

## **PROJET D'ORDONNANCE**

prise en application de l'article 12 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012  
relative à la mise en œuvre du principe de participation du public

-----

### **Note de présentation**

Le Gouvernement soumet à la consultation du public un projet d'ordonnance prise en application de l'article 12 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public.

Des observations sur ce texte peuvent être formulées par voie électronique jusqu'au [...].

La présente note a pour objet de présenter le texte soumis à consultation.

\* \* \*

L'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Ce principe est mis en œuvre, de longue date, par des procédures particulières telles que l'enquête publique ou, plus récemment, le débat public.

Sa consécration comme principe de valeur constitutionnelle, doublée de la compétence attribuée au seul législateur pour définir les conditions et limites de son exercice, a toutefois conduit à devoir organiser par la loi la participation du public à l'élaboration de nouvelles catégories de décisions, en particulier les décisions à caractère impersonnel.

Tel a été l'objet de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui a défini les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics, lorsqu'une procédure particulière n'y pourvoyait pas déjà par ailleurs.

Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont toutefois montré le caractère à la fois incomplet et fragile de ce dispositif, auquel la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en

œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a entendu remédier :

- d'abord, en procédant à la réécriture de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, désormais applicable à l'ensemble des décisions autres que les décisions individuelles de l'Etat et de ses établissements publics ;

- ensuite, et compte tenu du fait que le droit constitutionnel de participation du public s'applique à l'ensemble des « décisions publiques », quels qu'en soient l'auteur et la nature, dès lors qu'elles ont une incidence sur l'environnement, en habilitant le Gouvernement, en son article 12, à prendre par ordonnance, d'ici au 1<sup>er</sup> septembre 2013, les dispositions relevant du domaine de la loi ayant pour objet, notamment, 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 prévues au I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ».

C'est ce que fait le présent projet d'ordonnance, dont les principales dispositions sont présentées ci-après.

**1) Le projet (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>) étend les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement aux décisions réglementaires et d'espèce de l'ensemble des autorités publiques, à l'exclusion toutefois de celles de certaines de ses dispositions n'ayant vocation à concerner que les décisions de l'Etat et de ses établissements publics.**

En outre, afin de tenir compte de la situation des collectivités territoriales et des groupements de collectivités les moins importants, la possibilité leur est offerte de recourir à des modalités de participation du public alternatives : recueil des observations du public sur un registre papier pour les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants ; organisation d'une réunion publique pour les communes de moins de 2 000 habitants.

**2) Le projet (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>) insère dans le code de l'environnement un article L. 120-1-1 qui définit un dispositif supplétif de participation du public à l'élaboration des décisions individuelles des autorités publiques.**

Le I de l'article L. 120-1-1 définit le champ d'application de ce dispositif, en précisant notamment qu'en sont exclues les décisions individuelles appartenant à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public et les conditions de cette participation. Cette disposition permet d'éviter l'application de l'article L. 120-1-1 dans le cas où une législation particulière a elle-même tracé la ligne de partage, s'agissant d'une catégorie

de décisions, entre celles qui, eu égard à leurs incidences sur l'environnement, doivent être soumises à participation du public et celles qui peuvent en être dispensées. Il en ira de même des décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent des décisions appartenant à une telle catégorie.

Le même I précise en outre que ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif. En effet, la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel a clairement mis en lumière que l'article 7 de la Charte de l'environnement n'exige pas que le public soit associé à l'élaboration des décisions publiques dont l'incidence sur l'environnement est seulement indirecte ou non significative.

Les dispositions de l'article L. 120-1-1 ne seront pas non plus applicables aux décisions individuelles pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation et aux mises en demeure et sanctions.

En ce qui concerne les modalités de participation, le II de l'article L. 120-1-1 nouveau définit une procédure de consultation par voie électronique qui s'inspire des modalités prévues à l'article L. 120-1 tout en offrant davantage de souplesse aux autorités concernées, pour tenir compte de la grande diversité et du nombre des décisions individuelles susceptibles d'être concernées.

En outre, les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est de moins de 30 000 habitants pourront recueillir les observations du public sur un registre papier.

**3) Le projet (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>) crée deux articles L. 120-1-2 et L. 120-1-3 qui, respectivement, étendent aux décisions autres que celles mentionnées au I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement les dispositions actuellement en vigueur du III de cet article, selon lesquelles, **dans les cas d'urgence justifiée par la protection de l'environnement, la santé publique ou l'ordre public, la participation du public peut être exclue ou les délais réduits**, et les dispositions du IV du même article, qui prévoient que **les modalités de participation du public peuvent être adaptées en vue de protéger les intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement**, ce qui couvre, notamment, le secret de la défense nationale, la sécurité publique et la sécurité des personnes, la protection de la vie privée ou encore le secret en matière commerciale et industrielle.**

**4) Le projet (article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>) réécrit l'article L. 120-2 du code de l'environnement, qui **écarter l'application de la procédure supplétive de participation du public définie aux articles L. 120-1 à L. 120-1-3 lorsque le public peut être regardé comme ayant été mis en mesure de se prononcer sur les enjeux de la décision en cause à l'occasion de l'élaboration d'un acte situé en amont de cette décision.****

Ainsi, le 1<sup>o</sup> de l'article L. 120-2 prévoit que l'organisation d'une consultation du public en

application des articles L. 120-1 à L. 120-1-3 n'est pas obligatoire en ce qui concerne les décisions prises conformément à une décision réglementaire ou d'espèce ou à un plan, schéma ou programme ou tout autre document de planification ayant donné lieu à la participation du public.

Dans le même esprit, le 2° de l'article L. 120-2 écarte également l'application des articles L. 120-1 à L. 120-1-3 dans le cas des décisions prises dans le champ d'application d'une directive, pourvu que celle-ci ait été soumise à participation du public dans des conditions conformes à l'article L. 120-1. Les directives ainsi visées sont celles par lesquelles, dans le cadre tracé par la jurisprudence issue de la décision du Conseil d'Etat du 11 décembre 1970, Crédit foncier de France, l'autorité administrative compétente définit des orientations en vue de l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui laissent les dispositions législatives et réglementaires applicables.

**5) Le projet (article 3) met également en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement la procédure d'élaboration de certaines catégories de décisions individuelles ou, dans un souci d'harmonisation, leur rend applicable, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, le dispositif supplétif défini par l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement.**

Ainsi, il rétablit, à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, un 4° qui définit les cas dans lesquels il est possible d'accorder des **dérogations aux dispositions des 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, qui interdisent toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et 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.** En effet, le 4° de l'article L. 411-2 a été déclaré contraire à la Constitution, faute d'organiser la participation du public à l'élaboration des décisions prises sur son fondement, par la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, qui a reporté au 1<sup>er</sup> septembre 2013 la date d'effet de cette déclaration d'inconstitutionnalité. Compte tenu de la création, par la présente ordonnance, d'un dispositif supplétif de participation du public à l'élaboration des décisions individuelles ayant une incidence sur l'environnement, qui aura vocation à s'appliquer aux décisions prises sur le fondement du 4° de l'article L. 411-2, il est possible de rétablir ces dispositions sans méconnaître la chose jugée par le Conseil constitutionnel.

De même, le projet, en supprimant le renvoi à un décret en Conseil d'Etat, par le V de l'article L. 411-3 du code de l'environnement, du soin de définir les conditions dans lesquelles les **projets d'introduction dans le milieu naturel d'espèces à la fois non indigènes et non domestiques ou cultivées** font l'objet d'une mise à disposition préalable du public, de rendre applicable à l'élaboration des décisions prises sur les demandes d'autorisation de ces projets les dispositions supplétives de l'article L. 120-1-1.

Enfin, le projet rend applicables les dispositions de l'article L. 120-1-1 aux décisions prises, respectivement, sur les **demandes d'autorisation de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés à toute autre fin que la mise sur le marché** présentées en application des articles L. 533-3 et suivants et sur les **demandes d'autorisation simplifiée de création d'installations nucléaires de base destinées à fonctionner pendant une durée inférieure à six**

**mois.**

**6) Le projet (article 4 et 5) rend applicable la nouvelle rédaction de l'article L. 120-1 du code de l'environnement et l'article L. 120-1-1 du même code aux **décisions ayant une incidence sur l'environnement prises, respectivement, en application du code forestier et en application de la législation nationale ou des règlements de l'Union européenne relatifs à la pêche maritime et à l'aquaculture marine.****

**7) Enfin, le projet précise (article 6) les **modalités d'entrée en vigueur** de ces nouvelles dispositions.**