

N°XX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le XXX.

PROPOSITION DE LOI

Relative au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public

Présentée par Madame Sabine Buis, députée

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 11 décembre 2014, dans son discours d'ouverture de la Troisième Conférence environnementale, le Président de la République a annoncé l'ouverture d'un chantier sur la démocratie participative en ces termes : « *Sivens exige donc d'accomplir des progrès supplémentaires dans la participation des citoyens dans l'élaboration de la décision publique. C'est ce que nous allons décider. Tout doit être fait pour que, sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alternatives soient posées, que tous les enjeux soient pris en compte, mais que l'intérêt général puisse être dégagé. Car il y a un intérêt général, il n'y a pas que la somme des intérêts particuliers. Nous devons donc renforcer les procédures, sans les alourdir ; assurer la transparence, sans allonger les délais. Nous devons faire en sorte que les autorités qui décident puissent le faire en toute transparence et indépendance.* »

La présente proposition de loi n'a d'autre objet que de contribuer à ce chantier sur la démocratie participative en ouvrant un débat devant la Représentation nationale sur les conditions et modalités d'un dialogue environnemental à l'image du dialogue social.

Chaque jour, l'actualité démontre la nécessité d'un dialogue structuré, apaisé et productif entre partenaires environnementaux soucieux de négocier et de s'engager entre eux et pour un développement durable qui concilie écologie et économie, l'une étant la condition de l'autre. Trop de projets de constructions ou d'infrastructures sont encore le théâtre d'oppositions parfois violentes entre les acteurs concernés. Tout le monde est perdant et le débat se déporte trop souvent devant les prétoires. Le juge est alors appelé à arbitrer des conflits qui auraient dû être traités selon les règles d'une démocratie environnementale moderne.

La présente proposition de loi ne peut prétendre parvenir seule à son objectif. Le dialogue environnemental est en effet et d'abord affaire de culture. Et celle-ci ne s'ordonne pas. Le dialogue environnemental peut et doit se tenir spontanément, sans besoin de règles établies, grâce, notamment à des procédures de concertations volontaires - telles que les conférences de citoyens ou les réunions publiques - ou sur les réseaux sociaux. Par ailleurs, le dialogue environnemental suppose l'intervention d'autres normes que la loi, sans doute dans un contexte plus global de réforme de nos institutions, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités territoriales. Surtout, il faut avoir à l'esprit que les choix publics en matière d'environnement se forment d'abord et souvent au sein des institutions de l'Union européenne. Il n'est pas besoin de rappeler cette évidence : le droit de l'environnement est d'abord un droit international et européen. L'effort de structuration du dialogue environnemental devra donc être mené aux niveaux supra et infra étatiques. Les propositions qui suivent devront donc être complétées, discutées, amendées et appropriées par toutes les personnes concernées : citoyens, élus, décideurs publics, entrepreneurs, salariés et responsables associatifs, juristes et experts.

L'écriture de la présente proposition de loi ne part pas d'une feuille blanche. Elle est largement inspirée des nombreux travaux sur le sujet du dialogue environnemental et notamment ceux du Grenelle de l'environnement de 2007 ou des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement organisés en 2013. Rappelons également que l'Assemblée nationale a déjà débattu des conditions d'un dialogue environnemental lors de la discussion de 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.

Le **Titre Ier** de la proposition de loi définit le cadre juridique du dialogue environnemental : sa définition, ses principes, ses conditions. Il convient, tout d'abord de procéder à deux définitions qui sont essentielles pour borner le périmètre de ce dispositif législatif.

L'article 1^{er} prévoit une définition de ce que doit être le dialogue environnemental, ainsi qu'une définition de la catégorie des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Ce travail de définition est déterminant du champ d'application du principe de participation du public et doit contribuer à la sécurité juridique des projets.

L'article 2 vise à inscrire le principe de non régression au sein du code de l'environnement. Il est également proposé de modifier la rédaction du principe de participation du public, d'ores et déjà inscrit à l'article L.110-1 du code de l'environnement, de manière à ce qu'il soit dûment précisé que la participation du public doit être organisée à un moment où toutes les options sont encore ouvertes. Ce qui suppose que l'Etat ou les collectivités territoriales ne prennent aucun engagement, notamment financier, de nature à réduire par avance l'intérêt et l'utilité de la participation du public (**article 1er**).

L'article 3 propose que le Gouvernement engage une vaste concertation avec les parties prenantes nationales pour mieux définir la catégorie des partenaires environnementaux et convoquer ainsi dans des conditions indiscutables les collègues d'acteurs invités dans les instances de concertation nationales, au premier rang desquelles le Conseil national de la transition écologique (**article 4**).

Le **Titre II** de la proposition de loi traite des institutions du dialogue environnemental.

L'article 4 est relatif à la modernisation du Conseil national de la transition écologique créé par la loi du 27 décembre 2012. Celui-ci doit acquérir un caractère interministériel, assuré par la présidence du Premier ministre, et la vice-présidence par le ministre chargé de l'écologie. Par ailleurs le Conseil national de la transition écologique voit ses compétences élargies. Il sera en effet consulté sur les propositions de loi, les ordonnances et les décrets concernant l'environnement, l'urbanisme et l'énergie.

L'article 5 est consacré à une réforme centrale de la présente proposition de loi : la création d'une Haute Autorité de la participation du public. Il s'agit ici de conserver la composition de la Commission nationale du débat public mais d'étendre ses attributions au-delà de la préparation et de l'organisation des débats publics. La proposition de loi lui confère un rôle majeur pour l'information environnementale, la participation du public au sens large, le recueil de l'expression des lanceurs d'alerte. Elle confie également à la Haute Autorité de la participation du public un rôle de médiation. Ces nouvelles missions seront assumées à budget constant.

L'article 6 prévoit la soumission à l'avis des commissions parlementaires de la nomination du président de la Haute Autorité de la participation du public, en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

L'article 7 étend la procédure de consultation locale des électeurs, d'ores et déjà inscrite dans le code général des collectivités territoriales, en permettant à ces dernières d'étendre le champ des consultations organisées, en matière d'écologie et de développement durable, y compris dans des matières qui ne relèvent pas de leur compétence mais pour des projets susceptibles de produire des effets sur leurs territoires.

Le **Titre III** a pour objet la modernisation des procédures administratives d'autorisation des projets susceptibles d'avoir une incidence pour l'environnement.

L'article 8 contribue à l'émergence d'une démocratie numérique en obligeant les autorités administratives rendues destinataires de demandes, dont l'instruction doit mener à l'adoption

d'une décision administrative individuelle ayant une incidence sur l'environnement, de publier l'entier dossier de demande par voie électronique. Cette obligation n'est pas applicable aux autorités des collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants dans le souci de permettre une montée en charge progressive de cette exigence de participation en ligne.

L'article 9 a pour but d'inscrire clairement dans le code minier le principe de l'interdiction de toute exploration et exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux non conventionnels, quelle que soit la technique d'extraction et en particulier lorsqu'il existe un risque de recours à la technique de forage des roches par fracturation hydraulique. Il est indispensable d'inscrire les dispositions de la loi n°2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique, au sein du code minier. Il est également indispensable de faire évoluer ces dispositions de manière à mettre un terme définitif au risque d'extraction de ces hydrocarbures sur le territoire national, quelle que soit la technique utilisée. Ce faisant, il convient également de donner les moyens à l'Etat de retirer de notre ordonnancement juridique, tous les permis et autorisations de travaux miniers qui comportent un risque d'exploration et d'exploitation de gaz ou huiles de schistes.

Pour ce faire, l'article 9 propose tout d'abord une définition des gîtes d'hydrocarbures non conventionnels. Cette définition procède de celle proposée par l'Institut français du pétrole et reprise lors des débats parlementaires préalables au vote de la loi n°2011-835 du 13 juillet 2011. La discussion de la présente proposition de loi permettra, en tant que de besoin, de préciser les termes de cette définition pour bien distinguer, au sein même du code minier, les gîtes conventionnels et non conventionnels d'hydrocarbures liquides et gazeux, qui se distinguent d'abord par les techniques d'extraction qu'ils appellent. La définition des gîtes non conventionnels pourra également être précisée par voie réglementaire de manière à l'adapter à l'évolution des connaissances scientifiques et techniques. Toutefois, l'emploi du terme « précisée » dans la présente proposition de loi a pour objet de ne pas subordonner l'effectivité de l'interdiction définie dans la loi à l'intervention d'un décret. Par ailleurs, ce décret, qui produira des conséquences directes pour l'environnement, ne pourra bien entendu pas être pris sans l'organisation préalable d'une procédure de participation du public.

Enfin, l'article 9 organise, pour le passé, une procédure d'identification et d'abrogation de tous les titres miniers et autorisations de travaux miniers qui comportent un risque d'exploration et/ou d'exploitation de gîtes d'hydrocarbures non conventionnels liquides ou gazeux.

En ce sens, l'article 9 prévoit que le demandeur d'un titre minier ou d'une autorisation de travaux miniers relatif à l'exploration ou à l'exploitation d'un gîte d'hydrocarbures liquides ou gazeux rapporte la preuve du respect de cette interdiction. A défaut, l'administration refuse de délivrer le titre ou l'autorisation. En cohérence, la loi n°835-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, est abrogée (**article 10**).

Le Titre IV est consacré à la modernisation du contentieux de l'environnement. Le débat public ne doit en effet plus se déporter vers les prétoires. Toutes les parties doivent être encouragées à investir les lieux de concertation et de participation.

L'article 11 a pour objet la réduction des délais d'instruction devant les juridictions administratives des recours contre les autorisations administratives. Le juge administratif doit statuer très rapidement sur la recevabilité des requêtes présentées devant lui. Il n'est plus acceptable que certaines demandes, manifestement irrecevables, donnent pourtant lieu à des instructions de plusieurs mois sinon années. Cela doit permettre de soulager les porteurs de projets de la menace induite par un recours, et ce alors même qu'il est irrecevable. Enfin, ce tri doit aussi permettre de consacrer l'instruction des recours réellement recevables et bien fondés.

L'article 12 renforce l'utilité du référé suspension en matière d'environnement en supprimant la condition d'urgence, de manière à prévenir la réalisation de travaux pouvant produire des conséquences irréversibles pour l'environnement. En effet, la balance des intérêts, dans l'appréciation de la condition d'urgence, est souvent difficile à apprécier. Souvent les référés sont rejetés alors même que des mois plus tard, l'illégalité du projet est reconnue par les tribunaux.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

DEFINITIONS ET PRINCIPES

Article 1^{er}

Après l'article L. 110-2 du code de l'environnement, il est inséré deux articles ainsi rédigés :

« *Art. L. 110-3.*— I.— L'État et les collectivités territoriales sont garants de l'organisation d'un dialogue environnemental continu entre les parties prenantes nationales et locales. Il suppose :

« 1° la mise à la disposition de l'État, des collectivités territoriales et des parties prenantes d'une information scientifique, économique et juridique complète dans les meilleurs délais ;

« 2° la bonne foi des parties prenantes et la sincérité de leurs engagements réciproques ;

« 3° la communication aux parties prenantes des suites réservées aux avis qu'elles ont formulés ;

« 4° l'information des personnes associées aux procédures de participation du public prévues au titre II du livre I^{er} du présent code. »

« II.— Les organismes consultatifs qui participent à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement sont composés de cinq collèges représentant respectivement l'État, les collectivités territoriales, les organisations syndicales de salariés, les organisations d'employeurs et des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1.

« III.— Un décret établit la liste des instances du dialogue environnemental et les modalités de désignation des parties prenantes qui les composent. »

« *Art. L. 110-4.*— I.— Constitue une décision publique ayant une incidence sur l'environnement toute décision administrative prise par l'État, par une collectivité territoriale ou par un groupement, par un établissement public, ou par toute personne morale chargée d'une mission de service public en rapport avec l'environnement dans la mesure où cette décision concourt à l'exercice de sa mission, et :

« 1° qui a pour effet de protéger, valoriser ou modifier l'état des éléments composant le patrimoine commun de la nation mentionnés au I de l'article L. 110-1 ;

« 2° ou qui est relative aux substances, à l'énergie, au bruit, aux rayonnements, aux déchets, aux émissions, aux déversements et autres rejets susceptibles d'avoir des incidences sur l'état de ces mêmes éléments ;

« 3° ou qui influe sur la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dès lors que ceux-ci peuvent subir les conséquences d'une altération des éléments de l'environnement.

« II.— Toute décision publique ayant une incidence sur l'environnement est prise au terme d'un bilan de ses coûts et de ses avantages écologiques, économiques et sociaux ainsi qu'au regard de l'objectif de développement durable mentionné aux II et III de l'article L. 110-1.

« III.— À peine de nullité, toute décision publique ayant une incidence sur l'environnement est dûment motivée. Lorsqu'elle est prise au terme d'une procédure donnant lieu à une participation du public, elle est motivée au regard des observations exprimées.

« IV.— À peine de nullité, l'auteur d'une décision publique ayant une incidence sur l'environnement n'édicte aucun acte préparatoire et ne contracte aucun engagement financier qui a pour objet ou pour effet de compromettre la participation du public à l'élaboration de ladite décision en empêchant que toutes les options soient encore possibles et que les observations émises puissent être prises en compte. »

Article 2

Au II de l'article L.110-1 du code de l'environnement, le septième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« 5° Le principe de participation en vertu duquel, à un moment où toutes les options sont encore possibles, toute personne est informée des projets de décision publique ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler des observations qui sont prises en compte par l'autorité compétente ;

« 6° Le principe de non régression selon lequel la protection procurée par les dispositions législatives et réglementaires à l'environnement et à la biodiversité ne peut faire l'objet d'une restriction. »

Article 3

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi n° du relative au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à l'identification, aux droits et devoirs des parties prenantes appelées à siéger dans les instances du dialogue environnemental et les organismes consultatifs lors de l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Ce rapport comporte notamment des propositions pour la reconnaissance du statut du bénévole associatif et pour la transparence des conditions de financement des associations de protection de la nature et de l'environnement.

TITRE II

INSTITUTIONS DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL ET DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Article 4

Le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article L.133-1 est ainsi rédigé :

« Le Conseil national de la transition écologique est présidé par le Premier ministre. Le ministre chargé de l'écologie en assure la vice-présidence. »

2° L'article L.133-2 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Le Conseil national de la transition écologique est consulté, dans un délai qui ne peut être inférieur à deux semaines, sur :

« 1° Les projets et propositions de loi, d'ordonnance et de décret concernant l'environnement, l'urbanisme et l'énergie ;

« 2° Les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises et sur la stratégie bas-carbone.

« Il peut se saisir de toute question concernant la transition écologique, l'économie circulaire et le développement durable, et de tout sujet ayant un impact sur ceux-ci.

« Il peut solliciter l'audition de tout ministre dont les attributions sont en lien avec un sujet inscrit à son ordre du jour.

« Il est informé annuellement par le Gouvernement des suites données à ses avis et de l'évolution des indicateurs nationaux de performance et de développement durable pertinents pour mesurer l'avancement de la transition écologique. »

3° Le premier alinéa de l'article L.133-3 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Les convocations et leurs pièces jointes ainsi que les avis du Conseil national de la transition écologique sont mis à la disposition du public par voie électronique. »

4° L'article L.133-4 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il comprend un nombre égal de femmes et d'hommes. »

Article 5

I.— Le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Dans l'intitulé de la section 1, les mots « la Commission nationale du débat public » sont remplacés par les mots : « la Haute Autorité de la participation du public » ;

2° À l'article L.121-1, les quatre occurrences des mots « la Commission nationale du débat public » sont remplacés par les mots : « la Haute Autorité de la participation du public » ;

3° La section 2 est abrogée ;

4° À la section 3, les dix-neuf occurrences des mots « la Commission nationale du débat public » sont remplacés par les mots : « la Haute Autorité de la participation du public » ;

II.— Le titre III du livre I^{er} du même code est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« Chapitre IV

« La Haute Autorité de la participation du public

« Art. L.133-5.— I.— La Haute Autorité de la participation du public est une autorité administrative indépendante garante de l'information du public, et de la participation du public pour l'élaboration et le suivi des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

« La Haute Autorité de la participation du public émet toute recommandation qu'elle juge utile pour améliorer la rédaction et l'instruction des documents d'évaluation environnementale, d'une part des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ou la santé humaine, d'autre part des plans et documents ayant une incidence sur l'environnement.

« II.— La Haute Autorité de la participation du public est chargée de la préparation et de l'organisation des débats publics prévus au chapitre I^{er} du titre II du présent livre. Elle émet toute recommandation qu'elle juge utile pour améliorer la participation du public à un moment où toutes les options sont encore ouvertes et de manière à ce qu'il soit effectivement tenu compte des observations émises.

« III.— La Haute Autorité de la participation du public peut être saisie de toute information intéressant l'exercice de ses missions dans le cadre de l'article 1^{er} de la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte. Elle en informe sans délai la Commission nationale de

la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement mentionnée à l'article 2 de la même loi.

« Sur demande du lanceur d'alerte, la Haute Autorité de la participation du public assure le caractère strictement confidentiel ou public de la procédure. Elle peut formuler toute recommandation auprès du ministre chargé de l'environnement et demander à être informée du traitement réservé au dossier.

« IV.— La Haute Autorité de la participation du public assure une mission de médiation des litiges en matière environnementale. Elle peut être saisie par l'autorité administrative compétente pour une décision publique ayant une incidence sur l'environnement afin de faciliter son exécution.

Elle peut également être sollicitée par le titulaire d'une autorisation administrative ou d'un récépissé de déclaration relative à un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés ayant une incidence sur l'environnement. Elle peut organiser la procédure de médiation qui donne lieu à une synthèse des avis exprimés et à la communication d'une recommandation suivant des modalités fixées par voie réglementaire. La décision de refus de médiation n'est pas susceptible de recours.

« La saisine de la Haute Autorité de la participation du public suspend le délai de recours en annulation de la décision qui fait l'objet de la médiation jusqu'à la communication aux parties de la recommandation ou du refus de la médiation.

« *Art. L.133-6.*— La Haute Autorité de la participation du public siège soit en formation plénière, soit en formations spécialisées qu'elle désigne en son sein.

« Les formations de la Haute Autorité de la participation du public délibèrent suivant des modalités définies par le règlement intérieur.

« *Art. L.133-7.*— I. Les attributions confiées à la Haute Autorité de la participation du public sont exercées par un collège de vingt-cinq membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat.

« Le président et les vice-présidents sont nommés par décret après avis du Conseil économique, social et environnemental et du Conseil national de la transition écologique.

« Le collège comprend également :

« 1° Un député et un sénateur nommés respectivement par les commissions permanentes en charge du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

« 2° Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des collectivités territoriales concernées ;

« 3° Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;

« 4° Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;

« 5° Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

« 6° Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

« 7° Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement;

« 8° Un représentant d'associations de défense des consommateurs agréées au titre de l'article L. 411-1 du code de la consommation nommé par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie ;

« 9° Un représentant des associations des usagers des services de transports nommé par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé des transports ;

« 10° Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement ;

« 11° Deux représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et deux représentants des entreprises ou des chambres consulaires, dont un représentant des entreprises agricoles, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles respectives les plus représentatives.

« Les deux vice-présidents sont une femme et un homme. Les membres nommés sur proposition d'une même autorité en application du 2°, d'une part, et l'ensemble des membres nommés en application des 7°, 8°, 9° et 10°, d'autre part, comprennent un nombre égal de femmes et d'hommes. Chacune des autorités appelées à nommer, proposer ou élire un membre de la commission en application des 1°, 3° à 6° et 11° fait en sorte que, après cette nomination, proposition ou élection, l'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes parmi l'ensemble des membres de la commission ne soit pas supérieur à un, ou soit réduit lorsqu'il est supérieur à deux.

« Le mandat des membres est renouvelable une fois.

« Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés. Lorsqu'ils sont occupés par des fonctionnaires, les emplois de président et de vice-président de la Haute Autorité de la participation du public sont des emplois conduisant à pension au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite.

« Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité. »

« *Art. L.133-8.*– La Haute Autorité de la participation du public bénéficie de la mise à disposition de fonctionnaires en position d'activité. Elle peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement. »

« *Art. L.133-9.*– Les membres de la Haute Autorité de la participation du public intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à cette opération. En cas de violation de cette interdiction, l'article 432-12 du code pénal est applicable. »

« *Art. L.133-10.*– Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission nationale du débat public sont inscrits au budget général de l'Etat sur proposition du Premier ministre. Le président de la Haute Autorité de la participation du public est ordonnateur des dépenses. Il a autorité sur les services.

« Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission. »

« *Art. L.133-11.*– Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat compétentes en matière de développement durable peuvent consulter la Haute Autorité de la participation du public sur toute question entrant dans le champ de ses compétences.

La Haute Autorité de la participation du public établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public rendant compte de son activité.

Article 6

Le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution est ainsi modifié :

1° La vingt-cinquième ligne est supprimée ;

2° Après la trente-deuxième ligne, il est inséré une ligne ainsi rédigée :

«

| | |
|--|--|
| Président de la Haute Autorité de la participation du public | Commission compétente en matière d'aménagement du territoire |
|--|--|

».

Article 7

Le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement est complété par une section 5 ainsi rédigée :

« Section 5

« La consultation locale des électeurs sur les projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

« Art. L.121-17.— Selon les modalités prévues aux articles L. 1112-15 à L. 1112-22 du code général des collectivités territoriales et L. 135-2 du code des relations entre le public et l'administration, les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement que cette collectivité territoriale envisage de prendre pour régler les affaires relevant de sa compétence.

Dans le cas où le projet de décision relève, en tout ou partie, de la compétence de l'Etat, la collectivité territoriale sollicite l'accord du ministre compétent. La décision par laquelle le ministre consulté s'oppose à l'organisation de la consultation locale est motivée et publiée. »

TITRE III

MODERNISATION DES PROCEDURES ADMINISTRATIVES D'AUTORISATION DES PROJETS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT

Article 8

Les deux premiers alinéas de l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« I.— Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, sans préjudice des dispositions législatives organisant la participation du public à l'élaboration de certaines catégories de décisions suivant des modalités dérogatoires.

« Les décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent une décision appartenant à une telle catégorie ne sont pas non plus soumises aux dispositions du présent article.

« Toute demande déclarée complète, adressée à une autorité administrative et dont l'instruction doit aboutir à une décision publique individuelle ayant une incidence sur l'environnement, est rendue publique dans son intégralité, par voie électronique, pendant toute la durée d'instruction et dans des conditions déterminées par décret. Cette obligation concerne l'Etat et les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants. »

Article 9

« Le titre I^{er} du livre I^{er} du code minier est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« Chapitre III

« Dispositions propres à l'extraction des hydrocarbures liquides ou gazeux non conventionnels

« Art. L. 113-1.— I.— Les gîtes d'hydrocarbures liquides ou gazeux non conventionnels se caractérisent par l'obligation de stimuler la roche dans laquelle ils sont piégés dès la première phase d'extraction pour obtenir une production ».

La définition des gîtes d'hydrocarbures liquides ou gazeux non conventionnels peut être précisée par décret en Conseil d'Etat pris au terme d'une procédure conforme au principe de participation du public.

L'exploration et l'exploitation des gîtes d'hydrocarbures liquides ou gazeux non conventionnels, quelle que soit la technique d'extraction utilisée et, en particulier, par des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche, sont interdites sur le territoire national. »

« Art. L. 113-2.— Le demandeur d'un titre minier ou d'une autorisation de travaux miniers relatif à l'exploration ou à l'exploitation d'un gîte d'hydrocarbures liquides ou gazeux rapporte la preuve de la conformité de sa demande à l'interdiction définie à l'article L.113-1 du présent code et, notamment, de sa capacité à agir sans recours à la fracturation hydraulique. A défaut, l'administration refuse de délivrer le titre ou l'autorisation.

« Art. L. 113-3.— I.— L'autorité administrative rend publique et met à jour, par voie électronique, une liste des titres miniers et des autorisations ou déclarations de travaux miniers afférents à des gîtes d'hydrocarbures liquides ou gazeux, soit demandés, soit délivrés.

« II.— Au 1^{er} janvier 2017 puis tous les cinq ans à compter de cette date, les titulaires de titres miniers relatifs à des gîtes d'hydrocarbures liquides ou gazeux remettent, à l'autorité administrative qui a délivré ces titres miniers, un rapport précisant les techniques employées ou envisagées dans le cadre de leurs activités. L'autorité administrative rend ce rapport public par voie électronique dans la semaine suivant sa réception. Le rapport est également transmis pour information au Conseil national de la transition écologique.

« III.— Si les titulaires des titres miniers n'ont pas remis le rapport prescrit au II ou si le rapport ne fait pas la preuve de la conformité de la demande à l'interdiction définie à l'article L.113-1 du présent code et, notamment, d'une capacité à agir sans recours à la fracturation hydraulique, les titres miniers concernés et les autorisations de travaux miniers subséquentes sont abrogés dans un délai qui ne peut excéder trois mois à compter de la date de remise prévue. Ces décisions font l'objet d'une participation du public par voie électronique suivant les modalités du II de l'article L.120-1-1 du code de l'environnement. Elles sont publiées au *Journal officiel*. »

« Art. L. 113-4.— Le fait de procéder à un forage en violation de l'interdiction définie à l'article L.113-1 du présent code est puni d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. »

Article 10

La loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique est abrogée.

TITRE IV

MODERNISATION DU CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT

Article 11

Le Livre VI du code de justice administrative est constitué d'un article L.611-1 ainsi rédigé :

« Lorsqu'il apparaît, au vu de la requête, que son irrecevabilité est manifeste, celle-ci est rejetée dans un délai d'un mois à compter de son enregistrement, sur décision du président du tribunal administratif ou du président de la formation de jugement ou, à la cour administrative d'appel, du président de la chambre ou, au Conseil d'Etat, du président de la sous-section. »

Article 12

L'article L. 554-12 du code de justice administrative est ainsi rédigé :

« *Art. L. 554-12.*— Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension de l'exécution d'une décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement ou par application de l'article L. 123-16 du code de l'environnement, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. Il se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

N°XX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le XXX.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Relative à la nomination du président de la Haute Autorité de la participation du public,

Présentée par Madame Sabine Buis, députée

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le ??? (n° ???) vise à contribuer au chantier sur la démocratie participative en ouvrant un débat devant la Représentation nationale sur les conditions et modalités d'un dialogue environnemental à l'image du dialogue social.

L'actualité démontre la nécessité d'un dialogue sincère, transparent et apaisé pour un développement durable qui concilie écologie et économie.

Cette proposition de loi concerne tous les projets de nature à avoir une influence sur l'environnement, et notamment ceux soumis à une procédure de débat public. Lorsque les projets sont subis, sans dialogue préalable, ils suscitent l'incompréhension, la frustration, et trop souvent la violence qu'elle soit verbale ou physique.

D'où la volonté d'établir un véritable dialogue, basé sur une institution dédiée : la Haute Autorité de la participation du public.

Cette dernière aura pour but de garantir le bon fonctionnement de la démocratie environnementale. Il s'agira de conserver la composition de la Commission nationale du débat public mais d'étendre ses attributions au-delà de la préparation et de l'organisation des débats publics, en lui conférant un rôle majeur pour l'information environnementale, la participation du public au sens large, le recueil de l'expression des lanceurs d'alerte et un rôle de médiation.

Ces nouvelles missions seront assumées à budget constant.

Il appartiendra au Parlement de se prononcer sur le dispositif, ses prérogatives, ses moyens d'action, sa gouvernance.

La proposition de loi relative au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public précitée, a été renvoyée devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui procédera à son examen.

Mais il est un aspect de la réforme qu'il convient de traiter de manière séparée : les modalités de désignation du futur président de la Haute Autorité de la participation du public, instituée à l'article 5 – au sein du titre II intitulé « Institutions du dialogue environnemental et de la participation du public » – de ladite proposition de loi.

Dès lors que cette nouvelle autorité administrative indépendante garante est vouée à jouer un rôle fondamental dans l'information et la participation du public pour l'élaboration et le suivi des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ne serait-il pas légitime que son exécutif fasse l'objet d'un avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat au moment de sa nomination ?

L'article 13 de la Constitution, dans son cinquième alinéa, dispose qu' « *une loi organique détermine les emplois ou fonctions [...] pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ».

La future Haute Autorité de la participation du public correspond-elle bien à cette définition ? La question n'est pas simplement rhétorique. Dans une décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, portant sur la loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, le Conseil constitutionnel a censuré la volonté du Parlement de soumettre à son contrôle la nomination du président de l'Institut national de l'audiovisuel au motif que les fonctions de ce dernier n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 13 de la Constitution :

« 10. Considérant, en second lieu, que l'article 3 de la loi organique soumet à l'avis de la commission compétente de chaque assemblée la nomination, par le Président de la République, du président de l'Institut national de l'audiovisuel ; que cette fonction n'entre pas dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution ; que l'article 3 de la loi organique est donc contraire à la Constitution, (...) »

Une soumission à l'avis des commissions parlementaires de la nomination du président de la Haute Autorité de la participation du public échappe à pareille censure.

En premier lieu, il convient de noter que le Conseil constitutionnel n'a émis aucune objection à l'inscription dans le champ de la loi organique d'organismes voués à la protection de l'environnement, qui permettent la mise en œuvre de politiques publiques transversales, dont l'importance économique, sociale et stratégique, est croissante. C'est notamment le cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), du Haut conseil des biotechnologies (HCB) ou encore de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Dès lors que chacune de ces instances satisfait les exigences de la Constitution, rien ne permet de présager que la Haute Autorité de la participation du public se trouverait exclue.

En second lieu, nul ne peut nier que la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement représente un enjeu considérable pour la vie économique et financière de la Nation.

En troisième et dernier lieu, l'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et la participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement sont désormais mentionnés dans la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle.

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; (...)

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ; (...)

PROCLAME :

Article 1er. Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. (...)

Article 6. Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. 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.

Article 8. L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte. (...)

Article 10. La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

La soumission à l'avis des commissions parlementaires de la nomination du président de la future Haute Autorité de la participation du public est conforme à la Constitution.

Il est impératif que le processus de nomination du Président de la future Haute Autorité de la participation du public se déroule sous le regard des parlementaires. Nul ne comprendrait ni n'admettrait que la réforme soit l'occasion de soustraire cette personnalité à un contrôle qui constitue une avancée unanimement reconnue de la démocratie.

Tel est l'objet de l'unique article de la présente proposition de loi organique.

Il appartiendra à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'amender parallèlement le projet de loi pour que la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, prenne correctement en compte ces évolutions et fasse état de la compétence des commissions parlementaires chargées de l'environnement.

La discussion des deux textes, proposition de loi et proposition de loi organique, pourrait utilement intervenir en même temps en séance publique.

N°XX

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

Le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution est ainsi modifié :

1° La vingt-cinquième ligne est supprimée ;

2° Après la trente-deuxième ligne, il est inséré une ligne ainsi rédigée :

«

| | |
|--|-----------|
| Haute Autorité de la participation du public | Président |
|--|-----------|

».
