



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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**

Étude d'impact

Octobre 2012

1. État du droit / Diagnostic

1.1. Rappel du cadre constitutionnel

L'article 7 de la Charte de l'environnement 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* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement a valeur constitutionnelle* », et « *qu'il n'appartient qu'au législateur de préciser « les conditions et les limites» dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ; que ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur* ».

Il a, ce faisant, considéré que l'article 7 de la Charte de l'environnement, en se référant aux « *conditions et (...) limites définies par la loi* », avait modifié le partage entre la loi et le règlement prévu par l'article 34 de la Constitution de 1958 et a, en l'espèce, censuré une disposition législative qui renvoyait au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des informations qui pouvaient rester confidentielles et ne pas être rendues publiques par les exploitants d'OGM, estimant que la détermination de cette liste relevait des « limites » du droit à l'information en matière d'environnement.

Dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a ultérieurement rendu plusieurs décisions déclarant des dispositions du code de l'environnement contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit en raison de la carence du législateur à mettre en œuvre le principe de participation du public qui résulte de l'article 7 de la Charte de l'environnement (n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 ; n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012 ; n° 2012-269 QPC et n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012).

Ces décisions sont venues préciser, au travers d'autant de déclarations d'inconstitutionnalité, les conditions d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Trois de ces décisions (n° 2011-183/184 QPC, n° 2012-262 QPC et n° 2012-270 QPC), qui intéressent l'édiction de décisions réglementaires et d'espèce de l'État, prendront effet au 1er janvier 2013. La dernière (n° 2012-269 QPC), qui intéresse une décision individuelle, prendra effet, quant à elle, le 1er septembre 2013.

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

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution le second alinéa de l'article L. 511-2 du code de l'environnement et le III de l'article L. 512-7 du même code. Il a considéré, d'une part, que les décrets de nomenclature mentionnés à l'article L. 511-2 du code de l'environnement et les projets de prescriptions générales visés à l'article L. 512-7 du même code « *constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement et, d'autre part, que ni le second alinéa de l'article L. 511-2 ni le III de l'article L. 512-7, qui se bornaient à prévoir une publication des projets de textes avant transmission au conseil supérieur des installations classées, « *ni aucune disposition législative n'assur[ai]ent la mise en*

œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ». Il en a conclu que ces dispositions étaient contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

L'abrogation immédiate des dispositions déclarées contraires à la Constitution ayant, selon le Conseil constitutionnel, des conséquences manifestement excessives, il en a reporté les effets au 1er janvier 2013.

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

Le Conseil constitutionnel était saisi d'une QPC portant sur la dernière phrase du premier 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.

Il a, d'une part, considéré, conformément à la position qu'il avait adoptée dans la décision n° 2011-183/184 QPC, que les projets de règles et prescriptions techniques que doivent respecter, en vertu de l'article L. 512-5 du code de l'environnement, les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Il a, d'autre part, déclaré contraires à la Constitution les dispositions attaquées, qui prévoyaient, à l'instar des dispositions censurées par la décision n° 2011-183/184 QPC, que les projets d'arrêtés du ministre chargé des installations classées fixant les règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations 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 »*.

Enfin, il a précisé que l'article L. 120-1 du code de l'environnement ne trouvait pas à s'appliquer dès lors qu'existait une procédure particulière de participation du public, fût-elle, comme en l'espèce, inconstitutionnelle. Le Conseil constitutionnel n'a donc pas examiné la conformité à la Constitution de l'article L. 120-1. Le commentaire de la décision publié aux *Cahiers* du Conseil constitutionnel souligne toutefois que la phrase déclarée contraire à la Constitution comporte des dispositions analogues à certaines modalités de participation du public prévues par l'article L. 120-1.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, reporté les effets de l'abrogation des dispositions déclarées contraires à la Constitution au 1er janvier 2013 en relevant, sans se borner à constater les conséquences manifestement excessives qui résulteraient d'une abrogation immédiate, qu'elle aurait pour seul effet de faire disparaître les dispositions permettant l'information du public sans satisfaire aux exigences du principe de participation de ce dernier.

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

Le Conseil a appliqué le même raisonnement aux dispositions contestées du 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement qui renvoie à des décrets le soin de déterminer, en particulier, les conditions dans lesquelles l'autorité administrative délimite des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et établit dans ces zones des programmes d'actions.

Le Conseil a estimé que les décisions visées au 5° sont des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Ces décisions seraient, selon le commentaire publié aux *Cahiers*, des décisions d'espèce, c'est-à-dire ne revêtant le caractère ni de décisions individuelles, ni de décisions réglementaires, à l'instar des décisions de classement de site ou des décisions déterminant une zone de préemption. Le Conseil constitutionnel a ensuite constaté que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ne leur étaient en tout état de cause pas applicables et qu'ainsi, ni les dispositions contestées, ni aucune autre disposition législative n'assurait la mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Il a reporté à la même date que dans ses décisions n° 2011-183/184 QPC et n° 2012-262 QPC, soit au 1er janvier 2013, sa déclaration d'inconstitutionnalité.

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

Dans cette affaire, relative cette fois à des décisions individuelles, le Conseil constitutionnel a appliqué le même raisonnement aux dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Ce texte renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées des dérogations aux interdictions, posées par l'article L. 411-1 du même code, 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.

Après avoir estimé que les dérogations en cause constituaient des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que « *s'il est loisible au législateur de définir des modalités de mise en œuvre du principe de participation qui diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux actes réglementaires ou aux autres décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assur[ai]ent 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[vait] méconnu l'étendue de sa compétence* ».

Il a donc censuré les dispositions contestées mais a reporté les effets de sa déclaration d'inconstitutionnalité à une date plus lointaine, soit au 1er septembre 2013.

1.2. Conséquences des décisions du Conseil Constitutionnel

1.2.1. Conséquences sur plusieurs procédures particulières prévues au code de l'environnement

Le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les dispositions suivantes du code de l'environnement :

- le second alinéa de l'article L. 511-2 et le paragraphe III de l'article L. 512-7 ;
- la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 ;
- le 5° du II de l'article L. 211-3 ;
- le 4° de l'article L. 411-2.

Ces dispositions sont abrogées ou déclarées contraires à la Constitution à compter du 1er janvier 2013 pour les trois premières et à compter du 1er septembre 2013 pour la dernière.

1.2.2. Conséquences sur l'article L. 120-1 du code de l'environnement

Le Conseil constitutionnel, qui a censuré des dispositions régissant des procédures particulières, ne s'est pas prononcé directement sur le dispositif plus général de participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics résultant de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui trouve à s'appliquer en l'absence de dispositions particulières en la matière dans les procédures régissant l'édition de ces décisions.

Dès lors cependant que des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel prévoient un dispositif analogue à l'un de ceux que contient l'article L. 120-1 du code de l'environnement, il apparaît nécessaire de modifier ce dernier. En effet, le III de l'article L. 120-1 prévoit que la participation du public peut se faire par le biais d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision, lorsque sa consultation est obligatoire en vertu d'une loi ou d'un règlement. Or, s'il n'a pas expressément exclu, d'une manière générale, toute forme de participation indirecte du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, le Conseil constitutionnel a clairement fait apparaître, dans ses décisions n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 et n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, qu'une disposition générale se bornant à prévoir une publication du projet de décision puis sa transmission à un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées n'assurait pas la mise en œuvre du principe constitutionnel de participation.

2. Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

2.1. Objectifs poursuivis

Le projet de loi a pour objectif d'adopter les dispositions tirant les conséquences des trois décisions du Conseil Constitutionnel dont la date d'effet est le 1er janvier 2013 et d'habiliter le Gouvernement à traiter par ordonnance du cas des autres catégories de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, notamment les décisions individuelles concernées par la décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, qui prendra effet au 1er septembre 2013 (Cf. point 1).

Au-delà, il revient au législateur de donner à l'article 7 de la Charte de l'environnement toute sa portée, afin de permettre aux citoyens de s'impliquer de façon concrète et utile dans le processus d'élaboration des décisions publiques qui ont un impact sur l'environnement.

A ce titre, le projet de loi s'inscrit pleinement dans la transition engagée par le Gouvernement vers un nouveau modèle de développement durable. L'effectivité de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement constitue, ainsi, l'un des objectifs gouvernementaux de la « feuille de route pour la transition écologique » arrêtée à l'issue des travaux de la Conférence environnementale qui s'est tenue les 14 et 15 septembre 2012 : *« 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 des incidences sur l'environnement. Le passage à une participation effective du public 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. »

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

Le projet de loi modifie l'article L. 120-1 du code de l'environnement afin d'assurer sa pleine conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement et d'inclure dans son champ d'application les décisions d'espèce de l'Etat et de ses établissements publics.

2.1.1.1. Les décisions qui doivent faire l'objet d'une participation du public

Il résulte des décisions du Conseil constitutionnel que toutes les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement doivent faire l'objet d'une participation du public, qu'elles soient individuelles, réglementaires ou d'espèce.

Le choix a toutefois été fait, compte tenu des délais différenciés laissés par le Conseil constitutionnel au législateur pour en tirer les conséquences selon qu'il s'agit des décisions réglementaires et d'espèce (1er janvier 2013) ou individuelles (1er septembre 2013), de n'étendre dans l'immédiat le champ d'application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, actuellement limité aux décisions réglementaires, qu'aux seules décisions d'espèce.

Par ailleurs, les décisions concernées seront, conformément aux termes de l'article 7 de la Charte, celles qui ont une incidence sur l'environnement, sans qu'il soit besoin, comme aujourd'hui, de s'interroger sur le caractère à la fois direct et significatif de cette incidence, condition qui a suscité des difficultés d'interprétation.. Il n'en résultera pas pour autant que toute décision susceptible d'avoir un effet quelconque sur l'environnement entrera dans le champ d'application de ce dispositif, cet effet devant être suffisamment caractérisé, dans des conditions que la jurisprudence sera appelée à préciser, pour revêtir le caractère d'une « *incidence* » au sens de l'article 7.

2.1.1.2. Les modalités de la participation du public

a) Ainsi qu'il a été dit, si le Conseil constitutionnel n'a pas expressément exclu, d'une manière générale, toute forme de participation indirecte du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, il a clairement fait apparaître, dans ses décisions n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 et n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, qu'une disposition générale se bornant à prévoir une publication du projet de décision puis sa transmission à un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées n'assurait pas la mise en œuvre du principe constitutionnel de participation.

Il convient donc de supprimer le dispositif actuellement prévu par le III de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

b) La publication d'une synthèse des observations du public paraît utile, bien qu'aucune décision du Conseil constitutionnel n'en ait, à ce jour, affirmé la nécessité au regard des exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Cette synthèse permettra à toute personne de constater dans quelle mesure ces observations ont influencé la décision adoptée, répondant ainsi à une attente légitime du public et, en particulier, des organisations non gouvernementales du secteur de l'environnement.

2.1.2. Modification de certaines procédures particulières prévues au code de l'environnement

Le projet de loi tire également les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel concernant certaines procédures particulières de participation prévues au code de l'environnement déclarées non conformes à la Constitution.

A l'article L. 512-5 du code de l'environnement, la phrase : « *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.* » étant abrogée à compter du 1er janvier 2013 par l'effet de la décision n° 2012-262 QPC, il est proposé d'abroger les dispositions identiques qui figurent aux articles L. 512-9 et L. 512-10 du même code.

Dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le second alinéa 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. Ce dispositif prévoyait la publication des projets de décrets de nomenclature pour les seules installations classées soumises à enregistrement. Cette disposition ayant été modifiée par l'article 97 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, afin d'en élargir le champ d'application aux installations soumises à autorisation et à déclaration (les mots : « *concernant les installations enregistrées* » ont, ainsi, été supprimés), cette censure porte sur une version du texte qui n'est plus en vigueur. Dès lors toutefois que le Conseil constitutionnel a expressément prévu l'abrogation des dispositions du second alinéa de l'article L. 511-2 du code de l'environnement au 1^{er} janvier 2013, le projet de loi ne procède pas lui-même à une telle abrogation, qui, dans ces conditions, apparaîtrait comme redondante.

Dans ce cas comme dans ceux précédemment mentionnés, la nouvelle rédaction de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui trouvera à s'appliquer faute, désormais, de procédure particulière, permettra d'assurer la participation du public à l'élaboration des décisions concernées dans des conditions conformes à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Il n'est pas possible, en revanche, de se borner à prendre acte de l'abrogation du III de l'article L. 512-7 par l'effet de la décision n° 2011-183/184 QPC précitée. Cette abrogation portera en effet non seulement sur les modalités d'information et de participation du public prévues à cet article mais aussi sur des dispositions non affectées par la déclaration d'inconstitutionnalité. Il convient donc de rétablir ces dernières dispositions.

Enfin, la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 120-1 du code de l'environnement permet de maintenir, sous réserve de clarifications rédactionnelles, les dispositions actuellement en vigueur du 5° du II de l'article L. 211-3 du même code, sans pour autant méconnaître la décision n° 2012-270 QPC. On notera qu'il ne s'agit pas de rétablir des dispositions qui, sans cela, seraient abrogées par l'effet de cette décision. En effet, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du 5° du II de l'article L. 211-3 dans leur rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, mais, constatant que ces dispositions ont ensuite été substantiellement modifiées par l'article 108 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, il a décidé, dans ce cas, de priver sa censure de l'effet abrogatif dont elle est en principe dotée par l'article 62 de la Constitution.

2.1.3. Correction de l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime

Le projet modifie également l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime relatif à certaines décisions relevant de ce code, dont la rédaction actuelle s'inspire très directement des articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement.

L'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime reprend en effet presque à l'identique les dispositions de ces articles.

C'est la raison pour laquelle il est proposé d'aligner purement et simplement les procédures tout en conservant à l'article L. 914-3 un champ d'application élargi, comme à l'heure actuelle, à l'ensemble des décisions des personnes publiques dans le domaine bien délimité de la pêche maritime et de l'aquaculture.

2.1.4. Habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance

Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine de la loi ayant pour objet 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 la rédaction que lui donne le projet de loi et à définir, notamment en modifiant l'article L. 120-2 du même code, 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.

En effet, si ce projet permet d'assurer la conformité à la Constitution de la procédure d'élaboration des décisions autres qu'individuelles de l'Etat et de ses établissements publics, c'est l'ensemble des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, quelle que soit l'autorité dont elles émanent et quelle que soit leur nature, qui est visé par l'article 7 de la Charte. La décision du Conseil constitutionnel n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 a ainsi déclaré contraires à la Constitution, avec effet au 1^{er} septembre 2013, les dispositions du 4^o de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, qui prévoient, sans fixer les conditions et limites de la participation du public à leur élaboration, l'intervention de décisions dérogeant à l'interdiction des atteintes aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de la destruction, altération ou dégradation de leur milieu, lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient leur conservation : or ces décisions revêtent le caractère de décisions individuelles et n'entrent donc pas dans le champ du I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue du projet de loi ; elles entrent, en revanche, dans celui, plus large, de l'article L. 120-2 du même code.

Compte tenu du délai ainsi imparti et de la nécessité de mener une réflexion approfondie sur cette question avec l'ensemble des acteurs concernés, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à agir par voie d'ordonnance.

Le Gouvernement serait également autorisé à prendre par ordonnance les dispositions permettant d'étendre les dispositions de la loi aux îles Wallis et Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises.

2.2. Nécessité de légiférer

Dans ses quatre décisions, le Conseil Constitutionnel a reporté les effets de l'abrogation ou de la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions censurées au 1er janvier 2013 pour trois d'entre elles et au 1er septembre 2013 pour la quatrième.

Une intervention législative rapide est donc indispensable.

3. Impacts du dispositif envisagé

3.1. Impact juridique

La question de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement trouve un écho en droit international et en droit européen, sans toutefois que cette question se pose dans les mêmes termes qu'en droit interne.

a) Le droit international

En droit international, 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 a été adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), et est entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

La France a ratifié la convention d'Aarhus le 8 juillet 2002 ; elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (voir 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 comprend trois piliers, le deuxième étant celui de la participation du public.

Trois articles sont ainsi consacrés à cette question :

- l'article 6 concerne les « *décisions relatives à des activités particulières* », soit les projets énumérés à l'annexe I ;
- l'article 7 concerne « *les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement* » ;
- l'article 8 concerne « *la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale* ».

Les articles 6 et 7 prévoient, s'agissant des décisions relatives à des activités particulières et des plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement, que le public doit être informé de la décision finale, celle-ci prenant dûment en considération les observations du public.

L'article 8 impose des obligations moins contraignantes concernant la participation du public dans le contexte de l'élaboration des textes puisqu'il se borne à prévoir que « *Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible* ».

Le projet de loi entre donc dans le champ d'application de ces articles et met en œuvre leurs objectifs.

b) Le droit européen

La convention d'Aarhus a également été signée par la Communauté européenne qui s'est dès lors engagée à prendre les mesures nécessaires pour assurer sa mise en œuvre effective.

Ainsi, les articles 6 et 7 du deuxième pilier relatif à la participation du public sont mis en œuvre par les directives 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

En revanche, les stipulations de l'article 8 de la Convention d'Aarhus n'ont pas d'équivalent en droit de l'Union européenne.

Ces directives ont d'ores et déjà été transposées, notamment par les articles L. 122-1 et suivants, R. 122-1 et suivants, L. 122-4 et suivants et R. 122-17 et suivants du code de l'environnement.

* * *

Le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement est plus large que celui couvert par ces textes de droit international et de droit européen. Le projet de loi a donc lui-même un champ d'application plus vaste et ne modifie pas les dispositions relatives à des procédures particulières de participation du public conformes aux exigences des directives précitées.

3.2. Incidences pour les citoyens

La gouvernance environnementale est fondée, notamment, sur les principes de transparence (accès à l'information et motivation des décisions) et de participation du public (association du public aux décisions environnementales en recueillant notamment son avis avant la prise de décision).

Le projet de loi s'inscrit dans la dynamique engagée par le Gouvernement dans ce domaine.

La « feuille de route pour la transition écologique », qui traduit les engagements du Gouvernement à l'issue des travaux de la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, précise : « *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 des incidences sur l'environnement. Le passage à une participation effective du public 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.* ».

Le projet de loi donne ainsi toute sa portée au droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, consacré à

l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il assurera une participation effective des citoyens, qui pourront s'impliquer de façon concrète et utile dans le processus d'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

3.3. Impact budgétaire

Le projet de loi propose une refonte de l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Le champ d'application du dispositif, actuellement limité aux décisions réglementaires, est étendu aux décisions d'espèce. Si ce champ d'application est difficile à apprécier, les estimations suivantes peuvent être apportées quant à l'impact du projet de loi.

► **Dans le domaine de l'énergie et du climat**, les domaines d'intervention en matière environnementale sont variés et largement ouverts à la consultation du public :

- Sécurité d'approvisionnement : ouvrages de transport d'électricité et de gaz, logistique pétrolière, stocks stratégiques, captage et stockage géologique du CO₂ ;
- Réglementation des énergies renouvelables ;
- Nucléaire : plan national de gestion des matières et déchet radioactifs (PNGMDR) ;
- Territorialisation des documents de planification énergie-climat-air : schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), plans climat-énergie territoriaux (PCET) et bilans de gaz à effet de serre ;
- Qualité de l'air : zones d'actions prioritaires pour l'air, associations agréées de surveillance de la qualité de l'air ;
- Quotas CO₂ : transposition des directives relatives au système européen d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) ;
- Efficacité énergétique : certificats d'économies d'énergie ;
- Réglementation des véhicules : réglementation du contrôle technique

La consultation du public était déjà mise en œuvre depuis 2011 pour les décrets qui nécessitent par ailleurs la consultation préalable d'autres départements ministériels (intérieur, économie), de commissions consultatives (simplification, évaluation des normes, conseil supérieur de l'énergie, comité technique de l'énergie, conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies...), ou d'autorités indépendantes (commission de régulation de l'énergie).

Le tiers des projets de textes identifiés susceptibles de faire l'objet d'une participation du public sont des décrets et ordonnances, le nombre d'arrêtés est près de deux fois plus important. Les moyens nécessaires au traitement des consultations de même que les capacités de stockage de données informatiques nécessaires devraient être triplés.

► **Dans le domaine de la prévention des risques**, et plus particulièrement en matière d'installations classées, un dispositif de consultation du public par voie électronique a été mis en place dès 2010.

La production réglementaire dans ce domaine a été en 2011 d'une ordonnance, de six décrets en Conseil d'État et d'une quarantaine d'arrêtés ministériels visant essentiellement la

modification ou la création de prescriptions de fonctionnement des installations. Le nombre moyen d'observations produites par texte est de l'ordre d'une dizaine.

Le tableau suivant présente les projets de textes réglementaires dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement ayant fait l'objet d'une consultation du public en 2012 et le nombre d'observations reçues :

Arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2710-2 (installation de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur)	6
Arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique 2710-2 (installation de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur)	2
Arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique 2710-1 (installation de collecte de déchets dangereux apportés par leur producteur)	3
Arrêté relatif au stockage des déchets d'amiante	0
Décret sur les modalités d'information sur les risques de pollution des sols et sur la transmission de cette information dans le cadre de vente ou location de terrains susceptibles d'être pollués	5
Arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2710-2 (installation de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur)	1
Arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique 2710-2 (installation de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur)	2
Arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique 2710-1 (installation de collecte de déchets dangereux apportés par leur producteur)	2
Arrêté relatif au stockage des déchets d'amiante	5
Arrêté relatif aux stockages en récipients mobiles de liquides inflammables exploités au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 1432 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et présents dans une cellule d'un entrepôt couvert classé au titre de la rubrique 1510 de cette même nomenclature	4
Arrêté définissant les modalités d'affichage sur le site concerné par une demande d'enregistrement au titre du titre Ier du livre V du code de l'environnement	3

Arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations de broyage, concassage, criblage, etc. relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique 2515 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement	4
Décret modifiant la nomenclature ICPE pour y introduire le régime de l'enregistrement pour le broyage/concassage (rubriques 2515-2516-2517)	1
Arrêté de prescriptions générales relatif aux installations relevant du régime de la déclaration au titre de la rubrique n° 2250 (production par distillation d'alcool de bouche d'origine agricole)	1
Décret modifiant la nomenclature pour y introduire l'enregistrement pour la rubrique 2712-1 (Installation de stockage, dépollution, démontage ou de découpage ou broyage de véhicules terrestres hors d'usage)	3
Arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2712-1	20
Décret modifiant la partie réglementaire du chapitre IV du titre V du livre V du code de l'environnement	2
Arrêté portant modification de l'arrêté du 3 mai 2004 relatif à l'exploitation des récipients sous pression transportables	0
Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel de prescriptions générales pour les ICPE soumises à déclaration pour la rubrique n° 2345 (pressing)	2
Décret venant modifier la nomenclature pour notamment y introduire l'enregistrement (rubrique 2910 - installations de combustion)	5
Décret venant modifier la colonne B de la nomenclature relative à la taxe générale sur les activités polluantes (rubrique 2910 - installations de combustion)	2
Arrêté relatif aux modalités de constitution de garanties financières prévues aux articles R. 516-1 et suivants du code de l'environnement	6
Décret venant modifier la nomenclature pour y introduire l'enregistrement (rubrique 2160 - Silos)	2
Arrêté ministériel de prescriptions générales pour les ICPE soumises à enregistrement pour la rubrique n°2160 (silos)	0
Arrêté modifiant l'arrêté du 29 août 2008 fixant le contenu de la demande pour effectuer le contrôle périodique de certaines catégories d'installations classées soumises à déclaration	4
Arrêté ministériel de prescriptions générales pour les ICPE soumises à déclaration sous la rubrique n° 2719 (installations temporaires de transit de déchets issus de pollutions accidentelles marines ou fluviales ou de déchets issus de catastrophes naturelles)	1
Arrêté modifiant divers arrêtés ministériels relatifs aux installations de traitement de déchets soumises à autorisation au titre de la législation installations classées pour la protection de l'environnement	1
Arrêté modifiant divers arrêtés ministériels relatifs aux installations de	1

traitement de déchets soumises à enregistrement au titre de la législation installations classées pour la protection de l'environnement	
Arrêté modifiant divers arrêtés ministériels relatifs aux installations de traitement de déchets soumises à déclaration au titre de la législation installations classées pour la protection de l'environnement	2

En matière d'unités d'œuvre, le surcoût induit par la participation du public recouvre :

- la production des résumés destinés à la mise en ligne (½ journée par texte) ;
- la mise en ligne (entre 1 à 2 heures par texte du fait notamment de la double publication) ;
- le travail nécessaire au dépouillement des observations et l'émission d'une synthèse est également dans le cas moyen de l'ordre de la demi-journée.

Si, aujourd'hui, en matière de prévention des risques ces unités d'œuvre sont déjà consommées une augmentation significative du nombre moyen d'observations conduirait à une charge de travail significative essentiellement supporté par les agents de la direction.

► **Dans le domaine de l'eau et de la biodiversité**, la production de décisions réglementaires et d'espèces est importante, tant au niveau central que dans les services déconcentrés et ces actes suscitent parfois de nombreuses réactions du public : les capacités de stockage de données informatiques nécessaires à la consultation devront être augmentées, avec un impact sur le coût de fonctionnement des administrations concernées.

Dans le domaine de l'eau

Le tableau suivant présente les dernières décisions de l'État (administration centrale) ayant fait l'objet d'une consultation du public, et le nombre d'observations reçues :

Décret modification nomenclature [R.214-1] « police de l'eau » (entretien des canaux, recherche de sites de stockage souterrains de déchets radio-actifs) et procédure [R.214-6]	9
Décret modifiant la nomenclature R.214-1 « police de l'eau » (retenue d'eau)	2138
Décret modifiant les délais de recours en police de l'eau modifiant le R.214-5	166
Décret no 2011-1257 du 10 octobre 2011 relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole	5356
Arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole	737
Décret no 2012-675 du 7 mai 2012 relatif au programme d'action à mettre en œuvre dans les bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages	1
Décret no 2012-676 du 7 mai 2012 relatif aux programmes d'actions régionaux en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et Arrêté du 7 mai 2012 relatif aux actions renforcées à mettre en œuvre dans certaines zones ou parties de zones vulnérables en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole	4984

Projet de décret relatif aux autorisations temporaires de prélèvements dans les zones de répartition des eaux (ZRE).	5
Projet d'arrêté portant modification de l'arrêté du 17 décembre 2008 établissant les critères d'évaluation et les modalités de détermination de l'état des eaux souterraines et des tendances significatives et durables de dégradation de l'état chimique des eaux souterraines.	1
Projet d'arrêté portant modification de l'arrêté du 17 juillet 2009 relatif aux mesures de prévention ou de limitation des introductions de polluants dans les eaux souterraines	37
Consultation en cours des plans d'action pour le milieu marin (Évaluation initiale ; Objectifs environnementaux ; Définition du bon état écologique)	444 à ce stade
Décret n° 2010-1110 du 22 septembre 2010 relatif à la gestion et à la pêche de l'anguille	1
Décret relatif à la liste des ouvrages hydroélectriques visée au I de l'article L.214-18 du Code de l'Environnement	39

Au niveau des Bassins :

Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des eaux en application de l'article L.212-2 du code de l'environnement	386505
--	--------

Gestion quantitative :

Trois zones de répartition des eaux (ZRE) (art. R. 211-71 du code envir.) doivent être arrêtées sur le bassin Rhône Méditerranée et Corse : pour chacune, il pourrait y avoir de un à trois nouveaux arrêtés préfectoraux au niveau départemental et, dans tous les cas, au moins un arrêté du préfet coordonnateur de bassin.

Gestion de la qualité des eaux :

- 173 nouveaux arrêtés préfectoraux de délimitation de zone de protection des aires d'alimentation de captage doivent être pris dans les prochains mois (5° du L. 211-3) ;
- 188 arrêtés préfectoraux programmes d'action de protection des aires d'alimentation de captages sont en préparation (5° du L.211-3) ;
- 3 arrêtés relatifs aux plans d'action sur les bassins versants eau potable (7° du L.211-3) et 3 arrêtés relatifs aux bassins versants algues vertes (8° du L.211-3) sont prévus ;
- 6 arrêtés des préfets coordonnateurs de bassin pour révision des zones vulnérables au titre de la directive « Nitrates » sont à prendre avant fin 2012 ;
- 22 arrêtés préfectoraux régionaux sont à prendre avant fin 2012 pour la définition des références agronomiques à prendre en compte pour l'équilibre de la fertilisation dans les programmes d'action nitrates ;
- 22 arrêtés préfectoraux régionaux sont à prendre avant mi 2013 pour la définition des programmes nitrates d'action régionaux.

Les milieux aquatiques :

La délimitation des zones de frayères (au titre de l'article R-432-1-1) conduira à 100 arrêtés préfectoraux de délimitation.

Police et planification :

- 3 arrêtés ministériels de prescriptions générales sont en révision ou en élaboration (station d'épuration, pluvial, pisciculture) ;
- 12 schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux seront révisés en 2015 ;

- 44 schémas d'aménagement et de gestion des eaux sont en révision et 108 sont en élaboration.

Dans le domaine des milieux marins

Il est prévu 5 consultations d'ici à 2015 dans le cadre du 1er cycle de la Directive cadre Stratégie pour le milieu marin, puis 4 autres d'ici 2021.

Dans le domaine des espaces naturels

Le tableau suivant présente les dernières décisions de l'État (administration centrale) ayant fait l'objet d'une consultation du public et le nombre d'observations reçues :

Décret parcs nationaux	3
Décret parcs naturels régionaux	0
Ordonnances réserves naturelles	287
Décret d'adoption des orientations nationales Trame verte et bleue	2704
Décret protection de biotope, habitats naturels et géotopes	18
Décret de création du parc naturel marin des Glorieuses	0

Les décisions de protection, de mise en valeur ou de gestion des espaces naturels sont nombreuses et plusieurs projets devraient conduire à des décisions réglementaires ou d'espèce :

- 20 projets de parcs naturels régionaux projet ;
- 330 projets de création ou d'extension d'aires protégées sont recensées dont 190 relevant d'une décision de l'État.

Dans le domaine des espèces et du patrimoine naturel

Le tableau suivant présente les dernières décisions de l'État (administration centrale) ayant fait l'objet d'une consultation du public et le nombre d'observations reçues :

Projet d'arrêté ministériel modifiant les arrêtés relatifs aux espèces végétales protégées de portée régionale	251
Modification des arrêtés ministériels du 20 janvier 1982 et du 19 juillet 1988 relatifs aux espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national	167
Projet d'arrêté pris pour l'application de l'article R. 427-6 du code de l'environnement et fixant la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces d'animaux classées nuisibles jusqu'au 30 juin 2015	14129
Projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté du 1er août 1986 relatif à divers procédés de chasse, de destruction des animaux nuisibles et à la reprise du gibier vivant dans un but de repeuplement	158
Projet d'arrêté ministériel relatif à l'ouverture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau dans certaines parties des départements de la Gironde, de l'Hérault, du Gard, de l'Ain, de l'Indre et de la Loire et modifiant l'arrêté du 24 mars 2006 relatif à l'ouverture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau	226
Deux projets d'arrêtés ministériels relatifs aux conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (<i>Canis lupus</i>) pour la période 2012-2013	493

Projet de modification de l'arrêté ministériel du 19 janvier 2009 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau	2589
Projet de modification de l'arrêté ministériel du 24 mars 2006 relatif à l'ouverture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau	2178
Projet de décret relatif aux périodes d'ouverture générale de la chasse et modifiant le code de l'environnement	2318

S'agissant des consultations à venir :

- 669 sites Natura 2000 sont en cours de désignation.
- Des modifications sont à l'étude concernant l'arrêté pris en application de l'article R. 432-6 du code de l'environnement, fixant la liste des espèces de poissons non représentées dont l'introduction, à d'autres fins que scientifiques, peut être autorisée par le préfet.
- Des modifications sont à l'étude concernant plusieurs arrêtés ministériels fixant la liste des espèces protégées sur l'ensemble du territoire national (arrêté du 20 janvier 1982 modifié relatif à la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national et arrêté du 19 juillet 1988 relatif à la liste des espèces végétales marines protégées).
- La réglementation de la chasse et de la pêche fait l'objet d'un arrêté d'ouverture par an et par département pour chaque catégorie.

Dans les champs couverts par le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt

Projet d'arrêté relatif à l'interdiction d'utilisation et de mise sur le marché pour utilisation sur le territoire national des semences de crucifères oléagineuses traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active thiametoxam.	27 observations.
Consultation du public sur trois projets d'arrêtés de biotope à Mayotte.	Aucune observation.
Mesures d'urgence concernant la mise en culture des semences de maïs génétiquement modifié MON810.	857 observations.
Projet de décret relatif à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.	2 observations.
Programme d'action national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.	737 observations
Mesures renforcées des programmes d'actions régionaux pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.	4966 observations
Projet de décret relatif aux conditions d'autorisation d'entrée sur le territoire et d'introduction dans l'environnement de macro-organismes non indigènes utiles aux végétaux, notamment dans le cadre de la lutte biologique.	3 observations.

Programmes d'action protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.	5356 observations
Projet d'arrêté sur le référentiel relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles.	50 observations.
Projet d'arrêté sur les seuils de performance relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les indicateurs mesurant ces seuils.	
Projet de décret relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles.	
Projet d'arrêté relatif aux conditions de dérogation à l'interdiction de l'épandage des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du Code rural et de la pêche maritime par voie aérienne.	50 observations.
Projet de décret définissant la zone géographique et fixant le seuil de superficie des parcelles boisées devant être gérées conformément à un plan simple gestion.	Aucune observation.

Il en résulte que 13 projets de textes de nature réglementaire ont été soumis à la consultation du public en 18 mois.

Sur cette base on peut estimer qu'environ 10 projets de textes réglementaires par an peuvent nécessiter la mise en œuvre de la participation du public.

4. Consultations menées

4.1. Consultations obligatoires

L'unique consultation obligatoire est celle du Conseil d'État.

4.2. Consultations non obligatoires

Compte tenu de son objet, il est apparu utile d'organiser une consultation du public sur ce projet de loi via internet.

Synthèse des observations recueillies dans la cadre de la consultation du public

Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public a été mis en consultation sur le site <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr> du 11 septembre au 24 septembre 2012 à minuit.

Dans le cadre de cette consultation, 246 observations ont été recueillies, dont la synthèse est la suivante.

177 observations (soit 71,6%) ont été reçues durant les quatre derniers jours de la consultation. Sur ces 177 observations, 113 proviennent des pétitions décrites ci-après.

La majorité des observations reçues (126, soit 51,2%) reproduit le texte de 3 pétitions, le plus souvent anonymes. Les remarques formulées et le nombre d'observations correspondant à chacune d'entre elles sont les suivants :

- ▶ 13 observations formulent les remarques suivantes :
 - les délais prévus par le projet de loi sont trop courts pour permettre une participation effective du public ;
 - une prise en compte réelle des observations du public nécessite une synthèse mais aussi la façon dont il est tenu compte de ces observations pour prendre la décision ;
 - absence de définition de la notion d'urgence qui ne permet pas l'organisation d'une consultation ;
 - obligation pour l'administration de conserver pendant un certain temps une trace des observations du public et la synthèse réalisée ;
 - absence d'effectivité de l'article 1er qui ne prévoit pas d'en définir les modalités d'application dans un décret en Conseil d'État.

- ▶ 92 observations formulent les remarques suivantes :
 - insuffisance du projet de loi qui prévoit une consultation exclusivement électronique ;
 - conformément à l'article 6 de la Convention d'Aarhus, la participation du public doit commencer dès le début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ;
 - le public devrait être informé des éventuelles modifications du projet et s'exprimer à nouveau sur ces modifications.

- ▶ 21 observations formulent les remarques suivantes :
 - reprise des trois premières remarques formulées dans le cadre de la première pétition ;
 - organiser en priorité la participation des agriculteurs concernés ;
 - indemniser les propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le périmètre des aires d'alimentation des captages d'eau (délimités en application de l'article L. 211-3-II-5°) pour les contraintes supportées.

Les 120 autres observations reçues (soit 48,8 %) se répartissent comme suit :

- ▶ 50 observations expriment un avis favorable sur le projet de loi. Parmi celles-ci, 28 observations formulent un avis favorable sans réserve et 22 observations expriment un avis favorable assorti d'interrogations ou de réserves concernant les points suivants :
 - champ matériel d'application trop large ou insuffisant (nécessité de définir l'incidence sur l'environnement ; inclure les décisions individuelles et celles des collectivités territoriales ; inclure le domaine de l'urbanisme) ;
 - prise en compte et publication des observations formulées, justification de la suite donnée à ces observations ;
 - indépendance de l'organe assurant la synthèse des observations ;
 - éviter que la participation du public ne se traduise par une augmentation des délais de mise en œuvre.

- ▶ 43 observations expriment des remarques identiques à celles formulées dans le cadre des deux premières pétitions précitées et des interrogations concernant les points suivants :

- le caractère souvent trop technique des textes pour le public est une limite à la participation ;
- rôle de la consultation dans le processus de décision (il s'agit davantage d'une aide à la décision qu'une véritable participation qui suppose une concertation) ;
- dans certains domaines, la consultation devrait être limitée aux seules personnes qualifiées ;
- conséquences négatives de la consultation du public (limitation du rôle des élus, contentieux supplémentaire) ;
- modalités de présentation du projet à préciser (note non technique) ;
- publication de la totalité des observations en temps réel ;
- publication de la synthèse avant la prise de décision.

► 11 observations expriment une opinion défavorable sur le projet de loi ou un doute quant à son utilité réelle (accès à internet réservé à un faible pourcentage de la population ; rôle des élus ; caractère non démocratique de certaines décisions ; le référendum est le seul moyen de participation réel).

► On relève 8 observations neutres ou ne formulant aucun avis et 8 observations sans rapport direct avec le projet de loi.

Enfin, plusieurs observations (14 réparties entre les différentes catégories précitées) évoquent la question de la participation du public aux projets éoliens.

5. Conditions d'application et modalités de mise en œuvre

5.1. Modalités d'application géographique

La présente loi sera applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, le régime législatif et réglementaire applicable étant, en principe, celui de « l'identité législative ».

La loi sera également applicable de plein droit dans les collectivités suivantes :

- à Saint-Martin, dans la mesure où la collectivité est régie par l'article 74 de la Constitution qui prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables », et qu'en vertu de l'article L.O. 6313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions législatives et réglementaires y sont applicables de plein droit, à l'exception notamment de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la compétence de la collectivité en application de l'article L.O. 6314-3 du même code, au nombre desquelles ne figure pas l'environnement;

- à Saint-Pierre et Miquelon, dans la mesure où la collectivité est régie par l'article 74 de la Constitution qui prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables », et qu'en vertu de l'article L.O. 6413-1 du CGCT, les dispositions législatives et réglementaires y sont applicables de plein droit, à l'exception notamment de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la compétence de la collectivité en application du II de l'article L.O. 6414-1 du même code, au nombre desquelles ne figure pas l'environnement;

- à l'île de Clipperton, l'article 9 de la loi n°55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton prévoyant que « *les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l'île de Clipperton* ».

En revanche, le projet de loi ne sera pas applicable dans les collectivités suivantes :

- en Polynésie française, dans la mesure où cette collectivité est soumise à l'article 74 de la Constitution qui prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables », mais où l'environnement ne figure pas au titre des matières relevant de la compétence de l'Etat énumérées à l'article 14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française;

- à Saint-Barthélemy, dans la mesure où la collectivité est soumise à l'article 74 de la Constitution qui prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables », mais qu'en vertu de l'article L.O. 6213-1 du CGCT, les dispositions législatives et réglementaires y sont applicables de plein droit, à l'exception notamment de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la compétence de la collectivité en application de l'article L.O. 6214-3 du même code, au nombre desquelles figure l'environnement ;

- en Nouvelle-Calédonie, collectivité soumise à l'article 77 de la Constitution, l'environnement ne figurant pas au titre des matières relevant de la compétence de l'Etat énumérées au I de l'article 21 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.

Enfin, le projet de loi ne sera pas non plus applicable dans les collectivités suivantes en l'absence de disposition expresse :

- à Wallis-et-Futuna, puisque la collectivité est régie par l'article 74 de la Constitution qui prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables », mais que jusqu'à l'intervention des dispositions organiques prévues par l'article 74 de la Constitution, le régime législatif et réglementaire de Wallis-et-Futuna demeure défini par la loi n°61-814 du 29 juillet 1961 modifiée dont l'article 4 dispose que « *le territoire des îles Wallis et Futuna est désormais régi : a) Par les lois de la République et par les décrets applicables, en raison de leur objet, à l'ensemble du territoire national et, dès leur promulgation dans le territoire, par les lois, décrets et arrêtés ministériels déclarés expressément applicables aux territoires d'outre-mer ou au territoire des îles Wallis et Futuna ;* » ;

- dans les Terres australes et antarctiques françaises, puisque, sauf exceptions concernant certaines matières énumérées à l'article 1^{er}-1 de la loi n°55-1052 du 6 août 1955 parmi lesquelles ne figure pas l'environnement, soumises au principe de spécialité législative, elles sont soumises au principe de spécialité législative.

Toutefois, il est prévu de solliciter l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions permettant d'étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, les dispositions du présent projet de loi aux îles Wallis et Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises.

5.2. Modalités d'application dans le temps

Il est prévu que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013 sauf pour les décisions qui auraient fait l'objet d'une participation du public conformément au II des articles L. 120-1 du code de l'environnement et L. 914-3 du code rural et des pêches maritimes dans leur rédaction en vigueur avant cette date, c'est-à-dire selon une procédure qui n'est pas inconstitutionnelle même si elle est légèrement améliorée par le présent projet de loi.

5.3. Habilitation à légiférer par ordonnance

Comme indiqué précédemment, le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine de la loi ayant pour objet 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 la rédaction que lui donne le projet de loi et à définir, notamment en modifiant l'article L. 120-2 du même code, 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.

En effet, si ce projet permet d'assurer la conformité à la Constitution de la procédure d'élaboration des décisions autres qu'individuelles de l'Etat et de ses établissements publics, c'est l'ensemble des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, quelle que soit l'autorité dont elles émanent et quelle que soit leur nature, qui est visé par l'article 7 de la Charte. La décision du Conseil constitutionnel n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 a ainsi déclaré contraires à la Constitution, avec effet au 1^{er} septembre 2013, les dispositions du 4^e de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, qui prévoient, sans fixer les conditions et limites de la participation du public à leur élaboration, l'intervention de décisions dérogeant à l'interdiction des atteintes aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de la destruction, altération ou dégradation de leur milieu, lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient leur conservation : or ces décisions revêtent le caractère de décisions individuelles et n'entrent donc pas dans le champ du I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue du projet de loi ; elles entrent, en revanche, dans celui, plus large, de l'article L. 120-2 du même code.

Compte tenu du délai ainsi imparti et de la nécessité de mener une réflexion approfondie sur cette question avec l'ensemble des acteurs concernés, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à agir par voie d'ordonnance.

Le Gouvernement serait également autorisé à prendre par ordonnance les dispositions permettant d'étendre les dispositions de la loi aux îles Wallis et Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises.

6. Prise en compte du handicap

Compte tenu de la nature et de la portée du projet de loi, l'insertion de dispositions spécifiques relatives aux personnes en situation de handicap ne se justifie pas.