puissent en tirer profit. N'allongeons donc pas trop les délais, sinon la procédure risque de durer trois mois.

M. Philippe Esnol. – Je comprends mal la rédaction : pourquoi écrire que le délai « ne peut être inférieur à quinze jours » ?

Mme Évelyne Didier. – Quinze jours pour le courrier postal, c'est court. Les lettres qui me sont envoyées de la commune voisine mettent trois jours à me parvenir !

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Le texte impose à l'administration un délai minimal, sans fixer de délai maximal – son intérêt est que ses projets aboutissent sans tarder. Rien ne lui interdit d'accorder un délai plus long.

M. Hervé Maurey. – Trente jours, c'est trop long. N'ai-je pas entendu plusieurs d'entre vous appeler à ne pas trop accroître la durée des procédures ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – En effet, du point de vue de l'administration, trente jours, c'est beaucoup. Ne l'incitons pas à recourir trop souvent à l'urgence.

Mme Évelyne Didier. – La célérité de l'administration ne m'était pas apparue...

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Portons si vous le souhaitez le délai à vingt-et-un jours par voie postale et trente jours par voie électronique – je rectifie l'amendement n°11 en ce sens – et laissons le Gouvernement nous exposer toutes les bonnes raisons pour lesquelles il faut aller plus vite.

L'amendement n°4 est retiré.

L'amendement n°11 rectifié est adopté.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Mon amendement n° 12, très important, impose que les observations de chacun soient consultables par tout le monde. Ainsi la participation ne sera pas seulement verticale, entre les particuliers et l'administration, mais aussi horizontale.

L'amendement n°12 est adopté.

Mme Évelyne Didier. – Le délai de quatre jours à compter de la clôture de la consultation, que doit observer l'administration avant de rendre sa décision, me paraît trop court : mon amendement n° 5 le porte à une semaine.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – J'ai évoqué la question avec le ministère. La plupart des projets de décisions ne donnent lieu à aucune observation, il n'est donc pas nécessaire d'attendre plus longtemps. Cependant, ce n'est qu'un délai minimal. L'administration ne pourra de toute façon rendre sa décision qu'après avoir fait la synthèse des observations du public, s'il y en a.

L'amendement n°5 est retiré.

Mme Évelyne Didier. – Les municipalités doivent être informées des projets de décisions qui les concernent. Ma commune de Conflans-en-Jarnisy était située dans un périmètre d'exploration des réserves de gaz de schiste et nous ne le savions pas ! Il suffit d'une lettre simple, invitant à consulter le site du ministère. Laissons aussi aux conseils municipaux le temps de se réunir, car ceux des petites communes ne le font pas chaque semaine, loin s'en faut. Tel est l'objet de l'amendement n° 7.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Votre préoccupation est juste et fondée sur l'expérience, mais on ne peut pas généraliser cette mesure, l'imposer pour n'importe quel arrêté préfectoral : il faut qualifier les projets concernés. Je vous propose de redéposer cet amendement en séance, afin que le Gouvernement trouve une rédaction satisfaisante.

Mme Évelyne Didier. – D'accord, à condition d'avoir votre soutien.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Vous pouvez y compter. La chose n'est pas simple : on ne peut demander à une secrétaire de mairie qui travaille deux demi-journées par semaine d'examiner tous les projets d'arrêtés pour voir s'ils méritent ou non une réunion du conseil municipal.

M. Ronan Dantec. – L'Etat doit prendre l'habitude d'envoyer aux collectivités tout projet de décision les concernant, sans décider à leur place de ce qui est important ou non. Un courriel peut suffire. Les municipalités trieront, disposeront d'un délai pour se prononcer, et dans neuf cas sur dix ne donneront aucune suite. Je préférerais que nous votions l'amendement, afin d'obliger le Gouvernement à prendre position.

M. Jean-Jacques Filleul. – Moi aussi.

M. Raymond Vall, président. – Soit, mais n'en faisons pas un motif de blocage.

Mme Évelyne Didier. – Je suis prête à réduire le délai à trois semaines.

M. Henri Tandonnet. – Cela me paraît exclu : on donne trente jours au public, peut-on en donner moins aux conseils municipaux ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Evitons cependant que les délais s'ajoutent les uns aux autres.

Mme Évelyne Didier. – Les procédures de consultation peuvent se poursuivre parallèlement.

L'amendement n°7 est adopté.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Mon amendement n° 13 oblige à transmettre les observations du public aux organismes consultés, afin que les procédures ne soient pas étanches. Le public peut avoir des choses intéressantes à dire.

L'amendement n°13 est adopté.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – L'administration devra assortir sa décision définitive d'une synthèse des observations du public. Evelyne Didier réclame, par l'amendement n° 6, qu'elle motive sa décision. C'est un sujet délicat. La loi de 1979 impose à l'administration de motiver toute décision individuelle défavorable ; elle n'a pas à le faire dans les autres cas, même si elle peut y être amenée en cas de recours pour excès de pouvoir. Il serait déraisonnable de bouleverser ces règles au détour de ce projet de loi.

Cependant, mon amendement n° 14 fait un pas dans votre sens en exigeant que la synthèse fournie par l'administration indique les observations dont elle a tenu compte.

M. Raymond Vall, président. – L'Etat reconnaîtra ainsi les résultats de la concertation.

M. Henri Tandonnet. – L'amendement de la rapporteure nous ferait franchir un cap, puisqu'il impose bien une forme de motivation. L'administration ne devra-t-elle pas alors se justifier de n'avoir pas tenu compte des autres observations ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Non, car la loi ne le prescrira pas.

M. Ronan Dantec. – Les observations dont il est tenu compte... C'est un peu dangereux. Je propose que l'on fasse la synthèse des observations.

Mme Évelyne Didier. – Le projet de loi prévoit déjà cette synthèse et personne ne la supprime.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Je maintiens mon amendement. Cette proposition ne crée pas d'obligation lourde pour l'administration : on lui demande simplement d'indiquer les observations dont elle a tenu compte, pas de s'expliquer sur les autres. La question du contentieux ne se pose pas. C'est un premier texte, mais nos ambitions en matière de participation du public sont plus grandes pour l'avenir.

M. Ronan Dantec. – Je propose un amendement différent : « la synthèse des observations indique la manière dont les observations du public ont été prises en compte ». En l'état, le texte prévoit de mentionner ce dont il a été tenu compte, et il occulte le reste. Il faut une synthèse globale !

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Si la décision change en cours de procédure de participation, l'administration dira simplement ce qui a fait évoluer sa position. Dans le cas contraire, elle n'a pas d'obligation de se justifier.

M. Michel Teston. – La rapporteure a expliqué les raisons de fond. J'y ajoute des raisons de forme : lors de l'examen du deuxième amendement, on a apporté des modifications et supprimé certaines dispositions au motif qu'on les reprendrait à l'amendement n° 14. Nous y sommes !

M. Raymond Vall, président. – Même si la ligne directrice de la commission consistait à ne pas trop allonger les délais, cela me paraît justifié.

Mme Évelyne Didier. – L'amendement de la rapporteure est intéressant car il consiste à ne retenir que les éléments positifs. En outre, il nous permettra d'évaluer le nombre de décisions dans lesquelles il a été tenu compte des remarques du public.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je suis d'accord. Il est bon d'informer ainsi le public des suites.

M. Raymond Vall, président. – Donner le sentiment de mettre des contributions à la poubelle serait méprisant. L'information sera de nature à calmer ceux qui espéraient voir retenues toutes leurs observations.

L'amendement n°14 est adopté.

L'amendement n°6 devient sans objet.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Le III de l'article L. 120-1 offre la possibilité de contourner l'étape de la participation en cas d'urgence. C'est indispensable : le préfet ne peut pas toujours attendre un mois pour prendre une décision. L'amendement n° 15 est un amendement de précision, pour qu'il n'y ait pas, entre les deux alinéas où le mot est employé, élargissement des critères de l'urgence.

L'amendement n°15 est adopté.

L'article 1 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 2

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Cet amendement tire les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel et rend applicable la procédure de participation aux dispositions du code de l'environnement relatives aux canalisations de transport et aux plans de prévention des risques naturels prévisibles.

L'amendement n°16 est adopté et devient article additionnel.

Les articles 3 et 4 sont adoptés sans modification.

Article additionnel après l'article 4

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – L'amendement n° 17 met les comités trames verte et bleue en conformité avec le nouveau projet de loi.

Mme Évelyne Didier. – Est-ce un cavalier ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Non, c'est un article additionnel exclusivement consacré à la participation du public dans les comités trames verte et bleue, en musclant leur composition. Dans sa rédaction actuelle en effet, le code de l'environnement prévoit une liste limitative de membres qui n'inclut pas plusieurs parties prenantes, comme les représentants des gestionnaires d'espaces naturels, des propriétaires et usagers de la nature, de l'État et de ses établissements publics, de la communauté scientifique, d'organismes de recherche, d'études ou d'appui aux politiques publiques et des personnalités qualifiées.

L'amendement n°17 est adopté et devient article additionnel.

Les articles 5 et 6 sont adoptés sans modification.

Article 7

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – L'amendement n° 2 de notre collègue Tandonnet tend à supprimer la possibilité pour le gouvernement de légiférer par ordonnance.

Mme Évelyne Didier. – Nous aurions eu le temps de faire une loi d’ici septembre 2013...

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – J’attire votre attention sur l’étape de consultation des collectivités territoriales. Si jamais, pour des raisons de calendrier parlementaire, cette deuxième loi n’était pas adoptée dans les délais, vous seriez le 1^{er} septembre dans une situation difficile.

L’amendement n°2 est rejeté.

L’article 7 est adopté sans modification.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 23 octobre 2012

– **Me Arnaud Gossement**, avocat spécialisé en droit public et en droit de l'environnement ;

– *France Nature Environnement* : **M. Raymond Léost**, secrétaire national, pilote du réseau juridique, **Mme Morgane Piederrière**, chargée des relations institutionnelles et du suivi législatif.

Mercredi 24 octobre 2012

– *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie* : **Mme Paquita Morellet-Steiner**, directrice de cabinet adjointe, **MM. Julien Boucher**, directeur des affaires juridiques, **Maxence Delorme**, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement et de l'urbanisme, **Bernard Hubert**, adjoint auprès du sous-directeur.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p data-bbox="194 719 486 745">Code de l'environnement</p> <p data-bbox="242 779 438 806">Partie législative</p> <p data-bbox="146 813 534 840">Livre I^{er} : Dispositions communes</p> <p data-bbox="124 846 557 898">Titre II : Information et participation des citoyens</p> <p data-bbox="129 931 552 1113">Chapitre I^{er} : Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire</p> <p data-bbox="121 1146 561 1357">Art. L. 120-1. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics.</p>	<p data-bbox="577 566 1015 685">Projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement</p> <p data-bbox="742 748 850 775">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="577 931 1015 1021">L'article L. 120-1 du code de l'environnement est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p data-bbox="577 1146 1015 1599">« Art. L. 120-1. - I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.</p>	<p data-bbox="1034 566 1471 685">Projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement</p> <p data-bbox="1198 748 1307 775">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="1034 931 1471 992">L'article L. 120-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="1034 1146 1471 1599">« Art. L. 120-1. – I. – Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.</p> <p data-bbox="1034 1637 1471 1877"><u>« La participation donne aux parties prenantes intéressées et au public en général la possibilité d'être informés des projets des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, de formuler leurs observations et d'assurer la cohérence, la transparence et l'effectivité des décisions publiques.</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>I. - Sauf disposition particulière relative à la participation du public prévue par le présent code ou par la législation qui leur est applicable, les décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement. Elles font l'objet soit d'une publication préalable du projet de décision par la voie électronique dans des conditions permettant au public de formuler des observations, selon les modalités fixées par le II, soit d'une publication du projet de décision avant la saisine d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause, selon les modalités fixées par le III.</p>	<p>« II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation non technique, est rendu accessible au public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa publication intégrale par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et heures où l'intégralité du projet peut être consultée.</p>	<p>« II. – Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation non technique <u>rappelant notamment le contexte de la décision</u>, est rendu accessible au public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa publication intégrale par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et heures où l'intégralité du projet peut être consultée.</p>
<p>II. - Le projet de décision, accompagné d'une note de présentation, est rendu accessible au public pendant une durée minimale de quinze jours francs. Le public est informé de la date jusqu'à laquelle les observations présentées sur le projet seront reçues. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de deux jours francs à compter de cette date.</p>	<p>« Au plus tard à la date de la publication prévue au précédent alinéa, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues.</p>	<p>« Au plus tard à la date de la publication prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues.</p>
<p>Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur publication par voie électronique, l'information mise en ligne comprend un résumé du dossier ainsi qu'une indication des lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée.</p>	<p>« Le public dispose, pour formuler ses observations, d'un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours.</p>	<p>« Le public <u>formule</u> ses observations <u>dans</u> un délai qui ne peut être inférieur à <u>vingt et un jours par voie postale et à trente jours par voie électronique</u>.</p>
<p>III. - Le projet de décision fait l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission à un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause, dont la consultation est obligatoire en vertu d'une loi ou d'un règlement.</p>	<p>« Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations formulées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de clôture de la consultation.</p>	<p><u>« Les observations déposées sur un projet de décision sont accessibles par voie électronique dans les mêmes conditions que le projet de décision.</u></p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>La publication du projet est accompagnée d'une note de présentation. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de quinze jours francs à compter de la date de publication du projet.</p> <p>IV. - Le I ne s'applique pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public. Les délais visés aux II et III peuvent être réduits lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.</p> <p>V. - Les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de respecter les intérêts mentionnés au 1° du I de l'article L. 124-4.</p> <p>VI. - Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>« Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publique, par voie électronique, une synthèse des observations du public.</p> <p>« III. - Les dispositions du II ne s'appliquent pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de consultation du public. Les délais prévus au II peuvent être réduits lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.</p> <p>« IV. - Les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de protéger les intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4. »</p> <p>Article 2</p>	<p><u>« Le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note non technique, est envoyé aux conseils municipaux concernés. Ils disposent d'un délai de trente jours pour rendre un avis motivé sur ce projet de décision. À défaut, leur avis est réputé favorable.</u></p> <p><u>« Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire, la synthèse des observations du public lui est transmise préalablement à son avis.</u></p> <p>« Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publique, par voie électronique, une synthèse des observations du public. <u>La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte.</u></p> <p>« III. - Le II ne s'applique pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de consultation du public. Les délais prévus au II peuvent être réduits lorsque <u>cette</u> urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.</p> <p>« IV. - Sans modification</p> <p>Article 2</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

**Livre V : Prévention des pollutions,
des risques et des nuisances
Titre I^{er} : Installations classées pour
la protection de
l'environnement
Chapitre II :
Installations soumises à autorisation,
à enregistrement ou à déclaration
Section 3 : Installations soumises à
déclaration**

Art. L. 512-9. - Les prescriptions générales prévues à l'article L. 512-8, sont édictées par arrêtés préfectoraux, pris après avis de la commission départementale consultative compétente et, pour les ateliers hors sol, de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Elles s'appliquent automatiquement à toute installation nouvelle ou soumise à nouvelle déclaration. Les projets de prescriptions générales font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission à la commission départementale consultative compétente.

Aux articles L. 512-9 et L. 512-10 du même code, la dernière phrase du premier alinéa est supprimée.

La dernière phrase du premier alinéa des articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement est supprimée.

Art. L. 512-10. - Pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, les prescriptions générales applicables à certaines catégories d'installations soumises à déclaration. Les projets de prescriptions générales font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

Article 2 bis (nouveau)

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

**Code de l'environnement
Livres V : Prévention des pollutions,
des risques et des nuisances
Titre V : Dispositions particulières à
certains ouvrages ou installations
Chapitre V : Canalisations de
transport de gaz, d'hydrocarbures et
de produits chimiques
Section 1 : Dispositions générales**

Le code de l'environnement est
ainsi modifié :

Art. L. 555-3. – Le ministre chargé de la sécurité des canalisations de transport peut fixer par arrêté, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, des prescriptions techniques et d'exploitation portant notamment sur la conception, la construction, la mise en service, l'exploitation, la surveillance, la maintenance, les modifications et l'arrêt temporaire ou définitif d'exploitation des canalisations mentionnées à l'article L. 555-1.

1° Le deuxième alinéa de
l'article L. 555-3 est supprimé :

Le projet d'arrêté de prescriptions techniques et d'exploitation fait l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission pour avis au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

.....

Art. L. 555-6. – I. – Les décrets d'application des dispositions du présent chapitre sont pris sur le rapport du ministre chargé de la sécurité des canalisations de transport, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ils font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission pour avis à ce conseil.

2° La seconde phrase du I de
l'article L. 555-6 est supprimée :

.....

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Titre VI : Prévention des risques naturels</p> <p>Chapitre II : Plans de prévention des risques naturels prévisibles</p> <p>Art. L. 562-1. – I. – L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.</p> <p>.....</p> <p>VII. – Des décrets en Conseil d'Etat définissent en tant que de besoin les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles.</p> <p>Les projets de décret sont mis à la disposition du public par voie électronique, pendant une durée d'un mois avant le recueil de l'avis du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Il est rétabli, à l'article L. 512-7 du même code, un III ainsi rédigé :</p> <p>« III. - Les prescriptions générales sont fixées par arrêté du ministre chargé des installations classées après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques et consultation des ministres intéressés.</p> <p>« La publication d'un arrêté de prescriptions générales est nécessaire à l'entrée en vigueur du classement d'une rubrique de la nomenclature dans le régime d'enregistrement.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><u>3° Le second alinéa du VII de l'article L. 562-1 est ainsi rédigé :</u></p> <p style="text-align: center;"><u>« Les projets de décrets sont soumis pour avis au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs. »</u></p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>L'article L. 512-7 du code de l'environnement est complété par un III ainsi rétabli :</p> <p style="text-align: center;">« III. – Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Livre II : Milieux physiques Titre I^{er} : Eau et milieux aquatiques et marins Chapitre I^{er} : Régime général et gestion de la ressource</p>	<p>« L'arrêté fixant des prescriptions générales s'impose de plein droit aux installations nouvelles. Il précise, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels il s'applique aux installations existantes. »</p>	
<p>Art. L. 211-3. - I. - En complément des règles générales mentionnées à l'article L. 211-2, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'Etat afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1.</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
<p>II. - Ces décrets déterminent en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut :</p>	<p>Le 5° du II de l'article L. 211-3 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement est ainsi rétabli :</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>5° Délimiter, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L. 212-5-1, des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, les bassins versants connaissant d'importantes marées vertes sur les plages, tels que définis par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, et sont dès lors de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état, tels que prévus par l'article L. 212-1, des eaux côtières et de transition, telles que définies par la directive 2000/60/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, qu'ils alimentent, ainsi que des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel prévus par l'article L. 212-1, et y établir, dans les conditions prévues au 4° du présent article, un programme d'actions à cette fin ;</p>	<p>« 5° Délimiter, afin d'y établir un programme d'actions dans les conditions prévues au 4° du présent article :</p> <p>« a) Des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L. 212-5-1 ;</p> <p>« b) Les bassins versants identifiés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux comme connaissant, sur les plages, d'importantes marées vertes de nature à compromettre la réalisation, en ce qui concerne les eaux côtières et de transition qu'ils alimentent, telles que définies par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, des objectifs de bon état prévus par l'article L. 212-1 ;</p> <p>« c) Des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel prévus par l'article L. 212-1 ; ».</p>	<p>« 5° Sans modification</p> <p>Article 4 bis (nouveau)</p>
<p>Livre III : Espaces naturels Titre VII : Trame verte et trame bleue</p>		<p>La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 371-3 du code de l'environnement est ainsi rédigée :</p>

Textes en vigueur

Art. L. 371-3. – Un document-cadre intitulé " Schéma régional de cohérence écologique " est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional " trames verte et bleue " créé dans chaque région. Ce comité comprend l'ensemble des départements de la région ainsi que des représentants des groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme, des communes concernées, des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des associations de protection de l'environnement agréées concernées et des partenaires socioprofessionnels intéressés. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret.

.....
Code rural et de la pêche maritime

Partie législative
Livre IX : Pêche maritime et
aquaculture marine
Titre Ier : Dispositions communes
Chapitre IV : Instances consultatives
et participation du public

Texte du projet de loi

Article 5

L'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime est remplacé par les dispositions suivantes :

Texte de la commission

« Ce comité comprend notamment des représentants des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, et notamment de l'ensemble des départements de la région, des représentants des parcs naturels régionaux de la région, de l'État et de ses établissements publics, des organismes socio-professionnels intéressés, des propriétaires et des usagers de la nature, des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et des gestionnaires d'espaces naturels, notamment les parcs nationaux de la région, ainsi que des scientifiques ou représentants d'organismes de recherche, d'études ou d'appui aux politiques publiques et des personnalités qualifiées. »

Article 5

L'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime est ainsi rédigé :

Textes en vigueur

Art. L. 914-3. I. - Les décisions des personnes publiques prises en application de la législation nationale ou des règlements de l'Union européenne relatifs à la pêche maritime et à l'aquaculture marine sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement. Sauf dans les cas où une procédure particulière de participation du public est prévue, elles font l'objet, à l'initiative de l'auteur de la décision, soit d'une publication préalable du projet de décision par la voie électronique dans des conditions permettant au public de formuler des observations, selon les modalités fixées par le II, soit d'une publication du projet de décision avant la saisine d'un organisme consultatif, selon les modalités fixées par le III.

II. - Dans le premier cas, le projet de décision, accompagné d'une note de présentation, est rendu accessible au public pendant une durée minimale de quinze jours francs. Le public est informé de la date jusqu'à laquelle les observations présentées sur le projet sont reçues. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de deux jours francs à compter de cette date. Ces délais peuvent être réduits lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.

Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur mise en ligne, l'information mise en ligne comprend un résumé du dossier ainsi qu'une indication des lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée.

III. - Dans le deuxième cas, le projet de décision fait l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission à un organisme consultatif comportant notamment des représentants des professionnels de la pêche maritime ou de l'aquaculture marine et des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement.

Texte du projet de loi

« Art. L. 914-3 – Lorsqu'elles ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration, les décisions des personnes publiques prises en application de la législation nationale ou des règlements de l'Union européenne relatifs à la pêche maritime et à l'aquaculture marine ayant une incidence sur l'environnement sont soumises à participation du public dans les conditions et limites prévues aux articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement. »

Texte de la commission

« Art. L. 914-3. – **Sans modification**

Textes en vigueur

La publication du projet est accompagnée d'une note de présentation. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de quinze jours francs à compter de sa publication. Ce délai peut être réduit lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.

IV. - Le I ne s'applique pas en cas d'urgence caractérisée par l'existence d'un danger avéré ou imminent en matière de protection de l'environnement, de santé publique ou d'ordre public.

V. - Les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de respecter les intérêts mentionnés à l'article L. 124-4 du code de l'environnement.

VI. - Les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement prises conformément à une décision réglementaire ou à un plan, schéma ou programme ayant donné lieu à participation du public, ou pour la transposition d'une directive de l'Union européenne ayant donné lieu à participation du public ne sont pas elles-mêmes soumises à participation du public.

Texte du projet de loi

Article 6

Les articles 1^{er} à 5 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Toutefois, les dispositions des articles 1^{er} et 5 ne sont pas applicables aux décisions pour lesquelles une consultation du public a été engagée avant le 1^{er} janvier 2013 dans des conditions conformes au II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ou au II de l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Texte de la commission

Article 6

Sans modification

Toutefois, les articles 1^{er} et 5 ne sont pas applicables aux décisions pour lesquelles une consultation du public a été engagée avant le 1^{er} janvier 2013 dans des conditions conformes au II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ou au II de l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

Article 7

Article 7

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, avant le 1^{er} septembre 2013, les dispositions relevant du domaine de la loi ayant pour objet :

Sans modification

1° De prévoir, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement, les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement autres que celles incluses dans le champ du I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la présente loi et, notamment, à ce titre :

1° De prévoir, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement autres que celles incluses dans le champ du I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la présente loi et, notamment, à ce titre ;

a) De créer des procédures organisant la participation du public à ces décisions ;

b) De modifier ou supprimer, lorsqu'elles ne sont pas conformes aux exigences de l'article 7 de la Charte, les procédures particulières de participation du public à l'élaboration de ces décisions ;

2° De définir, notamment en modifiant l'article L. 120-2 du code de l'environnement, les conditions auxquelles les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement prises conformément à un acte ayant donné lieu à participation du public peuvent, le cas échéant, n'être pas elles-mêmes soumises à participation du public ;

3° D'étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la présente loi aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna.

Le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.