

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 6 novembre 2012

(15^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



7771051 206309

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. THIERRY FOUCAUD

Secrétaires :

M. Jacques Gillot, Mme Odette Herviaux.

1. **Procès-verbal** (p. 4282)
2. **Candidatures à une commission mixte paritaire** (p. 4282)
3. **Dépôt d'un rapport du Gouvernement** (p. 4282)
4. **Candidature à une délégation sénatoriale** (p. 4282)
5. **Renvoi pour avis** (p. 4282)
6. **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 4282)
MM. Jean-Claude Lenoir, le président.
7. **Rappels au règlement** (p. 4283)
MM. François Zocchetto, le président.
Mme Éliane Assassi.
Suspension et reprise de la séance (p. 4283)
Mme Éliane Assassi, M. le président.
MM. François Zocchetto, le président, Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.
MM. Jean-Claude Lenoir, le président.
8. **Principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.** – Adoption en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission modifié (p. 4284)
Discussion générale : Mmes Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; Laurence Rossignol, rapporteur de la commission du développement durable.
M. Alain Houpert, Mme Évelyne Didier, MM. Henri Tandonnet, Raymond Vall, Ronan Dantec, Jean-Luc Fichet, Roland Ries, Jean-Jacques Filleul.
Clôture de la discussion générale.
Mme Delphine Batho, ministre.
Article 1^{er} (p. 4301)
Amendement n° 20 du Gouvernement. – Mme Delphine Batho, ministre.
Amendement n° 1 de M. Henri Tandonnet. – M. Henri Tandonnet.

Amendement n° 7 de Mme Évelyne Didier. – Mme Évelyne Didier.

Amendement n° 14 de M. Ronan Dantec. – M. Ronan Dantec.

Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre. – Adoption de l'amendement n° 20, les amendements n°s 1, 7 et 14 devenant sans objet.

Amendement n° 10 de M. Ronan Dantec. – M. Ronan Dantec, Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre. – Rejet.

Amendement n° 11 de M. Ronan Dantec. – M. Ronan Dantec, Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre. – Retrait.

Amendement n° 17 du Gouvernement. – Mmes Delphine Batho, ministre ; la rapporteur. – Adoption.

Amendement n° 5 rectifié *bis* de M. Jacques Mézard. – M. Jean-Pierre Plancade, Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre. – Retrait.

Amendement n° 15 de M. Ronan Dantec. – M. Ronan Dantec, Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre. – Retrait.

Amendement n° 18 du Gouvernement et sous-amendement n° 23 de la commission. – Mmes Delphine Batho, ministre ; la rapporteur.

Amendement n° 4 rectifié de M. Jacques Mézard. – M. Jean-Pierre Plancade. – Retrait.

Mme Delphine Batho, ministre. – Adoption du sous-amendement n° 23 et de l'amendement n° 18 modifié.

Amendement n° 19 du Gouvernement. – Mme Delphine Batho, ministre.

Amendement n° 3 rectifié de M. Jacques Mézard. – M. Jean-Pierre Plancade. – Retrait.

Mmes la rapporteur, Évelyne Didier. – Adoption de l'amendement n° 19.

Amendement n° 21 du Gouvernement. – Mmes Delphine Batho, ministre ; la rapporteur. – Adoption.

Amendement n° 13 de M. Ronan Dantec. – M. Ronan Dantec. – Retrait.

Amendement n° 12 de M. Ronan Dantec. – M. Ronan Dantec, Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre. – Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 1^{er} (p. 4309)

Amendement n° 6 rectifié de Mme Évelyne Didier. – Mmes Évelyne Didier, la rapporteur, Delphine Batho, ministre. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 8 de Mme Hélène Lipietz. – Mmes Hélène Lipietz, la rapporteur, Delphine Batho, ministre. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 9 de Mme Hélène Lipietz. – Mmes Hélène Lipietz, la rapporteur, Delphine Batho, ministre ; M. Ronan Dantec. – Rejet.

Articles 2, 2 *bis* (*nouveau*), 3 à 4 *bis* (*nouveau*), 5 et 6. – Adoption (p. 4312)

Article 7 (p. 4313)

Amendement n° 2 de M. Henri Tandonnet. – M. Henri Tandonnet, Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre ; MM. Dominique de Legge, Michel Teston, Mme Évelyne Didier, MM. Ronan Dantec, Jean-Pierre Placade, François Fortassin. – Rejet.

Adoption de l'article.

Articles additionnels après l'article 7 (p. 4315)

Amendement n° 22 du Gouvernement. – Mmes Delphine Batho, ministre ; la rapporteur, M. Ronan Dantec. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 16 de M. Ronan Dantec. – M. Ronan Dantec, Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre ; M. François Fortassin. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Vote sur l'ensemble (p. 4317)

MM. Michel Teston, Jean-Pierre Placade, Mme Évelyne Didier, MM. Ronan Dantec, Alain Houpert, Raymond Vall, président de la commission du développement durable.

Adoption du projet de loi dans le texte de la commission modifié.

Mmes la rapporteur, Delphine Batho, ministre.

9. Engagement de la procédure accélérée pour l'examen d'une proposition de loi (p. 4318)

10. Demande d'avis sur un projet de nomination (p. 4318)

11. Nomination de membres d'une commission mixte paritaire (p. 4319)

12. Nomination d'un membre d'une délégation sénatoriale (p. 4319)

13. Ordre du jour (p. 4319)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. THIERRY FOUCAUD

vice-président

Secrétaires :
M. Jacques Gillot,
Mme Odette Herviaux.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

CANDIDATURES À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

J'informe le Sénat que la commission des finances m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à cette commission mixte paritaire.

Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 12 du règlement.

3

DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, le rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels

dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Ce rapport a été transmis à la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et, pour information, à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

Le document est disponible au bureau de la distribution.

4

CANDIDATURE À UNE DÉLÉGATION SÉNATORIALE

M. le président. J'informe le Sénat que le groupe socialiste et apparentés a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, à la place laissée vacante par Mme Hélène Conway-Mouret, dont le mandat de sénateur a cessé.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

5

RENOI POUR AVIS

M. le président. J'informe le Sénat que le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2013 (n° 103, 2012-2013), dont la commission des affaires sociales est saisie au fond, est renvoyé pour avis, à sa demande, à la commission des finances.

6

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Monsieur le président, lors du vote sur l'ensemble du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le 30 octobre 2012, j'ai été déclaré comme n'ayant pas participé au vote, alors que j'étais présent et que j'ai voté pour.

Je suis confus d'avoir découvert si tardivement cette erreur matérielle, mais je vous prie, monsieur le président, de bien vouloir faire procéder à la rectification des résultats du scrutin n° 12.

M. le président. Acte vous est donné de cette mise au point, mon cher collègue. Elle sera publiée au *Journal officiel* et figurera dans l'analyse politique du scrutin.

7

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. François Zocchetto, pour un rappel au règlement.

M. François Zocchetto. Monsieur le président, le nombre de mes collègues actuellement présents dans l'hémicycle en dit long sur l'état actuel des relations entre le Gouvernement et le Sénat!

Mme Éliane Assassi. N'en rajoutez pas!

M. François Zocchetto. Mon intervention se fonde sur l'article 29 de notre règlement.

Chaque semaine nous amène son lot de péripéties parlementaires. Chaque semaine, le Gouvernement démontre le peu de considération, et même maintenant le mépris dont il fait preuve à l'égard du Sénat.

Une fois encore, l'organisation de nos travaux a été bouleversée de façon inattendue et en catimini.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que l'organisation de nos travaux est réglée par les conclusions de la conférence des présidents. Or, ce week-end, c'est par un simple courriel de la direction de la séance que nous avons été informés de la décision du ministre chargé des relations avec le Parlement de bouleverser l'organisation des journées de mercredi et de jeudi prochains.

Le Gouvernement, en particulier le ministre chargé des relations avec le Parlement, n'a pas jugé bon d'avertir les présidents de groupe. Je n'en fais pas une considération personnelle, d'autant que pas plus les présidents des groupes de l'opposition que ceux des groupes de la majorité n'ont été, semble-t-il, informés de ce changement.

Mme Éliane Assassi. Je le confirme!

M. François Zocchetto. À l'occasion de la décision du Conseil constitutionnel du 24 octobre dernier, M. le président du Sénat a réclamé un meilleur respect du travail législatif. De toute évidence, le Gouvernement ne l'a pas suffisamment entendu; je crois même pouvoir dire qu'il l'a totalement ignoré!

Aussi, au nom du groupe UDI-UC, j'adresse ce jour au président du Sénat un courrier dans le sens de ce rappel au règlement, et je ne manquerai pas d'évoquer ce problème récurrent demain soir, lors de la conférence des présidents.

Trop, c'est trop!

M. Jean-Claude Lenoir. Très bien!

M. le président. Mon cher collègue, non sans vous avoir donné acte de votre rappel au règlement, je fais observer que le Gouvernement a exercé les prérogatives qui sont les siennes aux termes de la Constitution.

La parole est à Mme Éliane Assassi, pour un rappel au règlement.

Mme Éliane Assassi. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, en 2011, à l'époque de l'arrestation manquée d'Aurore Martin par la droite au pouvoir, le parti socialiste, alors dans l'opposition, avait évoqué des

« heures sombres de l'histoire ». (*Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, quitte l'hémicycle.*)

M. Jean-Claude Lenoir. Monsieur le président, il n'y a plus de ministre dans l'hémicycle! Aucune séance ne peut se tenir sans la présence d'un membre du Gouvernement!

Mme Éliane Assassi. Je poursuivrai donc au retour de Mme la ministre!

M. François Zocchetto. Monsieur le président, ma collègue présidente du groupe CRC n'ose peut-être pas la demander, mais une suspension de séance de quelques instants ne serait-elle pas opportune?

M. Jean-Claude Lenoir. Le groupe UMP s'associe à cette demande!

M. le président. En effet, mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants, le temps que Mme la ministre regagne l'hémicycle.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quatorze heures trente-cinq, est reprise à quatorze heures trente-sept.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prie d'excuser mon absence.

Mme Éliane Assassi. Madame la ministre, vous êtes tout excusée!

M. le président. Madame Assassi, veuillez reprendre le cours de votre rappel au règlement.

Mme Éliane Assassi. Monsieur le président, mes chers collègues, en 2011, à l'époque de l'arrestation manquée d'Aurore Martin par la droite au pouvoir, le parti socialiste, alors dans l'opposition, avait évoqué des « heures sombres de l'histoire ». Mais force est de constater que, là où la droite a échoué, le gouvernement d'aujourd'hui a réussi.

Chers collègues, comment la France peut-elle remettre l'une de ses ressortissantes à un autre pays pour des faits qu'elle ne juge pas répréhensibles?

Dans un communiqué qui nous est parvenu hier, des membres du Gouvernement justifient la remise de Mme Martin à la justice espagnole par le fait que l'opération s'est faite dans le strict cadre d'un mandat d'arrêt européen. Ils s'y dédouanent en avançant que le MAE est une procédure de juge à juge, les autorités gouvernementales n'intervenant donc pas.

Cette argumentation ne résiste pas à l'analyse puisque, sans le système des MAE, l'extradition d'Aurore Martin n'aurait pas été légale, Paris ne livrant pas ses nationaux. Mais, avec le MAE, tout devient possible, y compris le fait que la France s'assoie sur ces principes et, accessoirement, sur ces citoyens!

Que reproche-t-on à Aurore Martin? D'avoir participé en Espagne à des réunions publiques et rédigé un article dans un journal. S'y ajoutent des relations avec le Parti communiste des terres basques.

Pour Madrid, ces faits sont constitutifs d'un délit d'appartenance à une organisation terroriste. Mais faut-il rappeler que, dans notre pays, Batasuna est légal et a des élus? Faut-

il rappeler que l'activité d'Aurore Martin relève, en France, du militantisme politique, lequel est, bien entendu, parfaitement licite ?

Tout cela est d'autant plus déplorable qu'il n'y a strictement rien d'autre dans le dossier : ni arme, ni contact avec l'ETA, ni appel à la violence, ni quoi que ce soit pouvant entrer dans la définition française, pourtant très large, du terrorisme.

Le Gouvernement ne peut se dédouaner en invoquant le mandat d'arrêt européen, dans la mesure où cet outil coercitif n'est pas accompagné de ce qui en est le corollaire indispensable : un corpus d'incriminations communes.

Mes chers collègues, il est insupportable et indigne qu'une personne de nationalité française, militante d'un parti autorisé en France, soit, par le biais d'une extradition qui ne dit pas son nom, et pour des faits qui, chez nous, ne sont pas punissables, livrée à un pays où elle risque jusqu'à douze ans de prison !

Cette affaire remet en cause un principe essentiel de notre démocratie, à savoir le refus d'extradition pour des motifs politiques. Aucune justification ne peut être trouvée à une telle remise en question.

Nous souhaitons donc que le Gouvernement nous éclaire sur les conditions réelles de l'arrestation et de l'extradition immédiate d'Aurore Martin, comme nous souhaitons qu'il prenne position sur le MAE, qui prouve aujourd'hui sa défaillance (*M. Jean Besson s'exclame.*), afin que cette procédure ne justifie pas, à l'avenir, d'autres extraditions inadmissibles ; je pense à la dizaine de militants basques français toujours sous le coup de mandats d'arrêt européens non activés.

Enfin, madame la ministre, le Gouvernement doit prendre la dimension du très large rassemblement républicain qui demande, y compris au sein du parti socialiste (*M. Jean Besson s'exclame de nouveau.*), le retour d'Aurore Martin.

M. le président. Acte est donné de ce rappel au règlement.

La parole est à M. François Zocchetto, pour un second rappel au règlement, sans doute ?

M. François Zocchetto. J'aurais souhaité éviter de faire ce nouveau rappel au règlement, monsieur le président, mais j'y suis contraint par l'incident que nous venons de vivre. Je ne suis probablement pas le parlementaire le plus expérimenté dans cet hémicycle, mais c'est la première fois, depuis onze ans que je siége au Sénat, que je vois un ministre quitter le banc du Gouvernement au moment où une présidente de groupe s'exprime, en l'occurrence pour un rappel au règlement. (*Mme la ministre s'exclame.*)

Je dois avouer que je n'ai pas vraiment compris ce qui s'est passé, mais nous avons bien saisi, en revanche, que le Gouvernement avait une conception étriquée de la représentation nationale et une conception rétrécie de la démocratie. Nous attendons donc des explications de sa part, car c'est de pire en pire ! (*M. Vincent Capo-Canellas applaudit.*)

M. le président. Pour mettre un terme à ce malentendu, j'invite Mme la ministre à dire quelques mots, afin que nous puissions passer ensuite à l'examen du texte inscrit à l'ordre du jour.

Mme Delphine Batho, ministre. Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis désolée de ce qui est le résultat d'une incompréhension de ma part : j'attendais que M. le président de séance appelle le projet de loi inscrit à votre ordre du jour et, si j'ai pu choquer certains d'entre vous, c'était bien involontaire. J'ai d'ailleurs présenté mes excuses à Mme Assassi.

Mme Éliane Assassi. Je les ai acceptées !

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Avec votre autorisation, monsieur le président, je voudrais mettre à profit la présence de Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pour l'interroger sur la suite de nos travaux : il s'agit donc d'un véritable rappel au règlement !

La semaine dernière, nous nous sommes quittés sur un vote de la Haute Assemblée rejetant la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre. Avant la levée de la séance, madame la ministre, vous nous avez déclaré que vous alliez prendre des initiatives dans les jours qui suivaient, pour associer au débat les personnes « les plus impliquées ».

Je me réjouis donc que vous soyez présente au banc du Gouvernement au moment où je m'exprime pour vous demander si vous êtes en mesure, aujourd'hui, de nous donner des précisions sur la façon dont ce débat peut-être à nouveau ouvert sous votre autorité, comme vous l'avez indiqué.

M. le président. Souhaitez-vous répondre, madame la ministre ?

Mme Delphine Batho, ministre. Je pense que nous pouvons passer à l'ordre du jour.

M. Jean-Claude Lenoir. C'est insensé !

M. le président. Vous avez été entendu, monsieur Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Mais je n'ai pas entendu Mme la ministre me répondre !

M. Jean-Vincent Placé. Nous ne sommes pas dans une séance de questions d'actualité !

Mme Éliane Assassi. Ce n'est pas un vrai rappel au règlement !

M. Jean-Claude Lenoir. Quel mépris !

8

PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC DÉFINI À L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Adoption en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission modifié

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du 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 (projet n° 7, texte de la commission n° 99, rapport n° 98).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Monsieur le président, monsieur le président de la commission du développement durable, madame la rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, « 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 » : voilà ce que proclame l'article 7 de la Charte de l'environnement. Le projet de loi que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui, au nom du

Gouvernement, vise à donner toute leur portée à ces dispositions constitutionnelles et à franchir une nouvelle étape dans la construction d'une démocratie écologique.

En 2004, la France a consacré, en tant que principe à valeur constitutionnelle, le droit d'information et de participation des citoyens aux décisions concernant l'environnement. L'article 7 de la Charte de l'environnement a en effet inscrit dans la Constitution la substance du principe de participation affirmé par la convention d'Aarhus, ratifiée par la France le 8 juillet 2002 et entrée en vigueur le 6 octobre de la même année. Cette convention, en donnant une assise à des droits nouveaux, a opéré une révolution fondamentale dont nous n'avons pas encore fini de tirer toutes les conséquences.

À tous ceux qui ne voyaient dans l'environnement qu'un empilement de normes et d'outils de protection au service d'une vision figée de la nature, elle a opposé que le respect de l'environnement supposait bien plus, qu'il se construisait au travers de choix auxquels les citoyens devaient être pleinement associés, et que l'environnement ne pouvait donc être protégé sans démocratie, au sens le plus fort du terme.

En prévoyant que les informations détenues par les autorités publiques devaient être transmises à tous, la convention d'Aarhus a fait de la transparence une des valeurs essentielles de l'action publique en matière d'environnement.

En exigeant que le public soit placé au cœur du processus décisionnel chaque fois qu'est engagé un projet ou envisagé un acte susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement, elle a fait de la prise en compte de l'intérêt des générations futures, au travers de la préservation de l'environnement, un des nouveaux piliers de notre modèle démocratique.

La convention d'Aarhus, et c'est une première, a affirmé que, parmi tous les enjeux, l'environnement avait une place à part, puisqu'il ne peut être pris en compte sans débat ni adhésion citoyenne.

Les principes de la convention d'Aarhus ont peu à peu irrigué notre droit, mais ont mis plus de temps à entrer dans nos pratiques administratives. En effet, c'est tout le travail d'élaboration de nos décisions normatives ou des décisions individuelles relatives aux grands projets qui devait être revu en profondeur : la tâche était difficile.

Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont récemment mis en évidence le caractère inachevé et incomplet de ces adaptations législatives, en exigeant qu'il y soit remédié d'urgence.

Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion de souligner la portée du principe d'information et de participation du public. En particulier, à l'occasion de son examen de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés, il avait rappelé que le législateur était seul compétent pour définir les « conditions et les limites » dans lesquelles devait s'exercer le droit ainsi reconnu au public. Puis, le Conseil d'État a également fait application de ce principe en 2008, en annulant une procédure de participation prévue par décret.

Ces décisions ont rendu nécessaires des adaptations de notre réglementation. Jusqu'alors, les procédures de participation relevaient, en droit français, du seul domaine réglementaire : il a donc fallu les inscrire dans la loi pour les rendre législatives.

En outre, ces procédures demeuraient lacunaires : il n'existait aucune procédure, par exemple, pour les textes réglementaires pris par l'administration. Or il est bien évident qu'un

texte réglementaire peut avoir une incidence sur l'environnement en fixant de nouvelles règles pour l'exercice d'activités industrielles, par exemple. La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle II », a opéré les premières modifications, rénové les enquêtes publiques et introduit dans le code de l'environnement des articles transversaux qui devaient s'appliquer lorsqu'aucune procédure particulière n'était prévue : il s'agit des articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement.

Pourtant, ces adaptations sont restées insuffisantes et marquées par une certaine confusion entre information et participation. Si les enquêtes publiques sont des formes de participation du public incontestables, elles ne s'appliquent qu'à un petit nombre de décisions relatives à des projets importants par leur ampleur et leur impact. Pour de multiples autres décisions, bien souvent, le droit français ne prévoit qu'une consultation d'un organisme comprenant des représentants des diverses parties prenantes, donc une forme de participation indirecte. Ces insuffisances ont suscité des recours devant le Conseil constitutionnel. Une série de décisions, rendues dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité, ont ainsi déclaré contraires à l'article 7 de la Charte certaines des dispositions du code de l'environnement. Leur abrogation prendra effet soit le 1^{er} janvier 2013, soit le 1^{er} septembre 2013, selon les cas.

Ce projet de loi est donc marqué par l'urgence ; je devrais même parler d'extrême urgence, notre calendrier étant très serré.

Certaines dispositions vont « tomber » le 1^{er} janvier prochain et nous ne pouvons pas courir le risque d'asseoir sur des dispositions censurées des décisions importantes pour la vie économique et sociale de notre pays. Les censures du 14 octobre 2011 portaient en effet sur la procédure de l'enregistrement qui s'applique à des centaines d'installations classées pour la protection de l'environnement, ou ICPE.

J'ajoute que le Conseil constitutionnel devrait statuer sur une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 120-1 du code de l'environnement d'ici à la fin du mois de novembre de cette année. Nous ne pouvons attendre des juridictions suprêmes qu'elles nous disent ce que nous devons faire : il revient au législateur d'assumer ses responsabilités et d'assurer la sécurité juridique de l'ensemble des décisions publiques dans les meilleurs délais.

Quoi qu'il en soit, je veux aussi souligner que cette contrainte de l'urgence, bien réelle, peut représenter une chance non seulement de pallier un manque, mais aussi d'accomplir ensemble un nouveau progrès pour la démocratie environnementale.

Ce projet de loi exige en effet que nous nous rassemblions sur les grandes valeurs qui doivent guider l'adaptation de toutes nos procédures administratives. Nous devons relever le défi de la participation des citoyens avec enthousiasme, avec la conviction que l'introduction de procédures de démocratie participative, simples et utiles, est absolument nécessaire dans le domaine de l'environnement, où les intérêts à long terme de notre société et de la planète sont en cause.

La feuille de route pour la transition écologique sur laquelle le Gouvernement s'est engagé à l'issue de la Conférence environnementale a ainsi fixé l'ambition d'améliorer la gouvernance environnementale et de favoriser la participation effective du public.

Je veux insister d'abord sur l'ampleur du champ couvert par le principe de participation. En effet, en rendant ses décisions, le Conseil constitutionnel a défini un champ d'application très large. Les deux questions prioritaires de constitutionnalité n° 2011-183 et 2011-184 du 14 octobre 2011 concernaient des actes réglementaires en matière d'ICPE. La question prioritaire de constitutionnalité n° 2012-269 du 27 juillet 2012 a déclaré contraire à la Constitution, avec effet au 1^{er} septembre 2013, le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement qui permet des dérogations individuelles pour des motifs scientifiques à l'interdiction de porter des atteintes à certaines espèces sauvages.

La question prioritaire de constitutionnalité n° 2012-270 du 27 juillet 2012, quant à elle, concernait des décisions relatives à la délimitation des aires de captage d'eau potable, donc ce que l'on appelle une « décision d'espèce », c'est-à-dire ni réglementaire ni individuelle, consistant à définir une zone dans laquelle s'applique telle ou telle réglementation. Elle présente en outre l'intérêt de porter sur une décision prise par une collectivité locale.

Depuis que le Conseil constitutionnel s'est ainsi prononcé, l'ensemble des décisions publiques, quelle que soit leur nature – réglementaire, individuelle ou d'espèce – et surtout quelle que soit l'autorité qui les prend – administration de l'État, centrale et déconcentrée, mais aussi collectivités territoriales –, dès lors qu'elles ont une incidence sur l'environnement, peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité et être censurées. Toutes les procédures d'adoption de ces décisions doivent donc être rendues conformes à la Constitution d'ici le 1^{er} septembre 2013, au plus tard.

En outre, les décisions du Conseil constitutionnel nous imposent de nous interroger très concrètement sur la qualité et les formes que doit revêtir cette participation et de distinguer très clairement la consultation d'un organisme et la participation de tous. Les principes ont été affirmés depuis longtemps ; il faut maintenant les faire vivre dans des formes concrètes.

Sans avoir 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 rendues en matière de police des installations classées, 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.

L'article 1^{er} du projet de loi modifie donc l'article L. 120-1 du code de l'environnement qui, en l'absence de procédure particulière, organise la participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics. Le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé directement sur la constitutionnalité de cet article, mais ses décisions ont clairement mis en évidence la fragilité de certaines de ses dispositions qui font d'ailleurs l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité en cours d'examen, comme que je viens de l'indiquer.

Le I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans la rédaction que lui donne le projet de loi, élargit le champ d'application de cet article à l'ensemble des décisions de l'État et de ses établissements publics autres qu'individuelles, ce qui inclut notamment les décisions dites « d'espèce ».

Le projet de loi modifie l'article L. 120-1 sur un point important : la mention des décisions publiques « ayant une incidence directe et significative » sur l'environnement disparaît et la formulation retenue est désormais celle de la Charte de l'environnement. Il s'agit d'une avancée très importante, puisque la formulation actuelle était restrictive et source d'ambiguïté.

En ce qui concerne les modalités de la participation du public aux décisions, une mise à disposition par voie électronique permettant de recueillir les observations du public était déjà prévue, mais cette procédure est améliorée.

Aujourd'hui, les projets sont mis en ligne sur un site pour une durée minimale de quinze jours, période durant laquelle le public peut formuler ses observations. Pour permettre la prise en compte des observations, un délai minimal de deux jours est fixé, entre la fin de la consultation et l'intervention de la décision. Aucune disposition législative ne définit la façon dont les observations doivent être prises en compte.

Dans la nouvelle procédure, la durée de la mise à disposition reste fixée à quinze jours – mais ce point fait l'objet d'un débat. Cette durée est un minimum et peut toujours être allongée, l'esprit de la convention d'Aarhus tendant clairement à proportionner la participation du public à l'importance et à la complexité du projet.

La mise à disposition du projet est accompagnée d'une notice explicative permettant aux citoyens de comprendre le contexte et les objectifs qui sous-tendent le projet, ce qui constitue une première nouveauté.

Surtout, cette mise à disposition n'est qu'un préalable à ce qui est, en réalité, l'objectif de la participation, c'est-à-dire la prise en compte des observations du public. Désormais, une synthèse écrite de ces observations devra être effectuée par l'autorité dont émane le projet et cette synthèse devra également être rendue publique. Ainsi, les citoyens pourront constater par eux-mêmes que leurs observations ont été analysées et vérifier, en toute transparence, la façon dont elles auront été prises en compte. Ils disposeront du projet initial, de la synthèse des observations et du projet final.

L'ensemble du processus décisionnel devient transparent : tel est l'apport principal de cette nouvelle procédure.

J'en ai bien conscience, cette procédure peut être encore améliorée. Je rappelle qu'elle se borne à définir un socle minimal commun, qui peut toujours être plus ambitieux, selon les décisions, et qu'elle tient compte de la charge de travail des agents des autorités qui mettront en œuvre cette procédure.

L'analyse quantitative des procédures de participation que l'administration de mon ministère met en œuvre depuis 2010, point qu'il convient de prendre en considération, figure dans l'étude d'impact jointe au projet de loi.

Si, en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, ou ICPE, les observations du public, qui sont souvent le fait de professionnels ou d'associations expertes, dépassent rarement la dizaine, les chiffres sont en revanche très significatifs dans le domaine de l'eau et de la faune : 4 984 observations ont ainsi été recueillies lors de la mise en ligne du projet de décret relatif aux programmes d'actions régionaux en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Les projets de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ont recueilli à eux tous 386 505 observations.

Le décret d'adoption des orientations nationales de la Trame verte et bleue, pour prendre un autre exemple, a recueilli 2 704 observations.

On peut se féliciter de ces chiffres, qui montrent une vitalité dont on parle peu, mais il faut être réaliste et imaginer la charge de travail que représente le traitement de plusieurs milliers d'observations.

Le III de l'article L. 120-1 reprend le IV de l'actuel article L. 120-1, qui prévoit la possibilité, dans certains cas d'urgence, de supprimer ou d'adapter la consultation du public.

Enfin, le IV de l'article L. 120-1 reprend, en le clarifiant, le V de l'actuel article L. 120-1, qui détermine les intérêts en vue de la protection desquels les modalités de la participation du public peuvent être adaptées.

Je voudrais remercier tout particulièrement la commission qui, sous l'impulsion de Laurence Rossignol, rapporteur, a donné une ampleur nouvelle à l'article 1^{er} du projet de loi dont je rappelle qu'il définit le socle minimal d'une procédure de participation par voie électronique qui est amenée à se développer dans les années à venir.

La commission a fait œuvre utile et ouvert des pistes très intéressantes.

Il est bon de rappeler, ainsi qu'elle l'a fait, les objectifs de la participation du public, encore trop souvent confondue avec l'information ou une consultation purement formelle, qui sont des notions fort différentes. Il s'agit bien d'associer toute personne à l'élaboration des décisions ayant un impact sur l'environnement. L'autorité compétente reste, bien sûr, maître de la décision, mais elle doit tenir compte des observations du public.

Ces règles générales sont ensuite déclinées dans une procédure que la commission a précisée en s'interrogeant de façon très concrète sur le déroulement de celle-ci, étape par étape. Comment ne pas exclure les personnes ne disposant pas d'un ordinateur et d'une connexion internet? Comment faire en sorte que les observations du public soient déposées en toute transparence et, surtout, comment le public peut-il s'assurer que ses observations ont bien été prises en compte?

À toutes ces questions, la commission a répondu de façon pragmatique et positive. La démocratie a ainsi progressé. Elle est faite, vous le savez, de règles concrètes et d'une infinie précision de détails matériels qui ont chacun leur sens. Il faut y être attentif et je remercie la commission de ces améliorations, même si certains points méritent d'être discutés.

Les articles 2 à 4 du projet de loi ont pour objet d'apporter les corrections nécessaires aux dispositions législatives du code de l'environnement concernées par les déclarations d'inconstitutionnalité prenant effet au 1^{er} janvier 2013, ainsi qu'à des dispositions analogues entachées du même vice soit au sein du code de l'environnement soit au sein du code rural, afin d'assurer leur conformité à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

L'article 2 abroge les dispositions des articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement, qui se bornaient à prévoir la publication du projet de décision avant sa transmission à un organisme consultatif. La disparition de ces procédures particulières de mise à disposition du public des projets de décision aura pour effet de rendre applicables les

dispositions transversales de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans la rédaction qui sera issue du projet de loi.

Je ne présente pas en détail les articles 3 à 6 du projet de loi, que nous aborderons au cours de la discussion. Il s'agit notamment d'adaptations au sein du code rural et de la pêche maritime.

Je voulais néanmoins insister sur l'article 7, qui 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 les limites de la participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement autres que celles qui sont incluses dans le champ du I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire les décisions individuelles de l'État et de ses établissements publics, ainsi que toutes les décisions réglementaires, d'espèce et individuelles des collectivités locales.

Cet article définit également, notamment en modifiant l'article L. 120-2 du code de l'environnement, les conditions auxquelles les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement prises conformément à un acte ayant donné lieu à la participation du public peuvent, le cas échéant, n'être pas elles-mêmes soumises à participation du public. Si un texte support a donné lieu à une procédure de participation, les textes pris pour son application pourraient en être dispensés.

Le Gouvernement serait également autorisé, toujours aux termes de l'article 7 à prendre par ordonnance les dispositions permettant d'étendre l'application de la loi aux îles Wallis et Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises.

Je sais que le recours à une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution a fait débat lors de l'examen du projet de loi en commission. Je connais les réticences des parlementaires à déléguer ainsi leur pouvoir législatif à l'exécutif.

M. Charles Revet. C'est normal! C'est au Parlement qu'il revient de légiférer!

Mme Delphine Batho, ministre. Je souhaite donc vous rassurer sur les intentions du Gouvernement et prendre devant vous des engagements extrêmement clairs.

J'aurai l'occasion, à l'issue de cette discussion, de recevoir les représentants des associations d'élus. Je leur dirai que le recours à l'ordonnance est lié à une contrainte majeure de calendrier. En effet, le Conseil Constitutionnel, par sa décision n°2012-269 QPC du 27 juillet 2012, a déclaré contraires à la Constitution avec effet au 1^{er} septembre 2013 les décisions individuelles de l'État et de ses établissements publics, d'une part, et toutes les décisions des collectivités territoriales, d'autre part, qui ne respecteraient pas l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Il existe donc un risque d'insécurité juridique majeure, pour l'État comme pour les collectivités territoriales.

Cela étant, je souhaite associer aux travaux préparatoires à la rédaction de cette ordonnance non seulement les associations d'élus mais aussi le Parlement. Je propose donc de consulter régulièrement votre commission du développement durable, si son président en est d'accord, tout au long du processus. (*M. le président de la commission acquiesce.*)

En ce qui concerne les collectivités territoriales, je veux indiquer, dès à présent, que les règles qui les concerneront seront adaptées et ne seront en aucun cas plus lourdes que celles qui s'imposent à l'État.

J'ai pris en compte l'urgence et, dès ma prise de fonctions, le travail d'élaboration de ce projet de loi a été entrepris. Mais, dans le même temps, j'ai estimé qu'il n'aurait pas été raisonnable d'imposer aux collectivités locales, sans réflexion ni concertation préalable, des dispositions auxquelles elles doivent être préparées et qu'il convient d'adapter à leurs particularités géographiques, démographiques ou technologiques.

Si, à l'échelle d'une grande ville, organiser une vaste consultation par Internet est un moyen approprié de faire participer le public, ce n'est en revanche pas nécessairement le cas dans une petite commune rurale où tous les habitants ne sont pas encore connectés au haut débit. Dans ce cas, une forme de réunion publique locale serait mieux adaptée.

À une transcription législative précipitée, j'ai donc préféré un travail dans la concertation débouchant sur une ordonnance.

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je ne veux pas que l'écologie soit vécue comme une contrainte, et c'est trop souvent le cas, du fait, il faut le reconnaître, d'un certain empilement des textes réglementaires et des procédures qui s'ajoutent les uns aux autres. Beaucoup d'élus locaux, mais aussi de chefs d'entreprise m'en ont fait part concernant le bilan du Grenelle de l'environnement.

C'est pourquoi, lors de la Conférence environnementale, la nécessité d'un processus de modernisation du droit de l'environnement a été discutée, un haut niveau d'exigence écologique n'étant pas à mes yeux incompatible avec des procédures lisibles et efficaces.

Des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement seront donc organisés au printemps prochain pour entreprendre une réforme de notre droit de l'environnement qui ne peut continuer à empiler des procédures de débats, d'enquête, de consultation et de participation, sauf à risquer la paralysie toute décision.

Ce sera l'objet de ces états généraux auxquels je souhaiterais associer pleinement les élus. Il y aura donc, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, un acte II de la construction d'une démocratie environnementale moderne.

Dès à présent, nos lois doivent être conformes à notre conception d'une démocratie écologique avancée et aux valeurs que nous avons inscrites dans la Constitution.

Notre loi fondamentale n'énonce pas des principes théoriques. Elle proclame, en matière d'information et de participation aux décisions, des droits concrets et inaliénables dont dispose chaque citoyen, et il nous appartient désormais d'en assurer l'effectivité.

J'espère que la discussion permettra d'améliorer encore ce projet de loi et que nous pourrions tous être rassemblés autour de cette ambition. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à Mme la rapporteur.

Mme Laurence Rossignol, rapporteur de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission du développement durable, mes chers collègues, l'objectif du projet de loi

que nous examinons aujourd'hui est d'assurer la mise en œuvre effective du principe de participation du public, consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le texte dont le Sénat a été saisi le 3 octobre 2012 en première lecture a été soumis à la consultation du public du 11 au 24 septembre dernier, en application du principe de participation qu'il tend lui-même à garantir.

Ce projet de loi s'inscrit pleinement dans le cadre de la feuille de route pour la transition écologique, établie à l'issue de la Conférence environnementale et qui appelle à une participation effective du public, ainsi qu'à un rôle renforcé des citoyens dans la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.

C'est effectivement une nécessité en matière environnementale, et je me réjouis que le Gouvernement en fasse l'une de ses priorités.

Tirant notamment les conclusions des quatre censures du Conseil constitutionnel, ce projet de loi a donc pour but de définir les conditions et les limites de la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Pour éclairer les enjeux de ce texte, je rappellerai d'abord que la genèse du principe de participation du public est déjà ancienne. Ce principe a été affirmé de longue date en droit international. Dès la déclaration de Rio, en 1992, on rappelait que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement [était] d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ».

La Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998 par la France, vise de son côté à garantir le droit à l'information des citoyens en matière environnementale, leur participation au processus décisionnel et leur accès à la justice.

De nombreux États ont déjà mis en œuvre le principe de participation. Le modèle est aujourd'hui encore les États-Unis, où l'*Administrative Procedure Act* prévoit, depuis 1946, une procédure extrêmement détaillée de participation s'appliquant à la majorité des textes réglementaires, quels que soient les sujets traités.

Au Québec, un bureau d'audiences publiques permet, depuis 1978, de consulter la population sur les dossiers relatifs à l'environnement et aux projets d'infrastructures.

En France, la consécration du principe de participation est intervenue après l'adoption de la Charte de l'environnement en 2004, adossée en 2005 à la Constitution. Dans son article 7, la Charte dispose que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

La mise en œuvre de cet article a été codifiée, à l'occasion de la loi Grenelle II, à l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Cet article s'applique lorsqu'aucun dispositif particulier de participation n'est prévu, par exemple une enquête publique. Il prévoyait que toutes les décisions ayant « une incidence directe et significative sur l'environnement » soient soumises à participation.

À l'occasion des décisions rendues dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a prononcé la non-conformité à la Constitution de quatre dispositifs de participation spécifiques prévus dans le code de l'environnement et présentant, pour la plupart, de

fortes similitudes avec le dispositif de l'article L. 120-1. Il a également jugé que les décisions individuelles devaient, au même titre que les décisions réglementaires et les décisions d'espèce, faire l'objet d'une participation du public.

L'abrogation des dispositions concernées interviendra donc, selon les cas, au 1^{er} janvier ou au 1^{er} septembre 2013.

Une autre décision du Conseil constitutionnel devrait intervenir d'ici à la fin du mois de novembre, cette fois-ci sur la constitutionnalité de l'article L. 120-1, article qui devrait probablement subir le même sort. Je me félicite donc qu'avec ce projet de loi le Gouvernement anticipe comme il convient cette décision.

Tels sont le calendrier et le cadre contraint dans lesquels se situe l'examen du présent projet de loi. C'est aussi pour le Gouvernement, comme pour nous, l'occasion de proposer des modalités d'application véritablement effectives du principe de participation du public.

Voilà dans quel esprit notre commission s'est saisie du projet de loi.

Son article 1^{er} réécrit l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui est au cœur du dispositif de participation. Il anticipe en cela la décision à venir du Conseil constitutionnel. Le champ d'application de l'article, limité actuellement aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, est étendu à l'ensemble de leurs décisions autres qu'individuelles.

Seront ainsi concernés, par exemple, les projets de décrets en matière de police de l'eau, les arrêtés concernant l'ouverture de la chasse, ou encore les arrêtés relatifs aux prescriptions générales applicables aux installations classées.

Il ne s'agit en aucun cas de superposer une nouvelle procédure de participation aux dispositifs existants d'enquête publique ou de concertation. Cet article L. 120-1 est supplétif et ne s'appliquera qu'en l'absence de procédure spécifique de participation.

Il prévoit qu'une procédure permettant de recueillir directement les observations du public devra être suivie pour toute décision ayant une incidence sur l'environnement. L'administration aura l'obligation de publier une synthèse des observations reçues.

Les articles 2 à 5 du texte modifient plusieurs procédures particulières de participation du public prévues dans le code de l'environnement et le code rural, notamment en matière d'installations classées ou encore de zones d'alimentation des captages d'eau potable. Dans tous ces cas, l'article L. 120-1 devient le droit commun applicable.

L'article 6 module dans le temps l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, qui prendra effet au 1^{er} janvier 2013. Il est en effet important que les décisions abrogées soient remplacées à cette date et que les procédures de participation en cours ne soient pas entachées de nullité.

Enfin, l'article 7 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour prévoir la participation du public aux décisions autres que celles prévues à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, à savoir les décisions individuelles émanant de toutes les personnes publiques, ainsi que les décisions réglementaires et d'espèce émanant des personnes autres que l'État, par exemple les collectivités territoriales ou les autorités administratives indépendantes.

La commission du développement durable a adopté un certain nombre d'amendements proposés par sa rapporteur, mais aussi par plusieurs autres de ses membres, afin de renforcer la portée du dispositif.

Un premier amendement inscrit au début de l'article L. 120-1 les objectifs et principes de la participation du public. En effet, il nous a semblé utile de les expliciter et de faire comprendre, aussi bien au grand public qu'à l'administration, l'importance et l'intérêt de cette participation.

Un deuxième amendement a précisé le contenu de la note de présentation jointe au projet de décision, qui devra rappeler le contexte dans lequel la décision est prise. Cet amendement met en œuvre le corollaire du principe de participation du public, à savoir le droit à l'information en matière environnementale.

Un troisième amendement a porté la durée minimale de participation à vingt et un jours par voie postale et à trente jours par voie électronique. La possibilité de contribution par voie postale est en effet importante pour n'exclure aucun citoyen de la participation. Par ailleurs, le délai minimal de quinze jours initialement prévu a semblé trop court à la commission pour permettre au public de prendre connaissance de la consultation et de formuler utilement ses observations.

Un quatrième amendement rend obligatoire la publicité des observations effectuées sur un projet de décision. Cette publicité est généralement la norme dans les pays disposant de procédures de participation abouties, comme les États-Unis. Cela doit permettre une participation plus efficace, plus transparente et moins verticale.

La commission a adopté un cinquième amendement, sur proposition de notre collègue Évelyne Didier, afin de prévoir la transmission aux conseils municipaux des projets de décisions les concernant. Ils disposeraient alors d'un délai d'un mois pour se prononcer, faute de quoi leur avis serait réputé favorable. Ce délai d'un mois est calqué sur celui qui est laissé au public pour formuler ses observations, et n'allonge donc pas la procédure de participation. Trop souvent, en effet, des décisions ayant une incidence sur l'environnement sont prises sans même que les communes en soient informées.

La commission a conscience des éventuelles difficultés pratiques de mise en œuvre d'un tel dispositif de transmission. C'est pourquoi nous souhaitons que ce problème soit abordé au cours de l'examen du présent texte en séance publique, cet après-midi.

Un sixième amendement a été adopté en vue d'articuler, s'il y a lieu, la consultation d'un organe collégial avec la participation directe du public. L'organe consultatif devra disposer de la synthèse des observations du public avant de rendre lui-même un avis. Il s'agit d'éviter des consultations parallèles dans lesquelles les informations ne se croisent pas, et de faire en sorte que les observations exprimées par le public arrivent bien jusqu'aux oreilles des comités chargés d'émettre un avis sur le même projet de décision.

Le septième amendement porte sur la méthode par laquelle l'administration démontre qu'elle a tenu compte des observations du public. Il ne paraît ni envisageable ni souhaitable d'imposer une obligation générale de motivation des décisions publiques. Cette obligation est restreinte aux décisions individuelles défavorables depuis la loi du 11 juillet 1979. En

revanche, il est possible de prévoir que l'administration indique, dans la synthèse des observations qu'elle doit effectuer, celles qu'elle a choisi de suivre.

Enfin, il a été adopté un amendement de précision concernant le critère de l'urgence, qui peut justifier, dans certains cas, que l'on ne recoure pas à une procédure de participation ou bien que l'on en réduise les délais.

La commission a par ailleurs inséré deux articles additionnels : un article additionnel après l'article 2, afin de mettre en conformité avec la Constitution des dispositions qui avaient été oubliées dans le projet de loi, concernant les canalisations de transports et de plans de prévention des risques naturels prévisibles, ainsi qu'un article additionnel après l'article 4, dans le but de compléter la composition des comités régionaux des Trames verte et bleue. À l'heure actuelle, ces comités n'incluent pas certaines parties prenantes, comme les représentants des usagers de la nature, l'État, ou encore les organismes de recherche. Ce nouvel article vise à rendre leur composition conforme à l'esprit d'ouverture de la participation indirecte du public par le biais d'organes collégiaux.

Voilà, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le sens des travaux de la commission du développement durable.

Vous savez, madame la ministre, que notre commission a eu une discussion approfondie sur l'article 7 et le recours aux ordonnances. Vous avez compris la sensibilité du Parlement à l'usage de ces dernières. Dans votre intervention liminaire, vous avez admis la légitimité de cette inquiétude, et vous avez également souhaité nous apporter toutes les garanties possibles sur la consultation et l'association du Parlement en la matière, ainsi que le respect par les ordonnances de l'esprit de l'article 1^{er}. Je vous en remercie, et souhaite que les précisions que vous avez apportées soient entendues par le Sénat et versées aux débats cet après-midi.

Pour finir, je rappellerai que, même si ce texte est né d'une sanction du Conseil constitutionnel imposant une mise en conformité rapide du code de l'environnement, il n'en constitue pas moins l'occasion de rendre pleinement effectif le principe fondamental de la participation du public. C'est une petite révolution pour les administrations et pour les autorités publiques que nous amorçons, jour après jour : notre rôle, aujourd'hui, est de la porter.

Avec ce texte, nous ferons, je le souhaite, un pas de plus vers la mise en place d'une véritable démocratie environnementale, aujourd'hui condition d'une démocratie moderne. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Houpert.

M. Alain Houpert. Monsieur le président, madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, mes chers collègues, en bâtissant les fondements d'une démocratie économique et sociale, le constituant de 1946 s'est donné pour mission de « prolonger l'œuvre des grands républicains de la Révolution française ».

Il a ainsi contribué à traduire dans le droit une certaine vision de la démocratie, celle d'un système de gouvernement dans lequel la participation de chacun procède non seulement d'un geste politique, le suffrage, mais aussi d'une « philosophie de la vie », qui soit à même de s'exprimer concrètement et de manière continue dans tous les domaines de l'action publique.

Bien que plus tardive, la notion de démocratie environnementale procède de cette même philosophie, celle d'une démocratie dans laquelle des formes participatives de gouvernement complètent l'expression éminente, essentielle, durable, mais aussi ponctuelle et générale du suffrage politique.

Sa construction s'inscrit ainsi dans une évolution plus globale d'approfondissement de la démocratie dite administrative, qui complète et enrichit la pratique démocratique dans son ensemble.

La notion de démocratie environnementale est en effet une composante importante du développement de la démocratie et, ainsi, une source de renouvellement du pacte social.

Elle traduit l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté, dont l'objet – non sans un certain paradoxe – n'est pas tant le gouvernement de la cité que la participation de chacun à la détermination de la chose publique.

La démocratie environnementale repose essentiellement sur l'affirmation de deux droits récents : le droit d'information et celui de participation, qui figurent tous deux à l'article 7 de la Charte de l'environnement, projet d'ailleurs initié par le Président Jacques Chirac.

Ces droits sont des droits de citoyenneté, en ce sens que leur exercice, à l'instar de la citoyenneté que l'on pourrait qualifier de « politique », relève d'une démarche de légitimation de l'action publique.

Tel est le cas des procédures administratives au travers desquelles le public participe à la formation de la décision administrative et donc d'une expression de l'intérêt général.

Ces procédures sont particulièrement développées lorsqu'il s'agit de préparer et de mettre en œuvre des projets particuliers. L'enquête publique, par exemple, s'impose aujourd'hui préalablement à tous les projets ayant une incidence sur l'environnement. Son objet est de permettre au public de se prononcer sur « l'opportunité d'un projet ». Il en va de même de la procédure de concertation, originellement liée au droit de l'urbanisme, mais qui trouve aujourd'hui des prolongements dans le domaine du droit de l'environnement, soit lorsque aucune autre procédure participative n'est prévue, soit, par exemple, dans le cadre de l'élaboration des études d'impact.

La formulation même de l'article L. 123-16 du code de l'environnement, qui concerne les études d'impact, exprime de manière éclairante l'objet de cette procédure, qui est d'associer le public à l'élaboration du projet, c'est-à-dire à la détermination de l'intérêt public qui s'attache à sa réalisation.

Le débat public, enfin, organisé à l'occasion de la préparation des projets publics ou privés qui ont des « impacts significatifs sur l'environnement », a pour objet même « la participation du public pendant toute la phase d'élaboration » de ces projets.

Cette notion de « participation », comme l'idée même de « débat », atteste la relation évidente entre la procédure de débat public et la pratique démocratique.

Tout autant que lors de la mise en œuvre de projets particuliers, l'application du principe de participation à la procédure d'élaboration des actes réglementaires illustre la dynamique de la démocratie environnementale, qui conduit à associer le public à la détermination de l'intérêt général.

Lors de l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle I, le Conseil d'État a en effet adopté, conformément à la lettre et à l'esprit de la Charte de l'environnement, une interprétation à la fois large et pragmatique de la notion de « décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », qui figure à l'article 7 de ladite Charte.

Il a estimé que cette notion recouvrait effectivement les actes de nature réglementaire, y compris, le cas échéant, les ordonnances.

La loi du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle II », a consacré cette pratique, en introduisant dans le code de l'environnement un article L. 120-1, qui prévoit désormais que « les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement ».

Sous l'effet de ces nouveaux droits de citoyenneté, la démocratie environnementale conduit à l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté.

L'idée de citoyenneté, sur laquelle repose la démocratie dite « politique », est à l'origine le corollaire de l'exercice de la souveraineté, c'est-à-dire de la participation au gouvernement de la cité.

En ce sens, la citoyenneté, telle qu'elle s'est construite dans un cadre étatique, est intrinsèquement liée à la détention de droits civils et politiques, dont la jouissance est indissociable de l'appartenance à une nation.

La nouvelle forme de citoyenneté qui s'exprime dans la démocratie environnementale diffère de cette citoyenneté politique.

Elle en diffère, en premier lieu, en ce qu'elle n'est pas liée, du moins pas directement, à l'exercice de la souveraineté nationale, même si l'État en est, bien évidemment, le lieu principal d'expression.

Les droits de participation et de transparence, qui sont au cœur de la démocratie environnementale, procèdent en effet directement de la notion même d'environnement. Ils sont la contrepartie, ou plutôt le prolongement, du « droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » affirmé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, mais aussi du « devoir » de toute personne « de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », exprimé à l'article 2 de la Charte.

La citoyenneté environnementale est donc liée non à l'exercice de la souveraineté, mais à la seule existence d'un bien public, d'un « patrimoine commun des êtres humains ».

En ce sens, elle est une citoyenneté de la chose publique.

Par nature, cette nouvelle forme de citoyenneté est dissociée de la citoyenneté politique, dans la mesure où les droits qui en sont l'expression ne sont pas, à la différence des droits politiques, des droits liés à la constitution de la société politique dans le cadre de l'État et ne sont donc pas des droits conférés par l'État ou inhérents à lui. Ils sont en effet des droits fondamentaux, dont chaque être humain dispose et qu'il peut opposer à la puissance publique.

C'est ce qu'ont affirmé, en 2008, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, en reconnaissant la valeur constitutionnelle de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Ce faisant, ils ont consacré le principe de participation figurant

dans cet article, qui 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. »

Les conditions d'application de cet article ont été encadrées par la loi.

La mise en œuvre de l'article 7 a été codifiée à l'occasion de la loi Grenelle II, à l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Cet article s'applique lorsque aucun autre dispositif particulier de participation n'est prévu, une enquête publique, par exemple.

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

Le caractère de droits fondamentaux des principes de participation et de transparence procède en outre de leur reconnaissance par des conventions internationales relatives à l'environnement.

Ainsi, le principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 rappelle que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ».

La convention d'Aarhus, signée par la France le 25 juin 1998, dont les paragraphes 2, 3 et 7 de l'article 6 sont d'application directe, vise à garantir l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel ainsi que l'accès à la justice en matière d'environnement.

Ces derniers imposent donc aux autorités publiques, notamment, d'informer le public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé.

En tant que droits fondamentaux, ces nouveaux droits de citoyenneté sont donc attribués à « toute personne », indépendamment de sa nationalité, à la différence de la citoyenneté « politique », comme l'atteste la notion de « public » auquel s'adressent les mesures d'information et de participation. Cette notion se définit uniquement par référence à l'intérêt des personnes concernées par les procédures décisionnelles en matière d'environnement.

Cette nouvelle forme de citoyenneté, qui fonde la démocratie environnementale, ne remplace pas la citoyenneté politique ; sa vocation est, au contraire, de la compléter et de contribuer ainsi à un « enrichissement du pacte social ».

Pour cela, à l'aune des modalités concrètes d'organisation et des principes qui guident la démocratie politique, la pratique de cette nouvelle citoyenneté doit encore être enrichie, afin qu'elle soit plus effective et qu'elle mette pleinement en œuvre le principe d'égalité.

C'est en ce sens que, dans de récentes décisions rendues à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a prononcé la non-conformité à la Constitution de quatre dispositifs de participation spécifiques prévus dans le code de l'environnement.

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

Afin d'éviter la censure probable de l'article L. 120-1, le présent projet de loi permet de proposer des modalités d'application véritablement effectives du principe de participation du public et de traiter des questions environnementales en garantissant la transparence et l'effectivité des décisions publiques.

Cette nouvelle forme de citoyenneté procède directement de l'existence même de la chose publique et complète de manière continue et concrète, sans lien avec l'idée de souveraineté, l'expression de la citoyenneté politique entre deux manifestations du suffrage.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera ce texte. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.)*

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'adoption de la Charte de l'environnement fut un signe fort pour une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales dans les textes. Elle a notamment marqué la reconnaissance du droit de toute personne d'accéder aux informations et de participer à la prise de décision des autorités publiques dans le domaine environnemental. La valeur juridique de cette charte a été reconnue par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel.

Aujourd'hui, par le présent projet de loi, nous en tirons les conséquences législatives, notamment s'agissant des dispositions qui ont été censurées, censure qui exige une action rapide du Gouvernement.

Ainsi, la Charte de l'environnement, en son article 7, impose la participation du public à toute décision ayant des incidences environnementales.

Vous vous êtes engagée, madame la ministre, durant la Conférence environnementale qui s'est tenue les 14 et 15 septembre à Paris, à renforcer le rôle du public dans la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques en reconnaissant la nécessité d'une participation effective du public.

Nous sommes favorables à cet objectif, qui permet une plus grande transparence et une démocratisation des politiques publiques en matière d'environnement, et nous sommes donc favorables aux objectifs définis dans le présent projet de loi, qui opère une clarification de la procédure et permet une meilleure lisibilité pour nos concitoyens.

Il faut savoir, au préalable, que ce projet de loi définit la procédure minimale de participation du public, un certain nombre de décisions relevant de procédures particulières, notamment de l'enquête publique Bouchardeau.

Le travail approfondi effectué en commission a permis d'enrichir très sensiblement le texte. À cet égard, nous souhaitons souligner ici le climat constructif instauré par Mme la rapporteur, ainsi que par M. le président de la commission, animés l'un et l'autre par la volonté de parvenir au meilleur consensus. Par ailleurs, certains de nos amendements ayant été adoptés en commission, nous étions satisfaits de ses travaux.

Toutefois, la situation ayant évolué depuis l'adoption du texte en commission – nous avons découvert de nouveaux amendements voilà une demi-heure à peine –, mes propos ne seront sans doute pas exactement ceux que je souhaitais tenir initialement.

J'en viens maintenant au contenu du projet de loi.

Même si nous prenons acte de l'élargissement du périmètre d'application de cette procédure aux décisions d'espèce, à savoir celles qui concernent un domaine restreint, nous continuons de regretter que la procédure ainsi définie ne traite pas des décisions individuelles, lesquelles feront l'objet, vous nous l'avez expliqué, madame la ministre, d'une ordonnance, prévue à l'article 7 du projet de loi. Nous contestons habituellement, et très régulièrement, le recours aux ordonnances.

M. Charles Revet. Et vous avez raison !

Mme Évelyne Didier. Nous ne procédions pas autrement lorsqu'elles étaient prises par le précédent gouvernement, qui a usé et abusé de cette procédure !

M. Charles Revet. Mais non !

Mme Éliane Assassi. C'est vrai !

Mme Évelyne Didier. C'est pourquoi nous avons demandé en commission les raisons pour lesquelles la procédure ainsi définie ne pouvait pas s'appliquer aux décisions individuelles.

Vous avez indiqué tout à l'heure, madame la ministre, vouloir associer la commission à la rédaction des ordonnances. Je vous en donne acte et je n'irai pas plus loin sur cette question. Toutefois, cela ne m'empêchera pas de continuer à contester les ordonnances d'une manière générale.

Le périmètre des actes visés doit être étendu aux actes émanant des autorités administratives indépendantes, dont les conséquences en matière environnementale sont importantes. Il s'agit notamment des actes de la Commission de régulation de l'énergie, de l'Autorité de sûreté nucléaire ou encore de l'Agence nationale des fréquences. Nous avons déposé un amendement en ce sens, mais je n'en dis pas plus à ce stade, le Gouvernement ayant lui-même déposé des amendements qui auront un impact sur le nôtre.

Sur la procédure telle qu'elle est définie à l'article L. 120 - 1, nous avons évolué. Ainsi, nous étions satisfaits que la commission soit convenu avec nous de la nécessité de porter à trente jours, au lieu de quinze, le délai octroyé au public pour disposer de l'information et formaliser un avis, cette période étant ramenée à vingt et un jours pour les avis rendus par voie postale, pour des raisons techniques. Depuis, le Gouvernement a déposé un amendement sur ce point. Nous reviendrons donc sur cette question également.

Madame la rapporteur, vous nous avez entendus dans notre demande de motivation de la décision définitive. Il nous semble en effet que la motivation permet de rendre compte concrètement des observations du public.

Le projet de loi a par ailleurs été enrichi grâce à l'adoption d'un amendement déposé par notre groupe visant à permettre d'affirmer le principe d'information et de participation des élus locaux aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Là encore, les choses ont évolué. Nous y reviendrons donc aussi.

J'ai évoqué cette question en commission, car la commune dont je suis maire a eu à subir – j'emploie ce mot à dessein – une enquête de pure forme : elle s'est en effet déroulée en été, sans que nous ayons été informés que notre commune était incluse dans le périmètre de l'enquête. Il a fallu la vigilance d'une association pour que nous en soyons informés et que le conseil municipal puisse se prononcer, ce qui explique les amendements que j'ai déposés.

J'aimerais, madame la ministre, même si ces amendements ne sont pas adoptés en l'état, car ils posent visiblement des problèmes, qu'une réponse concrète soit apportée à cette question.

Telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, la mise à disposition du projet de décision, ainsi que de la note de présentation au public, se fera uniquement de manière numérique. Cela nous semble encore insuffisant pour garantir l'information de tous : même si nous reconnaissons qu'Internet a grandement contribué à informer un nombre croissant de personnes - c'est indéniable -, trop de nos concitoyens ne disposent cependant pas d'un accès à Internet. Nous attendons donc, madame la ministre, que vous preniez l'engagement de favoriser l'accès de tous aux technologies numériques, afin de permettre une participation effective du plus grand nombre aux prises de décisions ayant des incidences environnementales.

De la même manière, le lancement de ce type de procédure doit faire l'objet d'une publicité affichée dans les mairies concernées, ainsi qu'en préfecture. Les discussions en commission ont montré que cette préoccupation était partagée. Nous souhaitons que vous y apportiez une réponse.

Par ailleurs, la définition de l'urgence, cas dans lesquels le public ne serait pas consulté, nous semble trop large. Elle pourrait donner lieu à des abus.

Enfin, nous attendons avec impatience la refonte annoncée du code minier, qui permettra, nous le demandons, de rendre publiques les décisions d'accorder des permis d'explorer ou d'exploiter le sous-sol. Nous reviendrons également sur cette question, le Gouvernement ayant apporté des précisions à ce sujet. Un amendement rectifié vous sera présenté tout à l'heure.

À cet égard, nous sommes soulagés, madame la ministre, que vous persistiez à maintenir votre position concernant l'exploration des gaz et des huiles de schiste. Nous espérons que la remise du rapport Gallois, qui prône le développement de la recherche sur les techniques d'exploitation des hydrocarbures de roche, considérant la présence de cette ressource fossile comme une opportunité pour la compétitivité de notre pays, ne vous fera pas changer d'avis.

Interdire l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de roche est un impératif environnemental auquel les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen, ainsi que les élus et les habitants des territoires concernés, sont particulièrement sensibles.

M. Ronan Dantec. Bravo !

Mme Évelyne Didier. Dans l'attente de la refonte du code minier, et parce que nous nous sommes accordés en commission sur le fait qu'il existait un vide juridique préjudiciable, nous proposons que l'octroi des permis de recherches soit soumis à la procédure définie à l'article L. 120-1 ; quant à l'octroi des concessions, on verra qu'il est déjà soumis à procédure.

En tous les cas, il nous faut trouver une solution pour que les élus, comme la population, soient informés.

La transition écologique que nous appelons de nos vœux ne se fera pas sans associer les citoyens aux procédures de décisions publiques. Nous espérons que nos travaux en séance publique permettront d'enrichir encore ce texte qui,

dès à présent, reçoit notre approbation. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Monsieur le président, madame le ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est présenté était pour le moins attendu.

Il était attendu par le Conseil constitutionnel, qui s'est déjà exprimé à quatre reprises sur la question de la participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il était donc nécessaire de légiférer pour limiter l'insécurité juridique liée aux décisions du Conseil.

Mais le projet de loi était également attendu par les législateurs que nous sommes, car la Charte de l'environnement nous sommait de légiférer pour encadrer les dispositifs d'information et de consultation du public. Nous devions donc nous saisir de ce sujet.

Le texte était attendu par les citoyens eux-mêmes, à qui ce projet de loi confère de nouveaux droits, mais aussi une nouvelle responsabilité dans la prise de décisions publiques.

Je ne reviendrai pas intégralement sur les dispositions qui ont été exposées avant moi. Dans un premier temps, j'aimerais simplement apporter mon soutien aux objectifs de ce texte ; ensuite, je pointerai du doigt les difficultés juridiques tenant au champ d'application de ce texte, dues au fait qu'on légifère par ordonnance, ce que l'on ne peut accepter. Enfin, la commission du développement durable a soulevé différents problèmes que nous devons résoudre en séance, avec, je l'espère, l'éclairage du Gouvernement.

Tout d'abord, ce projet de loi répond à une double exigence, constitutionnelle et de développement durable.

Comme Mme la rapporteur l'a rappelé, le principe de participation du public est au cœur des exigences en matière de développement durable.

Lorsqu'elle a un impact environnemental, la décision publique, qu'elle vienne de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales, concerne chaque citoyen, plus que dans toutes les autres matières.

Ainsi, la participation active des citoyens au processus décisionnel constitue un progrès démocratique et une avancée dans la transparence que chacun peut saluer et soutenir.

Du sommet de Rio en 1992 à la loi Barnier de 1995, en passant par l'adoption de la Charte de l'environnement en 2004, des progrès ont été réalisés dans cette matière, ce dont nous nous réjouissons. Ce projet de loi s'inscrit dans ce même axe d'évolution, et nous ne pouvons que soutenir les objectifs de fond de ce texte.

Il nous faut néanmoins bien mesurer l'impact du projet de loi que nous nous apprêtons à voter. Nous devons trouver un chemin, et il est étroit, entre la consultation publique, qui doit tenir compte des observations des citoyens, et la nécessaire efficacité de la décision publique, qui ne doit pas être bloquée à cause des dispositions que nous allons imposer.

Par ailleurs, ce projet de loi tire la conséquence de quatre décisions du Conseil constitutionnel rendues dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité. Le dispositif des QPC est à mettre au rang des progrès institutionnels voulus par la majorité précédente et portés par le

groupe centriste du Sénat. Certes, cela nous contraint à légiférer, mais nous le faisons pour améliorer la sécurité du cadre juridique de notre société.

Ainsi, même si les délais sont parfois courts, les QPC permettent de justifier, pour une fois, le recours à la procédure accélérée. En effet, les quatre décisions du Conseil constitutionnel sont applicables au 1^{er} janvier 2013 pour les décisions d'ordre réglementaire, et au 1^{er} septembre 2013 pour les décisions individuelles. Le délai concernant ces dernières est donc suffisamment long pour que ni la procédure accélérée ni le recours à une ordonnance ne se justifient ; j'y reviendrai tout à l'heure.

J'en viens maintenant au champ d'application juridique du dispositif, qui a besoin d'être clarifié, afin de supprimer le recours à une ordonnance pour légiférer.

Je pense principalement à l'article 1^{er}. Le processus de consultation du public proposé à cet article ne concerne que les décisions publiques de niveau réglementaire et les décisions d'espèce. Les décisions dites « individuelles » en sont très clairement exclues ; elles relèvent de l'habilitation à légiférer par ordonnance demandée à l'article 7 du projet de loi.

Je ne comprends pas un tel découpage. Toutes les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement sont concernées par les décisions du Conseil Constitutionnel. Comme je le rappelais lors de nos débats en commission, le découpage est artificiel. Certaines décisions n'appartiennent à aucune catégorie. Mieux vaut parler de « décisions publiques ayant une incidence environnementale ». J'ai donc déposé un amendement sur l'article 1^{er} tendant à élargir le dispositif à toutes les décisions.

Cela répond également à une demande apparue dans le cadre de la consultation publique sur ce projet de loi, procédure nouvelle à laquelle vous êtes soumis. Selon l'étude d'impact du texte, un quart des remarques concernent le champ matériel d'application du texte, notamment l'inclusion des décisions individuelles.

De plus, le dispositif relatif aux décisions individuelles est renvoyé à une loi d'habilitation à prendre une ordonnance. Cette procédure dessaisit le législateur de son rôle ; nous ne pouvons pas nous en satisfaire. Le groupe centriste du Sénat s'est toujours opposé aux ordonnances. J'ai donc déposé un amendement « miroir » par rapport à mon amendement sur l'article 1^{er}, tendant à supprimer intégralement l'article 7.

Comme Mme la rapporteur le souligne dans son rapport, le Conseil constitutionnel reconnaît, dans une décision de 1999, que « l'urgence est au nombre des justifications que le gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ». Or le texte que nous examinons a été approuvé en conseil des ministres le 3 octobre dernier. Le dispositif relatif aux décisions individuelles doit être adopté avant le 1^{er} septembre 2013. Je ne suis pas sûr que les onze mois séparant ces deux dates permettent véritablement de parler d'une « urgence » justifiant le recours à une ordonnance... Je pense que votre édifice présente une fragilité importante à cet égard, madame la ministre.

En outre, selon deux décisions du Conseil constitutionnel, l'une de 1977 et l'autre de 1986, le Gouvernement doit « indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre ».

Sur cette base, je ne suis pas convaincu que l'article 7 présente suffisamment de garanties de précisions du dispositif pour nous inciter à nous dessaisir aveuglément de notre pouvoir, qui plus est sur un texte relatif à la consultation du public. La démarche est plus que surprenante ; c'est manifestement un réel manquement vis-à-vis du Parlement.

En conséquence, et pour éviter toute censure du Conseil constitutionnel sur cette habilitation, je ne peux que vous inviter à supprimer l'article 7, à moins que le Gouvernement ne nous fasse connaître plus précisément ses intentions en termes de décisions individuelles.

Enfin, le dispositif de consultation du public soulève en lui-même encore quelques questions, comme le démontrent les modifications apportées par notre commission.

Au-delà du champ d'application, de nombreuses questions restent en suspens après nos débats en commission.

Concernant d'abord les délais minimaux de consultation, notre commission les avait, dans un premier temps, doublés. À présent, on s'oriente vers une solution médiane de vingt et un jours. Il me semblerait totalement contre-productif de doubler les délais : nous bloquerions tous les décideurs publics, en les incitant à recourir plus souvent à la procédure d'urgence.

La commission a également souhaité, sous l'impulsion de nos collègues du groupe CRC, que les conseils municipaux concernés soient informés et consultés. C'est une bonne mesure. Il faudra néanmoins régler la question des délais de consultation, qui est, là encore, problématique.

Enfin, sur l'initiative de Mme la rapporteur, les mots « tenu compte » ont été introduits dans le texte. Même si une telle notion est séduisante, je suis convaincu qu'elle suscitera un grand nombre de recours juridiques de la part de nos concitoyens contre les décisions prises.

Selon l'étude d'impact du Gouvernement, la synthèse prévue « permettra à toute personne de constater dans quelle mesure ces observations ont influencé la décision adoptée ». Cette remarque de bon sens me semble suffisante et devrait nous éviter l'ajout voulu par Mme la rapporteur.

« L'important, c'est de participer », disait Pierre de Coubertin. Il faut tout de même ajouter l'art et la manière pour que la participation soit utile et efficace. En ce début d'examen du texte, je ne suis pas sûr que les conditions soient totalement réunies.

Ainsi, le groupe UDI-UC se prononcera sur ce texte en fonction du sort qui sera réservé aux amendements que je viens d'évoquer, notamment celui qui porte sur l'article 7.

Madame la ministre, vous avez parlé de « démocratie participative ». À mon sens, il faudrait commencer par parler de démocratie tout court ! (*M. François Zocchetto applaudit.*) Cela suppose de respecter les fondements de la répartition des pouvoirs. Et le droit de légiférer appartient au Parlement.

MM. François Zocchetto et Charles Revet. Très bien !

M. Henri Tandonnet. Je suis vraiment très déçu que l'article 7 nous écarte de la discussion des décisions individuelles, d'autant que cela concerne essentiellement les collectivités territoriales, dont la défense est au cœur des missions du Sénat ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Raymond Vall.

M. Raymond Vall. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, je m'exprime aujourd'hui au nom du groupe RDSE, mais sans oublier que je préside également la commission du développement durable.

Madame la ministre, notre commission a travaillé avec beaucoup de conviction, et dans des conditions difficiles. Je tiens à remercier tous ses membres, qui ont, me semble-t-il, gardé le sens de l'intérêt général tout en ayant la volonté de préserver l'efficacité de l'action.

Le présent projet de loi tire les conséquences des décisions rendues à l'occasion de quatre questions prioritaires de constitutionnalité récentes : l'une du mois d'octobre 2011, et les trois autres du mois de juillet dernier. Ces quatre décisions présentent un trait commun : la méconnaissance du principe de participation du public, principe qui trouve ses origines, en droit international, avec la déclaration de Rio de 1992 et la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, ratifiée par la France en 2002. En droit national, nous disposons déjà d'enquêtes publiques ou de concertations publiques, et la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », a appliqué ce principe aux projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Si nous devons tous nous réjouir de la confirmation de la valeur constitutionnelle du principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, le législateur doit à nouveau se pencher sur son application, et notamment sur son effectivité.

En effet, le Conseil constitutionnel a jugé certaines dispositions du code de l'environnement contraires à ce principe. Cela concerne les décrets de nomenclature, les projets de prescriptions générales et techniques des installations classées pour la protection de l'environnement - les fameuses ICPE -, les décrets sur la délimitation des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et des zones d'érosion, ainsi que leurs programmes d'action. Enfin, une décision concerne les dérogations à la protection des espèces animales et végétales.

Dans tous les cas, les Sages du Conseil constitutionnel ont considéré que l'application du principe de participation du public n'était pas garantie.

Pour les décisions réglementaires, qui ont une portée générale, la publication du projet de décision avant la saisine de l'organe consultatif concerné n'a pas été jugée suffisante. Actuellement, ces procédures ne prévoient pas le recueil des observations du public et ne consacrent qu'une branche du principe de participation, à savoir le droit à l'information. La participation à proprement parler est ignorée par ces dispositions. Or il revient à la loi de définir les conditions et les limites de la participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Le projet de loi aurait pu se borner à « rectifier le tir » et, en quelque sorte, à régulariser les dispositions du code de l'environnement qui seront abrogées à partir du 1^{er} janvier 2013.

Mais le texte proposé va plus loin, puisqu'il anticipe d'éventuelles censures inspirées par les mêmes motifs. En effet, l'article L. 120-1 du code de l'environnement prévoit une procédure analogue à celles qui ont été censurées pour les

décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, c'est-à-dire une publication du projet de décision avant saisine de l'organe consultatif compétent.

Cependant, il convient de garder en mémoire que cette procédure est seulement supplétive ; elle s'applique uniquement en l'absence de dispositions particulières.

Ainsi, l'article 1^{er} procède à la réécriture de cet article L. 120-1 en rendant systématique le recueil des observations des citoyens dans un délai qui permette à ces derniers de participer pleinement et à l'administration de les prendre en compte. L'article L. 120-1 du code de l'environnement prévoyait déjà cette modalité de participation ; elle sera désormais généralisée, mais aussi améliorée. En outre, le champ d'application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement est étendu aux décisions d'espèce, catégorie d'actes administratifs qui ne sont ni réglementaires ni individuelles.

Il convient de saluer l'obligation pour l'administration de produire une note de présentation du projet de décision non technique. Cette note a vocation à expliquer clairement les enjeux environnementaux et à associer l'ensemble des citoyens aux décisions de l'État et de ses établissements publics.

Un délai minimal de vingt et un jours est instauré pour les observations qui parviendraient à l'administration par voie postale, et il a été demandé que le délai minimal soit porté de quinze à trente jours pour les observations émises par voie électronique. Nous en discuterons tout à l'heure, mais ce délai nous paraît un peu long et risque d'allonger les procédures administratives.

Pour les observations émises par voie postale, il me semble important d'associer les personnes qui ne sont pas équipées d'une connexion internet ou qui ne peuvent pas s'en servir : les mêmes droits doivent leur être accordés.

C'est pourquoi un amendement du RDSE, et ma collègue Évelyne Didier a formulé la même demande, vise à rendre obligatoire dans les mairies et les préfectures concernées l'affichage des consultations prévues pour les projets de décisions administratives. Seuls les horaires et les lieux de consultation seront affichés ; cela ne concernera pas l'ensemble du document.

L'article 1^{er}, modifié par la commission du développement durable, qui a dû examiner en début d'après-midi les amendements proposés par le Gouvernement, améliore également la transparence du processus de décision - nous verrons comment nous avons pu conjuguer les amendements du Gouvernement et ceux de la commission - par la publication de ces observations. Cela sécurise juridiquement cette modalité de participation. En effet, il devient alors difficile de reprocher à l'administration de ne pas avoir consulté les citoyens en bonne et due forme.

Par ailleurs, lorsque la saisine d'un organe consultatif est prévue, la synthèse de ces observations lui sera communiquée. C'est, à mes yeux, une avancée importante.

Il est donc incontestable que ces modifications de fond renforcent l'effectivité du principe de participation, auquel nous sommes tous attachés. L'association des citoyens aux décisions ayant une incidence sur l'environnement est garante non seulement de leur transparence, mais également de leur acceptabilité.

Ainsi, le projet de loi ne constitue pas seulement une réponse urgente et ponctuelle à des décisions de justice. Il convient de citer l'obligation de communication du projet de

décision administrative aux conseils municipaux concernés. Toutefois, nous ne sommes pas favorables à ce que l'avis de ces derniers soit obligatoire, même s'il est réputé favorable en cas d'absence de réponse au bout de trente jours. Il faut trouver un équilibre entre l'information des élus locaux et le risque de contentieux que peut susciter un cadre trop rigide.

M. Jean-Pierre Placade. Très bien !

M. Raymond Vall. Dans nos territoires, nous sommes tous concernés par des décisions de l'État ayant une incidence locale importante. Mais les conséquences de ces décisions ne justifient pas toujours une telle mesure.

Mes chers collègues, comme cela a été rappelé tout au long de nos débats en commission, il ne faut pas que l'on étale dans le temps la prise de décision sous couvert de participation et de transparence. Je pense notamment à l'éolien terrestre, domaine dans lequel se multiplient les recours abusifs sur les zones de développement de l'éolien, alors que les recours sont dans la plupart des cas rejetés par les tribunaux. Mais, en attendant, ces décisions de justice font perdre un temps considérable.

Si nous sommes favorables à une participation du public effective et à la transparence des décisions qui ont une incidence sur l'environnement, il ne convient pas d'instaurer un système dans lequel les seules voix qui s'expriment sont celles des opposants aux projets. En effet, nous sommes malheureusement confrontés aux mêmes personnes, alors que les projets, souvent, ne les concernent que de très loin ; mais cette opposition est devenue leur seule raison d'être.

N'oublions pas que le principe de participation est avant tout censé assurer la prise en compte de l'intérêt de tous et non de certains intérêts particuliers.

Enfin, le Gouvernement sera habilité, par voie d'ordonnance, à adopter les modifications nécessaires pour rendre effective la participation du public en ce qui concerne les décisions individuelles – mon collègue Henri Tandonnet y reviendra tout à l'heure –, ainsi que toutes les autres décisions publiques qui ont un impact sur l'environnement et qui ne sont pas incluses dans l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Je pense, par exemple, aux décisions des collectivités locales. Je comprends donc que le Sénat puisse s'émouvoir de ces ordonnances !

Si le procédé peut être contesté, malgré vos engagements - nous aurons l'occasion d'en reparler tout à l'heure -, madame la ministre, il est vrai que l'abrogation des dispositions qui autorisent les dérogations à la protection des espèces animales et végétales, qui sont des décisions individuelles, interviendra le 1^{er} septembre 2013. Il faut donc réagir.

Pour conclure, le présent projet de loi vise à renforcer la démocratie environnementale participative sans ignorer la représentation nationale. Il est, à ce titre, équilibré, car si les citoyens doivent disposer du droit de décider des projets qui peuvent avoir un effet sur leur santé et leur bien-être, les membres du groupe RDSE considèrent que la démocratie représentative demeure la meilleure expression de l'intérêt général. (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, « 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 ».

En adoptant cette phrase incluse dans la loi de 2005, qui donnait force constitutionnelle à la Charte de l'environnement, le Parlement avait clairement affirmé sa volonté d'inscrire la Constitution française dans le droit fil de la convention d'Aarhus. Ratifiée par la France en juillet 2002, très exactement dix ans après le sommet de la Terre à Rio, cette convention des Nations unies s'appuyait sur le principe 10 de ce très beau texte que reste la déclaration finale de Rio en 1992 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient ».

Ainsi, notre discussion d'aujourd'hui ne doit pas se résumer au fait d'adopter, en procédure accélérée, un projet de loi d'application permettant de résoudre un certain nombre de contentieux juridiques et de censures du Conseil constitutionnel, mais elle doit permettre d'affirmer notre volonté politique de répondre aux grands enjeux environnementaux et, pour ce faire, d'associer étroitement les citoyens.

Ce n'est pas totalement notre culture, autant le reconnaître. La tradition française a fait de l'État le garant unique de l'intérêt général, et nous avons construit un système de lois et de grands corps d'État qui est censé répondre à toutes les interrogations, car il est le détenteur du savoir et du pouvoir.

C'est donc le savoir qu'il s'agit ici de partager, et donc probablement aussi un peu le pouvoir. Ce texte s'inscrit bien dans une forme d'évolution culturelle, pour ne pas parler de « révolution » – le mot a été utilisé avant moi –, ce qui n'est pas si simple ; un certain nombre d'événements récents le montrent d'ailleurs clairement, j'aurai l'occasion d'y revenir.

Le projet de loi allant dans le bon sens, le groupe écologiste le votera sans hésitation, en espérant qu'une majorité claire se dégagera pour l'adopter. Je rappelle que, lors du vote de la Charte de l'environnement, c'était bien la majorité de droite de l'époque, en 2005, qui avait soutenu ce texte voulu par Jacques Chirac. Les écologistes avaient d'ailleurs approuvé par leur vote la Charte de l'environnement. C'était un peu moins vrai pour les autres groupes de gauche... Mais c'était une autre époque, et je ne doute donc pas que nous parviendrons aujourd'hui à un consensus encore plus large.

Le travail constructif en commission – à ce titre, je salue Mme la rapporteur – ne nous en a-t-il pas montré le chemin ? Il a déjà permis plusieurs améliorations, notamment en ce qui concerne le temps du débat public. Ce dernier était beaucoup trop court et nous l'avons un peu étendu, même si ce n'est peut-être pas encore suffisant, mais seul l'usage nous le dira.

Quoi qu'il en soit, cette séance peut être l'occasion d'autres améliorations. Dans cette optique, le groupe écologiste proposera plusieurs amendements, par exemple sur l'extension de l'accès à l'information détenue par les entreprises soumises à la législation en vigueur sur les installations classées pour la protection de l'environnement, ICPE.

Surtout, il nous paraît essentiel que l'ensemble du dispositif soit doté d'un organisme garant qui, en assurant le suivi de ses procédures, apportera au citoyen l'assurance que sa mobilisation et ses avis seront pris en compte. C'est un point important, qui nous rapprochera des pays les plus en avance sur ces questions. Par exemple, Mme la rapporteur l'a évoqué, le Québec a mis en place en 1978 un bureau d'audiences publi-

ques sur l'environnement, ou BAPE, organisme consultatif et indépendant chargé d'informer et de consulter la population. Ce BAPE organise donc des consultations, des débats, innove en s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information, mais met aussi en place des procédures de médiation. Car il ne s'agit pas uniquement de recueillir des avis en laissant l'État, ou tout autre décideur, seul juge de leur utilisation.

Si cette Charte de l'environnement a une logique, c'est bien de mettre en place un processus permettant d'adopter les projets parce qu'ils sont partagés. Comme l'affirmait la rapporteur de la commission des lois à l'Assemblée nationale en 2004, Mme Kosciusko-Morizet en l'occurrence, « la participation ne doit pas avoir lieu à un moment où les choix ont été faits par l'autorité publique ». On ne peut mieux dire !

Demander un avis et ne pas en tenir compte, c'est s'exposer à bien des difficultés.

Imaginons, par exemple, un vaste projet, du genre aéroportuaire, pour lequel on commencerait un grand débat public sur la question de savoir si la plateforme actuelle est saturée, débat qui se conclurait sur une réponse négative : non, cette plateforme ne l'est pas et ne le sera jamais.

Imaginons ensuite que, malgré tout, les promoteurs du projet poursuivent, mais en avançant de nouveaux arguments qui n'étaient pourtant pas au cœur du débat public.

Imaginons, toujours, une étude coût-bénéfice, pièce réglementaire adossée à l'enquête publique du même projet, quelques années après.

Imaginons encore que ce calcul des bénéfices soit fondé sur une valeur économique donnée à l'heure économisée par les heureux bénéficiaires de ce nouvel équipement, à un prix jamais connu et jamais utilisé dans d'autres enquêtes de même nature, rendant ainsi très précieuse - extrêmement précieuse - l'heure gagnée par n'importe quel touriste partant pour une semaine de vacances en Tunisie ou aux Baléares.

M. Jean-Vincent Placé. Très bien !

M. Jean-Pierre Placade. Quelle imagination !

M. Ronan Dantec. On serait évidemment surpris tout en constatant que, évidemment, sans cette réévaluation du tarif horaire, le bilan de l'enquête coût-bénéfice serait fortement défavorable au projet.

Imaginons, enfin, que nous soyons sur un territoire où les procédures de médiation font rimer l'acronyme du BAPE québécois avec « bulldozer, arasement, policiers et expulsions ». S'étonnerait-on, dans cette situation, que la participation du public se transforme *in fine* en manifestations et en occupations des lieux ?

Je serai clair : ce projet de loi doit s'inscrire dans une conception de la société où un État intègre et transparent joue le jeu de l'information, au risque de perdre le débat public quand ses arguments sont trop faibles. C'est cette prise de risques qui le rendra demain capable aussi de faire partager ses projets et de les rendre applicables si les convictions qui les sous-tendent sont justes et clairement expliquées.

Si l'État refuse de prendre ce risque, il se prépare à de nombreuses désillusions.

Aujourd'hui, c'est bien la volonté de passer un cap qui doit guider notre réflexion, pour le bien de l'environnement, bien sûr, mais aussi pour le renforcement et la modernisation de la

vie démocratique. C'est dans cet esprit que le groupe écologiste soutiendra ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste.*)

M. Jean-Vincent Placé. Bravo ! Excellent !

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Fichet.

M. Jean-Luc Fichet. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, je vais, le temps de cette intervention, prêter ma voix à Odette Herviaux, qui ne peut intervenir dans le débat.

Moins de deux mois après la Conférence environnementale, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui manifeste une double volonté : faire vivre la démocratie environnementale, mais aussi favoriser la rationalisation législative.

Alors que le gouvernement précédent n'a pas pris en compte les décisions du Conseil constitutionnel, dont la première était pourtant connue dès l'automne 2011, le gouvernement auquel vous appartenez, madame la ministre, s'est immédiatement emparé de l'enjeu de la participation, qui doit contribuer à l'édification de l'écologie du XXI^e siècle, fondée sur la transparence, le dialogue et, surtout, la confiance à rétablir entre tous les acteurs.

Au-delà des inconstitutionnalités qui rendent nécessaire l'adaptation de notre législation, ce projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini par l'article 7 de la Charte de l'environnement s'inscrit dans la perspective d'une transition écologique et citoyenne. La feuille de route issue de la Conférence environnementale précise ainsi que « le passage à une participation effective suppose, d'une part, que son rôle dans la mise en œuvre et le suivi des politiques soit renforcé et, d'autre part, que soient levés plusieurs freins tenant notamment à l'insuffisance de l'information et de l'éducation du public, à la disponibilité des acteurs et à la complexité des procédures ».

Le principe de participation du public, déjà consacré dans le code de l'environnement par la loi dite « Barnier » en 1995, a été élevé au rang constitutionnel par l'article 7 de la Charte de l'environnement, puis confirmé en l'espèce par des décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Je relis cet article : « 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 ».

Aux termes de cet article, le principe de participation s'appuie sur deux piliers cohérents et autonomes : le droit d'accès à l'information environnementale et la participation à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Le Conseil constitutionnel relève, pour sa part, que les dispositions relatives à l'information du public ne peuvent avoir trait à la participation du public. En effet, informer n'est pas participer.

À cet égard, les amendements adoptés par la commission du développement durable, en particulier ceux qui sont proposés par notre excellente rapporteur et qui mettent en œuvre les principes de transversalité et de traçabilité, représentent des apports fort utiles.

Je voudrais, cependant, ajouter une condition intrinsèque qu'il conviendra d'aborder rapidement dans le cadre d'un partenariat entre les cinq collèges du Grenelle, à savoir l'éducation et la formation, car si l'information semble acces-

sible à tous, la participation, pour être effective et significative, exige des connaissances intellectuelles et culturelles parfois très pointues, comme le prévoit l'article 8 de la Charte de l'environnement.

La généalogie de la participation puise également ses racines dans la convention d'Aarhus, qui rappelle que les États signataires s'engagent à garantir « les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement ». À ce titre, je voudrais me féliciter une nouvelle fois de ce que la Cour de cassation, dans le procès de l'*Erika*, a consacré la reconnaissance juridique du préjudice écologique et a proposé de le définir comme une atteinte directe ou indirecte à l'environnement.

Dans le cadre du projet de loi relatif à la responsabilité environnementale, le Sénat avait, pour sa part, été à la pointe de ce combat en donnant aux collectivités la possibilité d'« exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect au territoire sur lequel ils exercent leurs compétences et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement ainsi qu'aux textes pris pour leur application ».

L'affermissement et l'élargissement du principe pollueur-payeur devront, néanmoins, être encouragés; je sais pouvoir compter sur votre détermination, madame la ministre.

Le présent projet de loi, quant à lui, met en lumière les liens ténus qui existent entre démocratie représentative et démocratie participative. Il serait contre-productif de vouloir les opposer: la seconde est en effet protégée et organisée par la première. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont ainsi interprété l'article 7 de la Charte de l'environnement comme l'affirmation de la compétence exclusive du législateur pour organiser la participation du public.

Tel est notamment le sens de l'annulation des décrets relatifs à la participation du public en matière d'autorisation de culture d'OGM.

L'adoption du présent projet de loi permettra également d'étendre le champ d'application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, limité actuellement aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, à l'ensemble de leurs décisions autres qu'individuelles.

Très sensible aux problématiques maritimes, ma collègue tenait à insister sur l'article 5 du projet de loi, qui modifie l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime, suivant en cela la rédaction retenue pour l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Connaissant bien les désaccords qui surgissent régulièrement en ce qui concerne les décisions relatives à la pêche maritime et à l'aquaculture, elle forme le vœu que la nouvelle procédure visée aux articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement facilite le dialogue citoyen et expert pour réduire les conflits d'usage, encourager le développement responsable des zones maritimes et littorales et maintenir le dynamisme de ces territoires.

L'abandon du critère d'incidence directe et significative nous semble particulièrement opportun dans la mesure où l'intégration croissante des principes du développement durable, avec la logique de long terme qui les sous-tend, rend vaines les tentatives de segmentation et de gradation.

Simultanément, c'est l'intégralité du droit administratif que le principe de participation est susceptible de bouleverser. Les « conditions et limites » de l'application du principe de participation étaient jusqu'à présent définies à l'article 244 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. La rédaction de cet article procédait principalement du souci de l'administration de prévenir une inflation des procédures de participation. Nous devons toujours garder ce souci à l'esprit lorsque l'on parle de simplification législative.

Le périmètre des décisions « ayant une incidence sur l'environnement » est désormais beaucoup plus vaste. Le Conseil d'État l'a interprété comme visant autant les décisions individuelles que réglementaires, et c'est ce qui est mis en œuvre par le présent projet de loi.

Je souhaite donc que le travail qui sera engagé par le Gouvernement en matière d'harmonisation législative et réglementaire s'inspire de la perspective dessinée par le Conseil d'État dans son rapport public 2011: *Consulter autrement, participer effectivement* et, je me permets cet ajout, dans la simplification des procédures.

S'agissant de la question, politiquement sensible, du recours aux ordonnances – c'est l'article 7 du projet de loi –, le groupe socialiste soutient la position de notre rapporteur.

Par le passé, notre collègue Odette Herviaux s'est régulièrement opposée à cette méthode qui masquait trop souvent la volonté du Gouvernement de réduire le rôle du Parlement ou de masquer une certaine impréparation.

Cependant, la responsabilité politique commande aujourd'hui d'actualiser notre législation dans des délais très courts. Que l'opposition s'en émeuve m'étonne, car alors pourquoi n'a-t-elle donc rien fait depuis octobre 2011?

Par ailleurs, madame la ministre, vous nous avez donné des garanties fortes et remarquables quant à la transparence, la concertation et l'ouverture dont vous entendez faire preuve dans l'élaboration et la ratification de ces ordonnances.

Avant de conclure, je souhaiterais attirer votre attention sur la nécessaire territorialisation de la démocratie participative et des procédures de consultation directe, gage d'une plus grande proximité et d'une meilleure efficacité de la participation. Les élus locaux ne doivent pas être une nouvelle fois les grands oubliés de la modernisation législative et réglementaire.

Après les états généraux de la démocratie territoriale, nous devons garder en permanence à l'esprit leurs demandes répétées pour que ne soient pas condamnés ou reportés indéfiniment des projets de développement du fait d'un excès de normes et de recours contentieux parfois très médiocrement motivés.

Par conséquent, je souhaite que, dans le dialogue qui va s'instaurer entre l'État et les collectivités, cette préoccupation ne soit jamais mise de côté par le Gouvernement. Le Sénat, représentant de ces mêmes collectivités, est prêt à participer à ce dialogue.

Madame la ministre, compte tenu des engagements que vous avez pris devant nous, de la feuille de route de la Conférence environnementale, qui nous oblige collectivement, compte tenu aussi de l'urgence législative, nous voterons ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Roland Ries.

M. Roland Ries. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de loi présenté par le Gouvernement a pour objet de réécrire plusieurs dispositions de notre droit récemment déclarées inconstitutionnelles par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de questions prioritaires de constitutionnalité.

Les Sages de la rue de Montpensier nous obligent donc à légiférer dans l'urgence pour rectifier certaines dispositions, avant janvier 2013 pour certaines d'entre elles et septembre de la même année pour les autres.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement recourt à une ordonnance, objet de l'article 7 du projet de loi, ce qui peut paraître paradoxal pour des textes visant, justement, à favoriser l'information et la participation des citoyens et le dialogue avec eux en ce qui concerne les décisions publiques susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Cependant, vous l'avez dit, le calendrier imposé par le Conseil constitutionnel, comme ce fut le cas pour la garde à vue et le harcèlement sexuel, nous contraint à utiliser ces procédures accélérées.

Certains le regrettent, et j'en fais partie, mais on ne voit pas bien comment y échapper à partir du moment où le Conseil constitutionnel impose une mise en conformité dans des délais rapprochés, notamment pour le premier train de mesures.

En ce qui me concerne, je voterai donc ce projet de loi, nécessaire, même si j'ai des interrogations sur la procédure qui nous est imposée. Ce texte permet en effet de donner toute sa portée à l'article 7 de la charte de l'environnement dont plusieurs orateurs ont rappelé le texte mais qu'il faut toujours avoir à l'esprit : « 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. »

En revanche, madame la ministre, je souhaite profiter de l'occasion qui nous est donnée avec la discussion de ce projet de loi pour attirer une nouvelle fois, et plus globalement, l'attention du Gouvernement sur une question qui préoccupe l'ensemble des élus ayant des responsabilités dans les exécutifs locaux, que ce soit au niveau régional, départemental, intercommunal ou communal.

Je veux parler de cette inflation normative – certains évoquent même aujourd'hui une « incontinence normative » ! – qui ralentit et souvent hélas ! bloque la décision publique.

M. Jean-Claude Requier. Eh oui !

M. Roland Ries. Le Président de la République lui-même pointait ce problème voilà un mois, en conclusion de son discours à la Sorbonne en demandant que « pour tout nouveau texte, toute nouvelle norme soit accompagnée de la suppression d'une autre ». Quelle sagesse, et quel travail en perspective !

Mais il y a loin de la coupe aux lèvres, et ce « mal français » de la sédimentation normative continue d'alourdir et de rendre de plus en plus difficile le processus décisionnel.

Nos textes de lois, nos décrets d'application, nos règles administratives sont devenus d'une telle complexité et d'une telle opacité – il faut bien le dire – que non seulement ils exigent, pour leur compréhension, l'assistance d'experts, mais ils deviennent également bien souvent des pièges, car les

avocats s'engouffrent dans cette complexité normative pour mieux contester l'opportunité de la décision publique elle-même.

En d'autres termes, l'inflation normative aboutit de plus en plus à créer ce qu'on peut appeler des « niches à recours » sur lesquelles se constituent toutes les jurisprudences paralysantes pour la décision publique.

J'ajoute que le principe de précaution, inscrit à l'article 5 de cette même charte de l'environnement, et donc également à valeur constitutionnelle, lorsqu'il est poussé à ses limites, n'est pas non plus de nature à faciliter la décision publique.

Enfin, la méfiance instinctive à l'égard des élus locaux, qui est bien dans la tradition jacobine française, en dépit des lois de décentralisation, contribue, elle aussi, à multiplier les obstacles sous la forme d'un contrôle tatillon et d'une hypertrophie législative et réglementaire.

Et pourtant, mes chers collègues, nous le savons tous, qui mieux que les élus locaux connaît les réactions de leurs administrés, qu'ils côtoient au quotidien et qui les interpellent jour après jour ?

Je vais prendre deux exemples, tirés du Grenelle II : la possibilité de taxer des plus-values foncières liées à l'investissement public dans les projets de transport en commun en site propre, ou TCSP, et la possibilité de mettre en place un péage urbain.

Ces deux dispositions, pourtant votées par une majorité tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, sont restées lettre morte parce que le législateur, notamment notre assemblée, il faut le reconnaître, a mis tellement de conditions à ces mises en œuvre concrètes qu'aucun élu local ne s'y est risqué jusqu'à présent.

La meilleure façon de bloquer toute mise en œuvre, c'est de complexifier et d'instaurer des normes supplémentaires qui font bien évidemment reculer les élus locaux.

Je ne cite que ces deux exemples, particulièrement frappants, mais il y en aurait bien d'autres. Tous démontrent que le mieux est très souvent l'ennemi du bien et que le corset réglementaire est source non seulement de blocages au moment de la décision publique mais également de longs contentieux, lourds pour nos finances publiques, notamment au niveau local.

Madame la ministre, mes chers collègues, dans un monde où tout va de plus en plus vite, à un moment de crise où la déconnexion entre le temps économique et le temps politique est de plus en plus flagrante, il nous faut revoir en profondeur nos modes de fonctionnement en ce qui concerne aussi bien le travail législatif et réglementaire que nos procédures de décision publique.

Moins de lois, des lois plus simples, des procédures transparentes : telles sont, de mon point de vue, les vraies conditions d'une participation accrue des citoyens à la préparation et au contrôle de la décision publique.

Sur tous ces points, madame la ministre, mes chers collègues, il reste beaucoup à faire. C'est une raison de plus pour commencer rapidement, car il est urgent de préparer plus efficacement les décisions publiques grâce à une participation éclairée et responsable du public. J'espère que les états généraux de la démocratie environnementale que vous nous avez annoncés pour le printemps prochain nous permettront

d'avancer dans le sens de la simplification, de la cohérence et de la transparence. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Jean-Pierre Placade. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Filleul.

M. Jean-Jacques Filleul. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, avec ce projet de loi, nous avons affaire à un texte qui, de prime abord, peut paraître à certains, dont je suis, plutôt hermétique, même si le principe d'associer le plus grand nombre de personnes aux décisions touchant à l'environnement est généralement admis.

Il faut bien le dire devant vous, madame la ministre, l'intérêt de ce texte est devenu plus qu'évident pour moi au cours du long débat que nous avons eu en commission, le 31 octobre dernier. Notre rapporteur, Laurence Rossignol, a, par son engagement, contribué pour beaucoup à nous ouvrir à ce texte et particulièrement à clarifier la part de ce qui revient à l'État et à ses établissements. Auparavant, le débat était, à mes yeux, quelque peu abscons !

En effet, le projet de loi vise à modifier les dispositions à vocation transversale qui, en l'absence de procédure particulière, organisent la participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires.

Il fallait ainsi combler les incertitudes législatives et assurer mieux encore la mise en œuvre du principe de participation des citoyens. De fait, ces incertitudes seront réglées par le texte dont nous débattons pour que, sur le plan constitutionnel, notre législation soit en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Mais revenons à ce qui m'a paru essentiel dans la démarche de la commission : après une phase d'appropriation du projet de loi, les discussions engagées par nos collègues ont permis un enrichissement du texte. Le consensus était général sur la nécessité d'une participation du public dès lors que les décisions ont un rapport avec l'environnement et le milieu naturel. Ce sont les fondements obligés du « bien vivre ensemble ». De plus, la participation des citoyens confère davantage de transparence et d'autorité aux décisions publiques.

Il n'y a rien de pire pour une collectivité, quelle qu'elle soit et quelles que soient sa taille et ses compétences, que de s'exposer à l'incompréhension, voire à des contentieux. Sous cet angle, on voit bien l'intérêt des modifications apportées à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui impose une indispensable démocratie environnementale.

La participation suppose de valoriser des points de vue différents, exprimés librement. Les confrontations ne sont pas stériles : elles doivent permettre de faire émerger l'intérêt général.

Nous ouvrir à ce projet de loi a eu pour conséquence majeure de nous faire comprendre que nous étions confrontés à des décisions d'ordre individuel, y compris au plan local. Ce texte vient combler un vide, puisque, par ailleurs, les procédures d'enquête publique ou, pour l'État, celles de la Commission nationale du débat public conservent toute leur importance.

Il fallait rendre plus lisible la participation du public, faire en sorte qu'il ne se sente pas privé de parole, tout en sachant, puisque nous pratiquons l'action publique, que, dans les faits, peu de décisions relèveront de ce texte. Cet aspect ne peut que rassurer ceux de nos collègues qui craignent, tout comme moi,

le trop-plein de règlements et l'empilement des normes. En effet – je vous ai bien entendue, madame la ministre –, le présent texte n'en rajoutera pas.

Craintifs, oui, nous le sommes, tout simplement parce que nous sommes instruits par l'expérience sur les obstacles que rencontrent l'État et les collectivités locales, y compris les petites, à mener à bien des projets. L'échelle de temps communément retenue est celle d'un mandat de maire. Localement, la durée nécessaire est souvent plus importante encore. Et pour des projets d'envergure, tels que nouveaux quartiers, aménagements et équipements structurants, il faut plutôt compter sur une dizaine d'années.

Les conséquences normatives des empilements de textes et autres réglementations sont souvent minimisées par les pouvoirs publics, comme l'a souligné à l'instant notre excellent collègue Roland Ries. C'est regrettable, puisque les projets ne sortent pas, ou au ralenti. Nous en connaissons les effets négatifs sur les activités économiques et humaines, pourtant si indispensables à notre société encline, malheureusement, à faire du surplace. Toutefois, nous avons compris, madame la ministre, que ce texte ne constituait pas un obstacle supplémentaire.

Pour conclure, revenons sur le projet de loi, en particulier sur son article 7. Ce dernier, il ne faut pas le nier, a entraîné des interrogations et des discussions en commission ; d'autres viendront naturellement au cours du débat en séance.

Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Gouvernement s'engage, d'ici au 1^{er} septembre 2013, à présenter des ordonnances, qui devront déterminer les procédures de participation du public, pour les décisions individuelles de l'État et de ses établissements publics comme pour celles des collectivités territoriales. La consultation des élus, notamment au travers de leurs associations, est indispensable, et nous y tenons particulièrement.

M. Jean-Pierre Placade. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Filleul. Vous en avez d'ailleurs fait mention dans votre intervention liminaire, madame la ministre.

Ainsi, toutes les conditions sont réunies pour que nous apportions notre soutien à ce projet de loi. Celui-ci permettra à toute personne d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques et de participer ainsi à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Je remercie les différents orateurs de leur soutien à ce projet de loi, qui nous rassemble très largement.

M. Houpert a rappelé l'historique des principes de la démocratie environnementale, laquelle offre une nouvelle citoyenneté à chacun d'entre nous, et je lui sais gré de son appui à ce texte.

Évelyne Didier a souligné qu'elle partageait également l'objectif de ce texte et soulevé la question de l'information des communes. Nous y reviendrons dans le cours de la discussion. En effet, la rédaction proposée pour l'article 1^{er},

bien que j'en comprenne l'esprit, peut poser problème, si l'on songe, par exemple, aux permis de recherche d'hydrocarbures et à ce qui s'est passé sur différents territoires ; en matière de gaz de schiste, le Gouvernement a d'ailleurs rappelé hier que ce qu'il avait chassé par la porte n'avait pas vocation à revenir par la fenêtre.

Je comprends parfaitement ce souci d'information des communes. La réforme du code minier instaurera le principe de l'information des élus locaux en cas de délivrance d'un permis de recherche d'hydrocarbures conventionnels. Nous reviendrons, au cours de la discussion, sur cette proposition de la commission dont, je le répète, je comprends parfaitement l'esprit.

Henri Tandonnet a souligné combien le projet de loi était attendu et combien, pour une fois, la procédure accélérée était justifiée. (*Sourires.*)

Pour ce qui est du recours à l'ordonnance, comme l'ont souligné un certain nombre de sénateurs, nous n'avions malheureusement pas d'autre choix. Le Gouvernement est parfaitement ouvert : il est prêt à associer, à chaque étape de la préparation de cette ordonnance, non seulement les élus locaux, mais aussi, compte tenu des prérogatives particulières de la Haute Assemblée en matière de collectivités territoriales, les sénateurs. Il veillera également à ce que les principes qui sont au cœur de ce texte se retrouvent dans le projet d'ordonnance.

Je remercie également de son soutien Ronan Dantec. Celui-ci a évoqué un certain nombre d'amendements sur lesquels nous reviendrons au cours de la discussion. Il est vrai que l'information et la participation des citoyens impliquent aussi l'existence d'un débat contradictoire.

Jean-Luc Fichet a souligné, et je l'en remercie, que l'un des enjeux de ce texte était la participation effective des citoyens, ce qui suppose de contribuer, notamment par l'éducation, à ce que chacun d'entre eux puisse comprendre le fond du débat et y participer.

S'agissant de la décision judiciaire relative à l'*Erika*, un travail a commencé avec la Chancellerie sur l'inscription de la notion de préjudice écologique dans le code civil.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je partage vos préoccupations en ce qui concerne la simplification des procédures, un problème évoqué, notamment, par Roland Ries. Il s'agit là, en effet, d'un enjeu de compétitivité hors-coût pour la France. Dans de nombreux domaines, l'empilement et la complexité des procédures rendent difficile la conduite d'un certain nombre de projets. Or j'ai la conviction profonde qu'il est possible de faire coexister des standards environnementaux d'un haut niveau, comme le principe de précaution, auquel je suis très attachée, ou celui de l'information du public, avec des procédures opérationnelles efficaces.

Ce sera tout l'enjeu de cette modernisation, qui sera conduite en plein accord avec le secrétaire général à la modernisation de l'action publique. Celui-ci, qui a été nommé la semaine dernière en conseil des ministres, supervisera, auprès de Marylise Lebranchu, ce processus de simplification des normes. J'ai bien conscience que le domaine environnemental est particulièrement concerné par ce travail.

À cet égard, comme l'a souligné M. Filleul, les dispositions de l'article 1^{er} sont extrêmement importantes, puisque nous y définissons la règle générale qui vaudra dans tous les cas, hormis ceux pour lesquels une procédure particulière aura été spécifiée.

Plusieurs intervenants ont souligné qu'il faudrait, à l'avenir, se référer de plus en plus aux mécanismes de participation et d'information prévus à cet article 1^{er}, et j'en ai pris bonne note. En effet, il s'agira là également d'un élément de simplification. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

- ① L'article L. 120-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 120-1. – I. – Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.
- ③ « La participation donne aux parties prenantes intéressées et au public en général la possibilité d'être informés des projets des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, de formuler leurs observations et d'assurer la cohérence, la transparence et l'effectivité des décisions publiques.
- ④ « II. – Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation non technique rappelant notamment le contexte de la décision, est rendu accessible au public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa publication intégrale par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et heures où l'intégralité du projet peut être consultée.
- ⑤ « Au plus tard à la date de la publication prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues.
- ⑥ « Le public formule ses observations dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours par voie postale et à trente jours par voie électronique.
- ⑦ « Les observations déposées sur un projet de décision sont accessibles par voie électronique dans les mêmes conditions que le projet de décision.
- ⑧ « Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations formulées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de clôture de la consultation.
- ⑨ « Le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note non technique, est envoyé aux conseils municipaux concernés. Ils disposent d'un délai de trente jours pour rendre un avis motivé sur ce projet de décision. À défaut, leur avis est réputé favorable.

- ⑩ « Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire, la synthèse des observations du public lui est transmise préalablement à son avis.
- ⑪ « Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publique, par voie électronique, une synthèse des observations du public. La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte.
- ⑫ « III. – Le II ne s'applique pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de consultation du public. Les délais prévus au II peuvent être réduits lorsque cette urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.
- ⑬ « IV. – Les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de protéger les intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4. »

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 20, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéas 2 et 3

Rédiger ainsi ces alinéas :

« Art. L. 120-1. – I. – La participation du public permet d'associer toute personne, de façon transparente et utile, à la préparation de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, en l'informant des projets de décisions concernées afin qu'elle puisse formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.

« Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles ce principe est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Cet amendement a pour objet de reprendre et de préciser les dispositions adoptées par la commission. J'ai d'ailleurs omis tout à l'heure de saluer l'intervention du président de cette instance ; il a souligné l'excellent travail qui a été réalisé et soulevé la question de simplification des normes, en évoquant notamment, comme je le faisais à l'instant, la nécessité de trouver un point d'équilibre entre un haut niveau d'exigence environnementale et des procédures qui soient opérationnelles.

Cet amendement vise tout d'abord à établir une distinction claire entre information et participation, ce qui était aussi l'objectif de la commission. Il tend ensuite à supprimer la référence aux « parties prenantes intéressées », dans la mesure où le principe de participation du public défini à l'article 7 de

la Charte de l'environnement s'adresse au public au sens large, c'est-à-dire aux personnes physiques et morales de droit public et privé, et non à des représentants de catégories spécifiques.

Par ailleurs, avec cette rédaction, les autorités administratives indépendantes, dont l'importance a été soulignée au cours de la discussion générale, se trouvent mentionnées. Nous prenons donc en compte les améliorations apportées par la commission.

M. le président. L'amendement n° 1, présenté par M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Supprimer les mots :

, autres que les décisions individuelles,

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement vise à inclure les décisions individuelles dans le champ du dispositif de participation du public défini à l'article 1^{er} de ce projet de loi.

En effet, toutes les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement sont concernées par les décisions du Conseil constitutionnel, y compris celles qui sont individuelles. Pour ces dernières, l'organisation de la participation du public est prévue à l'article 7 du projet de loi, qui autorise le Gouvernement à adopter par ordonnance les mesures nécessaires. Une telle procédure dessaisit le législateur de son rôle. Si cet amendement était adopté, il ne serait plus nécessaire d'y recourir.

M. le président. L'amendement n° 7, présenté par Mme Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Remplacer les mots :

et de ses établissements publics

par les mots :

, de ses établissements publics et des autorités administratives indépendantes

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Je sais que cet amendement deviendra sans objet du fait de l'adoption de l'amendement du Gouvernement. Je souhaite néanmoins expliquer pourquoi nous l'avons présenté.

En réalité, nous souhaitons élargir le périmètre des actes concernés par les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement aux autorités administratives indépendantes, telles que la Commission de régulation de l'énergie, l'Autorité de sûreté nucléaire ou encore l'Agence nationale des fréquences, qui disposent d'un pouvoir réglementaire considérable, leur permettant d'édicter des prescriptions techniques dans des activités ayant une incidence sur l'environnement. Cette mesure nous semblerait judicieuse et permettrait de respecter pleinement les principes édictés par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Toutefois, madame la ministre, vous avez inclus les autorités administratives dans le texte de votre amendement, dont je suppose qu'il sera adopté.

M. le président. L'amendement n° 14, présenté par M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin, MM. Desessard, Gattolin et Labbé, Mme Lipietz et M. Placé, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Après le mot :

formuler

insérer le mot :

contradictoirement

La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Comme l'a souligné à l'instant Mme la ministre, mais comme le notait aussi Mme Kosciusko-Morizet dans le rapport qu'elle a rédigé, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en mai 2004, l'avis des citoyens doit s'inscrire « dans le cadre d'un débat contradictoire ».

Afin que le public ait une vision plus claire de son rôle dans le débat, nous proposons donc d'ajouter à l'article 1^{er} du projet de loi l'adverbe « contradictoirement ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. L'amendement n° 20 du Gouvernement vise à réécrire, sans doute en mieux d'ailleurs, un amendement que nous avions nous-mêmes rédigé en commission. Nous entendons donner à cet article un peu de chair, rappeler son histoire, souligner dans quel contexte il s'inscrit et quelles sont ses finalités. Toutefois, la rédaction proposée par le Gouvernement est sans doute plus épurée et moins sujette à des contentieux inutiles, ce qui constitue l'une de nos préoccupations communes. La commission émet donc un avis défavorable.

J'en viens à l'amendement n° 1. Nous pensons que, de par leur multiplicité ou leur diversité, les décisions individuelles ne doivent pas être soumises au même processus de participation que les décisions à caractère réglementaire. C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable.

L'amendement n° 7 est satisfait par celui du Gouvernement.

Enfin, je partage le souci permanent de notre collègue Ronan Dantec de donner un caractère contradictoire aux avis ou expertises. Néanmoins, en l'espèce, les observations formulées par les différentes parties seront éventuellement contradictoires. Il est difficile au législateur de donner, en quelque sorte, une injonction de contradiction ! Le simple fait d'avoir prévu que les observations seront recevables et publiques suffit à garantir leur possible caractère contradictoire.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 1, 7 et 14 ?

Mme Delphine Batho, ministre. Monsieur Tandonnet, en ce qui concerne les décisions individuelles, il faut profiter du délai octroyé par le Conseil constitutionnel, me semble-t-il : ce n'est pas un hasard si la censure qu'il a prononcée de certaines dispositions ne prendra effet qu'au 1^{er} septembre 2013.

Je rappelle que les décisions individuelles de l'État ayant une incidence sur l'environnement sont très nombreuses. Beaucoup d'entre elles émanent des préfets. À titre d'exemple, plus de 1 000 dérogations concernant les espèces protégées sont délivrées chaque année.

Par conséquent, inclure les décisions individuelles dans le dispositif qui a vocation à entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain soulèverait des difficultés pratiques particulièrement lourdes. C'est ce qui a justifié la rédaction des articles 1^{er} et 7 du présent projet de loi. De surcroît, une réflexion approfondie doit être menée sur ce point.

Quant à l'amendement n° 7, il est satisfait.

J'en viens à l'amendement n° 14. Mme la rapporteur a très bien expliqué ce qu'il en était du caractère contradictoire des différents avis qui peuvent être formulés. Toutefois, rien n'interdit aux citoyens de ne pas partager le même avis sur tel ou tel projet de décret. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements nos 1, 7 et 14 n'ont plus d'objet.

L'amendement n° 10, présenté par M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin, MM. Desessard, Gattolin et Labbé, Mme Lipietz et M. Placé, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La Commission nationale du débat public exerce une fonction de garant dans le suivi, le respect des conditions et la prise en compte de la participation. Un décret en Conseil d'État précise les modalités de sa mission.

La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Cet amendement, qui n'est pas de pure forme, est important. Indépendamment de l'organisation du cadre de la participation, la question qui est posée aujourd'hui est de savoir qui sera garant de la procédure participative. Ce problème revient d'ailleurs de façon récurrente dans de nombreux travaux.

Y compris pour réduire le nombre de recours administratifs possibles, il faut qu'une autorité indépendante puisse soit jouer un rôle de médiateur, soit garantir que la manière dont l'État a mené la participation respecte les règles.

Néanmoins, les présentes dispositions n'ont pas vocation à créer une usine à gaz. Elles renvoient à un décret en Conseil d'État les modalités de la mission de garant de la Commission nationale du débat public, afin de cadrer clairement ce rôle. Il s'agit de faire en sorte que la CNDP, non pas suivre la totalité des dispositifs de participation, tels qu'ils sont définis à l'article 1^{er}, mais assure un rôle de suivi.

À côté de l'État, qui assume la décision publique, il est nécessaire que des autorités administratives indépendantes soient chargées d'étudier si l'État a respecté les règles. Ainsi, nous éviterions un certain nombre de recours.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Je comprends toujours les préoccupations de M. Dantec et je les partage en général. *(Sourires.)*

L'amendement qu'il vient de présenter tend à prolonger le travail effectué en commission. Nous nous sommes en effet demandé comment identifier un garant des procédures de participation.

Je ne pense cependant pas que la Commission nationale du débat public soit l'organe adéquat, car elle ne dispose pas de tous les moyens nécessaires. De surcroît, pendant l'examen du projet de loi, ne perdons pas de vue que le champ de l'article 1^{er} est extrêmement étendu : de très nombreuses décisions d'importance et de portée différentes sont visées. Il est donc assez difficile de prévoir que ladite commission soit systématiquement garante.

Monsieur Dantec, vous avez certes prévu un décret en Conseil d'État, mais celui-ci ne pourrait réduire le champ d'application de l'article 1^{er}, me semble-t-il, sauf à être illégal. Par ailleurs, au d'être un peu désagréable, je vous rappelle que le garant est le juge administratif. C'est lui qui sera amené à dire, à un moment donné, si la procédure a été respectée.

Je souhaite maintenant formuler une remarque d'ordre général, qui vaut également pour le Gouvernement d'ailleurs : notre action de ce jour comporte une part de prise de risques ! Nous examinons une procédure pionnière. La France n'est pas championne en matière de participation du public et notre pays n'est pas cité en droit comparé comme le meilleur dans ce domaine.

Je précise que cette prise de risques est partagée. Le Gouvernement, tout d'abord, en assume sa part, car, lors des travaux en commission, nous avons notamment adopté un amendement visant à ce que les observations du public soient toutes consultables en temps réel sans prévoir aucun modérateur. Toutefois, le public également prend des risques. Il faut que chaque partie accepte cet état de fait.

Pour toutes ces raisons, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. Monsieur le sénateur, c'est la loi qui est le garant de la procédure. En cas de contentieux, le juge tranchera. Ce rôle n'incombera pas à la Commission nationale du débat public, même si les mérites de celle-ci sont grands... De surcroît, comme l'a souligné Mme la rapporteur, cette commission ne dispose pas des moyens nécessaires eu égard au nombre des procédures qu'elle devrait superviser.

Nous reviendrons sans doute ultérieurement sur la mise en ligne en temps réel de toutes les observations et sur les difficultés qui pourront alors se poser.

L'objectif visé par M. Dantec me semble atteint. En effet, une synthèse des avis sera publiée. Chaque étape de la procédure fera donc l'objet d'un suivi transparent : les points mis en discussion, la synthèse de l'ensemble des observations et la décision finale, qui permettra à chacun de vérifier l'exercice concret de son droit de participation.

Par conséquent, comme la commission, le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 11, présenté par M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin, MM. Desessard, Gattolin et Labbé, Mme Lipietz et M. Placé, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les décisions à portée nationale, la liste des consultations programmées est publiée tous les six mois par voie électronique.

La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Lors de l'examen de cette proposition en commission, il a été objecté que la publication de la liste des consultations programmées tous les six mois pourrait ralentir de façon excessive l'ensemble des procédures. Or nous souhaitons tous disposer d'un système opérationnel qui ne diffère en rien l'exécution des projets.

Toutefois, dans le domaine de la participation, les délais sont relativement courts – nous reviendrons sans doute sur ce point ultérieurement. Or, pour les débats de portée nationale, il faut que les citoyens puissent se préparer.

Si le délai que je propose paraît trop long, je ne serais pas opposé à ce que le Gouvernement prévoit une publication de la liste des consultations un mois ou trois mois avant l'ouverture du débat. Néanmoins, j'y insiste, une telle publication est nécessaire pour les débats de portée nationale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Je ne reviendrai pas sur les arguments ayant conduit la commission à émettre un avis défavorable lors de ses travaux, puisque M. Dantec vient de les rappeler.

Cependant, il me paraît extrêmement difficile d'obliger l'autorité administrative, quelle qu'elle soit, à programmer l'ensemble des décisions qu'elle va soumettre à participation du public. De plus, cette procédure lui interdirait de soumettre une nouvelle décision administrative à participation du public pendant le laps de temps considéré et l'obligerait à reporter sa décision ultérieurement à celui-ci. Quel que soit le délai prévu, et même si celui-ci n'est que de trois mois, le processus me paraît extrêmement lourd. C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. Même si j'émet, au nom du Gouvernement, un avis défavorable, je propose de satisfaire l'intention de M. Dantec et d'ouvrir sur le site Internet du ministère de l'énergie, du développement durable et de l'énergie une rubrique donnant une liste indicative des consultations à venir.

La difficulté soulevée par le présent amendement tient au caractère contraignant de la procédure proposée. En effet, si au dernier moment le Gouvernement ajoute un nouveau projet de décret, ce texte pourrait être contestable du simple fait qu'il ne figure pas dans la liste susvisée. Le mieux est de délivrer une information à titre indicatif afin d'assurer une certaine prévisibilité aux consultations à venir, si toutefois ces dernières sont prévisibles.

M. le président. Monsieur Dantec, l'amendement n° 11 est-il maintenu ?

M. Ronan Dantec. Non, au vu des explications de Mme la ministre, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 11 est retiré.

L'amendement n° 17, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 4, première phrase

Remplacer les mots :

rappelant notamment le contexte de la décision

par les mots :

précisant notamment le contexte de ce projet

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. La commission émet un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 5 rectifié *bis*, présenté par MM. Mézard, Baylet, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier et Tropeano, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ces dernières informations sont également rendues publiques par voie d'affichage dans les mairies et les préfectures concernées.

La parole est à M. Jean-Pierre Placade.

M. Jean-Pierre Placade. Cet amendement vise à élargir l'accès à l'information publique, en la mettant à la disposition des personnes qui ne sont pas encore reliées à Internet et qui pourraient donc ne pas avoir connaissance d'un important débat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. L'intention des auteurs de cet amendement est bonne. Nous nous sommes véritablement interrogés sur la manière la plus efficace de garantir l'information du public.

Je formulerai deux remarques.

Tout d'abord, je crains – le Gouvernement partagera sans doute cette préoccupation – qu'il ne soit pas toujours facile d'identifier les mairies concernées par tel ou tel acte administratif. Ce sont parfois les 36 000 communes de France ; dans d'autres cas, les municipalités d'un seul département sont affectées.

Ensuite, je ne suis pas certaine que l'affichage en mairie ou en préfecture soit un moyen d'information plus efficace que la voie électronique. Bon nombre de décisions sont affichées sur les murs des mairies ou des préfectures sans être pour autant très accessibles... Bien plus d'informations circulent sur Internet. L'avis de la commission est donc plutôt défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. Je comprends bien l'intention des auteurs de l'amendement, mais je tiens à rappeler que cet amendement vise le II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui fixe la règle générale. Cette dernière concerne, notamment, le décret modifiant la nomenclature des installations classées, le décret relatif au programme d'action nitrates ou encore le décret relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles.

On voit bien la difficulté que soulèverait l'ajout d'une disposition prévoyant un affichage dans toutes les communes de France : dans le cas où ce dernier ne serait pas effectif, la solidité juridique et même la légalité du processus d'information et de participation du public seraient remises en cause.

Je formulerai la même réponse que tout à l'heure : si je comprends que, pour les décisions qui affectent une commune précise, on insiste sur la nécessité d'informer les élus locaux, en revanche, pour les décisions ayant une portée générale, il serait disproportionné d'instaurer une obligation d'information de toutes les communes de France.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Placade, l'amendement n° 5 rectifié *bis* est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Placade. Madame la ministre, madame la rapporteur, j'ai bien entendu vos arguments. Toutefois, l'objet de cet amendement était de garantir une transparence totale. Si nous ne faisons rien pour améliorer l'information dans les zones non couvertes par Internet, nous porterions préjudice à ceux de nos concitoyens qui y vivent.

Néanmoins, je comprends l'argument juridique qui a été avancé et je retire donc cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 5 rectifié *bis* est retiré.

L'amendement n° 15, présenté par M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin, MM. Desessard, Gattolin et Labbé, Mme Lipietz et M. Placé, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La participation du public intervient à une période appropriée où toutes les options sont encore ouvertes.

La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Je rapprocherai cet amendement de l'amendement n° 14, qui visait à insérer le terme « contradictoirement » à l'alinéa 3 de l'article 1^{er} du projet de loi. En effet, la formulation initiale de cet article donnait l'impression que l'on voulait se contenter de poser une obligation de concertation : le public pourrait s'exprimer, et ce serait tout.

La nouvelle formulation proposée par la commission me semble bien meilleure ; nous avons d'ailleurs voté l'amendement qui a permis de l'inscrire dans le projet de loi. Le texte prévoit désormais que les « observations » du public devront être « prises en considération par l'autorité compétente ». Dès lors, il me paraît moins nécessaire d'ajouter un alinéa, même si, comme pour l'amendement n° 14, j'avais repris l'idée, formulée dans le rapport du 12 mars 2004 rédigé par Nathalie Kosciusko-Morizet au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, que la participation ne doit pas avoir lieu à un moment où les choix ont été faits par l'autorité publique.

Par conséquent, et sauf si le Gouvernement tient absolument à adopter la formulation prévue par mon amendement, je suis prêt à le retirer.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Si Ronan Dantec retirait son amendement, cela m'éviterait d'avoir à émettre un avis défavorable...

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. Même avis.

M. le président. Monsieur Dantec, l'amendement n° 15 est-il maintenu ?

M. Ronan Dantec. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 15 est retiré.

Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 18, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les observations du public, formulées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours. Ce délai minimal est porté à vingt et un jours lorsque la consultation concerne un projet de décret ou d'arrêté ministériel.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Cet amendement vise à atteindre les objectifs des dispositions adoptées par la commission sur le même sujet, en donnant cependant à celles-ci une rédaction différente.

Il s'agit de fixer un délai unique pour que le public formule ses observations, quelle que soit la voie utilisée pour transmettre ces dernières à l'autorité administrative à l'origine de la consultation. En effet, si l'on admet que les observations puissent être formulées par voie postale, il est difficile de justifier que le délai de la consultation soit plus bref pour les personnes recourant à cette faculté. Afin d'éviter tout risque contentieux lié à la bonne réception par l'administration des observations formulées par voie postale, il est néanmoins précisé que c'est au plus tard à l'échéance du délai de consultation que les observations doivent avoir été reçues.

En revanche, il paraît opportun de fixer un délai minimum de consultation différent selon la nature des projets de décision publique et de prévoir un délai plus long pour les projets de décrets et d'arrêtés ministériels, dont la portée est généralement plus large, même si je sais que la commission a déposé un sous-amendement sur ce point.

M. le président. Le sous-amendement n° 23, présenté par Mme Rossignol, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Amendement n° 18, alinéa 3

1° Première phrase

Remplacer le nombre :

quinze

par le nombre :

vingt et un

2° Seconde phrase

Supprimer cette phrase.

La parole est à Mme la rapporteur.

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Madame la ministre, il ne vous a pas échappé que cette question des délais avait suscité des débats passionnés au sein de la commission.

Si nous avons envisagé d'instaurer un délai plus court pour les observations formulées par voie postale que pour celles qui sont exprimées par voie électronique, c'était pour tenir compte du temps d'acheminement du courrier. Cependant, après réflexion, nous nous satisfaisons du délai unique.

En revanche, lors de notre réunion de ce matin, nous avons décidé de déposer un sous-amendement afin de fixer un délai de vingt et un jours pour toutes les décisions comprises dans le champ de l'article 1^{er}. Le laps de temps ne serait donc pas plus long pour les projets de décret ou d'arrêté ministériel. De grâce, faisons simple, et accordons-nous sur ce délai de vingt et un jours.

M. le président. L'amendement n° 4 rectifié, présenté par MM. Mézard, Baylet, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier et Tropeano, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Remplacer le nombre :

vingt et un

par le nombre :

quinze

et le nombre :

trente

par le nombre :

vingt et un

La parole est à M. Jean-Pierre Placade.

M. Jean-Pierre Placade. L'explication fournie par Mme la rapporteur me satisfaisant pleinement, je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 4 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 23 ?

Mme Delphine Batho, ministre. Le Gouvernement émet un avis favorable. Je pense que cette disposition constitue un bon compromis. Le mieux est l'ennemi du bien ! Le choix de fixer un délai unique a le mérite de la clarté.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 23.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18, modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 19, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Ce point a déjà été abordé au cours de la discussion générale. Comme je l'ai souligné lors de l'examen de l'amendement n° 5 rectifié *bis*, il me semble problématique d'imposer que les projets de décision soient envoyés aux conseils municipaux concernés.

J'ai bien compris l'intention des membres de la commission, mais cette rédaction ne recueille pas l'avis favorable du Gouvernement. C'est pourquoi je propose la suppression de l'alinéa 9 de l'article 1^{er}, qui prévoit l'obligation d'envoyer aux 36 000 communes de France des projets de décision de portée

nationale – accompagnés, qui plus est, d'une note non technique – et de recueillir l'avis de chacun des conseils municipaux. Non seulement cela représenterait une charge administrative considérable, mais surtout, si une seule commune ne recevait pas la notification du projet de décision, l'ensemble de la procédure risquerait d'être annulé. Il y a donc un risque de blocage de l'action administrative.

Si la discussion pouvait se prolonger – et peut-être se poursuivra-t-elle à l'Assemblée nationale –, nous tenterions d'apporter une réponse à la demande d'information des conseils municipaux sur les projets ayant un impact sur l'environnement de leur commune, en prévoyant des dispositions non pas à l'article 1^{er} du projet de loi, mais dans l'une des ordonnances que le présent texte habilite le Gouvernement à prendre. J'ai évoqué tout à l'heure la réforme du code minier : l'information des conseils municipaux sera un élément important de ce processus.

La demande qu'a formulée la commission en adoptant l'alinéa 9 de l'article 1^{er} du projet de loi doit être satisfaite. Cependant, le maintien de la rédaction actuelle, qui englobe toutes les décisions de portée générale, serait trop lourd de conséquences.

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié, présenté par MM. Mézard, Baylet, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier et Tropeano, est ainsi libellé :

Alinéa 9, deuxième et troisième phrases

Supprimer ces phrases.

La parole est à M. Jean-Pierre Placade.

M. Jean-Pierre Placade. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, monsieur le président, je retire cet amendement, car les explications de Mme la ministre me conviennent.

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 19 ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. La commission émet un avis favorable.

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier, pour explication de vote.

Mme Évelyne Didier. Madame la ministre, je vous remercie d'avoir évoqué la réforme du code minier, qui me tient particulièrement à cœur. En effet, comme bien d'autres maires de Lorraine, j'ai été directement concernée par le problème de l'information des conseils municipaux sur les projets relatifs à leur commune.

Il existe ce que j'appelle des « enquêtes pour faire semblant » : on feint de réaliser une enquête... Celle-ci est organisée en juillet ou en août : ainsi est-on sûr d'être tranquille !

Les grandes communes ou communautés de communes disposent certes du personnel suffisant pour effectuer une veille juridique, mais ce n'est pas le cas de nombreuses petites municipalités. Il arrive que celles-ci se rendent compte soudain qu'elles sont situées dans le périmètre d'une étude dont elles ignoraient l'existence. En général, c'est leur sous-sol qui est concerné.

Madame la ministre, si vous me garantisiez que, lors du travail sur le code minier, nous examinerons de près cette question afin de trouver un moyen de prévenir les communes

dont le sous-sol risque d'être affecté par un projet, j'accepte de vous faire confiance. Néanmoins, je souhaite vous entendre dire une nouvelle fois que, lors de la réforme du code minier, les maires et les présidents de communautés de communes seront informés par courrier. D'ailleurs, il s'agit non pas de leur envoyer la totalité du dossier, mais simplement de les prévenir que le projet les concerne.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Madame Didier, je vous confirme que la réforme du code minier prévoira l'information en bonne et due forme, et au moment opportun, des élus locaux dans le cadre de la procédure de délivrance éventuelle de permis exclusifs de recherche d'hydrocarbures conventionnels.

Par ailleurs, le conseiller d'État Thierry Tuot, qui préside et anime le groupe de travail sur la réforme du code minier – celui-ci, auquel participent les industriels concernés ainsi que des organisations non gouvernementales, s'est déjà réuni six fois –, se trouve à la disposition de la commission du développement durable du Sénat si elle souhaite être informée de l'avancement des travaux.

Le projet de loi sur la réforme du code minier sera transmis au Conseil d'État d'ici à la fin de l'année. Il comportera plusieurs principes novateurs. Par exemple, comme il existe un modèle français de code minier bien différent du modèle américain – dans notre pays, les richesses du sous-sol appartiennent à l'État, non au propriétaire du terrain –, l'une des questions posées sera celle du bénéfice de l'exploitation des ressources pour l'État, mais aussi pour les collectivités territoriales concernées. À mon sens, il serait intéressant que Thierry Tuot puisse venir vous rendre compte, par exemple à la fin du mois de novembre, de la charpente de ses réflexions, qui seront au cœur du projet de loi du Gouvernement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 21, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 10

Après le mot :

obligatoire

insérer les mots :

et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public,

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Il s'agit d'apporter une précision sur une novation, introduite par la commission du développement durable au sein de l'article 1^{er}, qui porte sur l'articulation entre la saisine d'un certain nombre d'instances consultatives et la participation et l'information de tous les citoyens.

En effet, la rédaction proposée par la commission pose une difficulté : dans un certain nombre de cas, la réunion de l'instance intervient en amont de la consultation du public. Par exemple, lors de la création d'un parc naturel régional, le Conseil national de la protection de la nature, le CNPN, désigne des rapporteurs, lesquels suivent toute la procédure puis rendent un rapport. Le Conseil national se prononce

alors en amont du projet de décret, qui, en vertu des dispositions législatives, sera soumis à la consultation du public. Et je pourrais multiplier les exemples en ce sens.

Il en va autrement de la saisine du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, qui, lui, peut être amené à se prononcer sur un acte réglementaire après que ce dernier a été soumis à la consultation du public. Cela dépend des cas.

L'amendement du Gouvernement tend donc à préciser que le mécanisme prévu par la commission ne vaut que lorsque la réunion de l'instance consultative intervient après la consultation du public. Sinon, la rédaction, telle qu'elle est proposée, poserait une difficulté lorsque la chronologie n'est pas celle-ci.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Je réfléchissais en même temps que je vous écoutais, madame la ministre.

Nous avons effectivement modifié l'alinéa 10 de l'article 1^{er} pour que les processus de consultation puissent interagir les uns sur les autres, pour qu'ils ne soient pas parallèles. De la sorte, un organisme consultatif pourrait profiter des remarques du public.

Je suis très sensible aux propos que vous venez de tenir. Notre but n'est pas d'allonger les délais, ni d'empiler les procédures de consultation. Toutefois, vous pourriez peut-être modifier votre proposition de rédaction et insérer plutôt les mots : « et lorsque celle-ci ne peut qu'intervenir après la consultation du public », sauf si vous considérez qu'il est suffisant de formuler cette précision oralement, le compte rendu de nos travaux servant de référence par la suite.

L'idée est non pas de jouer sur les deux calendriers, mais, chaque fois que c'est possible, de faire en sorte que la consultation du public ait lieu avant. Lorsque c'est impossible, on en reviendrait au cas visé par la rédaction de votre amendement.

J'entends bien qu'il existe des situations dans lesquelles il importe de réunir préalablement les commissions consultatives, avant même de soumettre le projet à la consultation du public. Néanmoins, il ne faudrait pas qu'une autorité administrative perverse fasse systématiquement un autre choix que celui de ce dernier.

Dès lors que nous l'aurons précisé aujourd'hui au cours de notre débat, il sera possible de nous référer à nos travaux pour déterminer que l'esprit du législateur est bien de permettre, aussi souvent qu'il est possible, l'ouverture de la procédure d'observation du public avant la saisine de l'organisme consultatif.

Comme nous l'avons souligné lors du débat en commission, il peut y avoir un bon et un mauvais usage de toutes les procédures. En l'occurrence, veillons à ce qu'une bonne pratique prévale !

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Madame la rapporteur, telle ne peut être l'intention du législateur !

En effet, en amont de la décision de l'État, la concertation avec certaines instances est absolument nécessaire, car celles-ci apportent aussi leur expertise et, ce faisant, participent à l'élaboration d'un projet d'acte réglementaire. Elles sont donc réunies dans une phase très antérieure à celle de la consultation du public.

Par exemple, lorsqu'il est question d'un décret ou d'un arrêté sur les nuisibles – vous le savez, le Gouvernement a hérité de la réforme en vertu de laquelle ce sont désormais des textes réglementaires non plus préfectoraux, mais de portée nationale qui sont pris en la matière –, il est prévu la réunion de différentes instances, dans lesquelles s'expriment l'avis des scientifiques et celui des chasseurs, entre autres. Or ces avis sont absolument nécessaires pour que l'État forge le canevas qui servira ensuite à la rédaction du projet d'arrêté ou de décret.

Que l'on ne s'y trompe pas : la norme n'est pas que la réunion des instances consultatives doit intervenir après la consultation du public. J'ai bien compris que la commission souhaite trouver une bonne articulation entre la consultation de certaines instances et la participation du public. Toutefois, je veux vraiment défendre l'idée que, dans nombre de cas, il est de bonne politique que le Gouvernement se concerte au préalable avec certaines instances de la démocratie environnementale, d'une nature différente de la participation et de l'information du public, en amont de la mise en débat d'un projet de décision. Je souhaite que ce point soit bien compris.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 13, présenté par M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin, MM. Desessard, Gattolin et Labbé, Mme Lipietz et M. Placé, est ainsi libellé :

Alinéa 11

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Les organes consultatifs ont accès à la totalité des observations du public.

La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Les dispositions de cet amendement s'inscrivent dans le même débat. Nous l'avons tous souligné, il est difficile de déterminer la façon dont s'articulent les interventions des organes consultatifs et du public, même si Mme la ministre vient d'apporter une réponse.

Il s'agissait d'un amendement d'appel destiné à susciter une discussion. Celle-ci venant d'avoir lieu, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 13 est retiré.

L'amendement n° 12, présenté par M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin, MM. Desessard, Gattolin et Labbé, Mme Lipietz et M. Placé, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« ... - Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Les dispositions de cet amendement se situent, quant à elles, dans le prolongement de ce débat. Elles expliquent aussi pourquoi j'ai retiré le précédent amendement.

On le voit bien, un certain nombre d'aspects ne sont pas parfaitement précisés aujourd'hui. Par exemple, le lien entre la participation du public et les organes consultatifs suscite encore bien des interrogations : si l'organe consultatif, comme vient de le souligner Mme la ministre, délibère

avant, est-ce que son avis doit être aussi étayé sur le site internet que la décision de l'État? Comment faire lorsque les deux procédures interviennent en même temps? Comment procède-t-on si l'avis de l'organe consultatif intervient alors que le débat public est en cours?

Nombre de questions restant en suspens, il convient de s'interroger sur l'opportunité de prévoir un décret, qui reviendrait sur les points que nous n'aurions tout simplement pas imaginés aujourd'hui.

L'adoption de cet amendement n'affecterait pas le caractère opérationnel de toutes les dispositions qui ont été votées cet après-midi, mais elle simplifierait notre tâche, puisqu'elle reviendrait, d'une certaine manière, à reconnaître que nous n'avons pu prévoir la totalité des cas. Je rejoins ici Mme la rapporteur quand elle dit que l'on prend un certain risque en ouvrant un champ nouveau aussi large. Il faut donc peut-être prévoir l'intervention d'un décret complémentaire, ce qui permettrait de valider le constat qu'un certain nombre d'aspects devront être précisés au fil de l'application du texte.

Néanmoins, je me rangerai à l'avis du Gouvernement sur cet amendement de soutien au texte.

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Pour savoir s'il faut, ou non, un décret en Conseil d'État, je m'en remets à l'avis du Gouvernement, qui est tout de même l'instance la plus compétente en la matière.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

Mme Delphine Batho, ministre. Autant je reconnais que nous sommes contraints par la décision du Conseil constitutionnel de légiférer par ordonnance à l'article 7 du projet de loi, autant je ne suis pas partisane de renvoyer au pouvoir réglementaire la définition de principes dont la Charte dispose clairement qu'ils relèvent du domaine de la loi.

Par ailleurs, je pense que ce n'est pas un hasard si le décret en Conseil d'État, qui était prévu à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, n'a jamais été pris. Le projet de loi est assez précis, y compris en matière d'accès à internet, de voie postale, de délais; il fixe les conditions et les limites des dispositifs proposés. Le Gouvernement ne ressent pas la nécessité d'un tel décret en Conseil d'État.

Monsieur Dantec, je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement, faute de quoi j'émets un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Dantec, l'amendement n° 12 est-il maintenu?

M. Ronan Dantec. Non, compte tenu des explications de Mme la ministre, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 12 est retiré.

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 6 rectifié, présenté par Mme Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé:

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Après l'article L. 120-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 120-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 120-3. – Le respect de la procédure prévue par le présent chapitre conditionne la délivrance du permis exclusif de recherches prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier. »

II. – La seconde phrase de l'article L. 122-3 du code minier est supprimée.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. L'exploration des gaz et huiles de schiste suscite, depuis quelques années, l'indignation de nombreux élus et de la plupart de nos concitoyens, notamment à la suite des révélations faites outre-Atlantique par le film *Gasland* sur les risques fondamentaux pour l'environnement que faisait peser cette exploitation.

Cette prise de conscience s'est traduite, politiquement et législativement, par l'adoption d'une loi, publiée en juillet 2011. Ce texte demeure lacunaire, ce que nous avons dénoncé à l'époque, puisqu'il laisse ouverte la porte de l'exploitation de cette ressource dans l'avenir. Le lobbying qui sévit depuis son adoption prouve, s'il le fallait, que certains continuent à espérer en la matière. En témoigne l'appel lancé par des industriels le 19 septembre dernier.

En effet, la recherche reste possible, car c'est non pas le principe même de l'interdiction d'exploitation de cette ressource qui a été acté, mais simplement une interdiction du recours à la fracturation hydraulique. Cette ambiguïté a conduit non pas à l'annulation de l'ensemble des permis de recherche, comme nous l'avions demandé, mais simplement à celle des trois d'entre eux qui étaient les plus emblématiques.

Depuis quelques mois, nous assistons à un retour très fort de ce sujet dans l'actualité. Nous avons noté que le rapport Gallois sur la compétitivité, remis hier au Premier ministre, aborde également la question de cette exploitation, non pas pour en demander l'interdiction, mais pour l'encourager au nom de la compétitivité. Ainsi, il recommande de mener la recherche sur les techniques d'exploitation.

Nous restons, pour notre part, très attachés à une interdiction pure et simple de l'exploitation de cette ressource fossile. En effet, techniquement, lorsqu'un gaz est emprisonné, nous ne voyons pas comment l'extraire, sinon en cassant les murs de sa prison, sauf à imaginer qu'un jour le gaz aurait la faculté de traverser ces parois de pierre!

Par ailleurs, la transition énergétique, que nous appelons de nos vœux, passera non pas par l'exploitation à outrance de ressources fossiles, par définition finies, mais bien à la fois par un recours accru aux énergies renouvelables et par la réduction de la consommation. Cela nécessite un fort investissement de recherche, qui pourrait être adossé à la création d'un pôle public de l'énergie, ainsi que nous le préconisons, permettant de sortir de la logique de court terme portée par les marchés financiers.

Il reste possible, encore aujourd'hui – c'est la raison du dépôt de notre amendement –, que des permis de recherche soient accordés, pour peu que les exploitants affirment ne pas recourir à la fracturation hydraulique. En tout cas, ces derniers pourraient être tentés, juridiquement, d'attaquer les décisions.

Pour sécuriser dès maintenant le processus d'octroi de tels permis concernant les hydrocarbures de roche-mère, nous préconisons de soumettre cet octroi au respect de la procédure définie par l'article 1^{er} du projet de loi.

Ainsi, l'octroi de tout permis de recherche devra faire l'objet d'une information à la fois du public et des élus du territoire concerné, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

Dans l'attente de la refonte du code minier que vous avez annoncée, madame la ministre, laquelle devrait permettre de revenir sur la question, nous proposons donc cet amendement, qui, je le précise, a été rectifié en commission, pour sécuriser la procédure.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Madame Didier, après en avoir discuté, nous n'avons pas retenu plusieurs de vos amendements concernant l'information des communes, parce qu'ils avaient tous en fait la même origine, la même histoire si je puis dire : un défaut d'information sur la délivrance de permis d'exploration des huiles et gaz de schiste dans votre région.

Dès lors que le présent amendement a été rectifié, la commission émet un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. Il est défavorable.

J'ai indiqué tout à l'heure ce qu'il en était de la réforme du code minier. Il n'est pas souhaitable de tout mélanger et d'insérer des dispositions spécifiques dans un projet de loi de portée générale relatif à la participation des citoyens.

Pour en revenir au code minier, je veux de nouveau souligner que l'un des enjeux de la réforme en cours est de le rendre compatible avec l'article 7 de la Charte de l'environnement. En décembre 2010, le Conseil d'État avait d'ailleurs alerté le précédent gouvernement sur le fait qu'il ne serait pas conforme, au regard de cet article 7, de procéder à une codification du code minier à droit constant. J'ai indiqué dans quelles conditions le Gouvernement vous proposera une telle réforme, et il importe que le Parlement soit associé aux travaux préparatoires à la rédaction du futur projet de loi.

Au demeurant, en matière de gaz de schiste, il n'y a aucune ambiguïté et la position du Gouvernement est très claire ; elle a été rappelée par le Président de la République lors de la conférence environnementale.

Aux sept permis abrogés que vous évoquez se sont ajoutées sept demandes de permis, qui étaient dans les circuits administratifs et dont le rejet formel n'avait pas été prononcé. J'ai signé les arrêtés prononçant le rejet de ces demandes le 26 septembre dernier. J'ai aussi donné des instructions très claires aux services déconcentrés de l'État pour qu'ils s'assurent du respect, sur l'ensemble du territoire national, de l'interdiction de la fracturation hydraulique. Toutes les garanties sont donc prises.

Si jamais l'administration avait été induite en erreur sur le recours à telle ou telle technique, cela constituerait, de par la loi, un délit passible de sanction. Il n'y a pas lieu d'imaginer que tel puisse être le cas sur le territoire national. Quoi qu'il en soit, les directives données aux services déconcentrés de l'État sont parfaitement claires.

Toutes ces raisons m'amènent à émettre un avis défavorable sur cet amendement, madame Didier, d'autant que, aujourd'hui, en ce qui concerne les concessions de mines, une enquête publique est d'ores et déjà prévue. C'est sans doute d'ailleurs pour tenir compte de ce dernier élément que vous avez été conduite à rectifier l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1^{er}.

L'amendement n° 8, présenté par Mme Lipietz, M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin et MM. Desessard, Gattolin, Labbé et Placé, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 124-2 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 6° Toutes les études et analyses mises à la charge des exploitants d'une installation classée pour la protection de l'environnement au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement. »

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. L'article L. 124-2 du code de l'environnement dresse la liste d'une série d'informations disponibles qui sont considérées comme étant relatives à l'environnement. Aux cinq catégories d'informations ainsi énumérées, nous proposons d'en ajouter une sixième pour intégrer les études et analyses mises à la charge des exploitants d'une installation classée pour la protection de l'environnement au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Il s'agit notamment d'analyses de l'eau, de l'air, du bruit, à la charge, par exemple, des exploitants de sites Seveso de traitement de déchets de déconstruction. Ces informations relèvent bien du principe de participation du public défini dans la Charte de l'environnement. Nous sommes vraiment là au cœur du sujet !

À cet égard, comme vous le savez, la Seine-et-Marne fait figure, en Île-de-France, de département « poubelle ». Elle compte notamment deux sites Seveso, un site Seveso 1 et un autre, du côté de Mitry-Mory, regroupant des décharges de déchets ultimes potentiellement radioactifs.

Il y a donc un véritable danger écologique et environnemental. Les associations aimeraient que ces analyses, qui sont transmises au préfet, le soient également au public. Il n'y a aucune raison que le préfet en soit le seul destinataire, d'autant que cela ne coûterait strictement rien, puisque ces analyses existent déjà.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Je sollicite l'avis du Gouvernement sur cet amendement, qui me paraît viser un but légitime.

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. En première analyse, les objectifs de cet amendement, que le Gouvernement partage, me semblent déjà satisfaits. En effet, l'article L. 124-2 du code de l'environnement porte sur le droit d'accès à l'information relative à l'environnement : il énumère les catégories de documents qui sont considérés comme comportant des informations sur l'environnement et qui doivent, à ce titre, être transmis au public.

Dans le texte de l'amendement n° 8, il est fait référence à des documents contenant déjà les informations mentionnées à l'article L. 124-2, plus précisément en son 2°.

Par ailleurs, une telle communication est aussi prévue par la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs.

Par conséquent, l'adoption de l'amendement n'aurait aucune portée réelle au regard des textes existants en la matière.

M. le président. La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

Mme Hélène Lipietz. Madame la ministre, il n'est pas mentionné de façon extrêmement précise que les analyses qui relèvent de l'article L. 511-1 du code de l'environnement font partie de ladite liste de documents. Le problème est réel. La preuve est que les associations n'arrivent pas à y avoir accès, sauf à demander au préfet et, si celui-ci ne répond pas, à saisir la CADA. Imaginez les difficultés qu'elles rencontrent pour les récupérer !

Il suffirait simplement d'ajouter un alinéa à la liste déjà existante pour que tout soit beaucoup plus clair.

M. le président. Quel est maintenant l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. La commission s'en remet finalement à la sagesse du Sénat sur cet amendement.

M. Jean-Pierre Placade. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1^{er}.

L'amendement n° 9, présenté par Mme Lipietz, M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin et MM. Desessard, Gattolin, Labbé et Placé, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 124-3 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Art. L. 124-3. - Sont rendues publiques toutes les informations relatives à l'environnement détenues par :

« 1° L'État et les établissements publics ;

« 2° Les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission.

« Cette publication s'effectue par les moyens suivants :

« - La publication électronique sur une plate-forme nationale d'accès aux données environnementales ;

« - Par communication à toute personne sur simple demande.

« Les organismes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels ou législatifs ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre. »

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Une fois qu'il est acté qu'un certain nombre d'informations seront mises à la disposition du public, encore faut-il savoir comment ce dernier pourra y avoir accès.

Madame la ministre, vous avez évoqué la mise en place d'une plate-forme informative en matière de débats publics. Par cet amendement, mon groupe propose justement la publication des informations relatives à l'environnement, soit par voie électronique sur une plate-forme nationale d'accès aux données environnementales, ce qui aurait l'avantage de la simplicité, soit par communication à toute personne qui en ferait la demande, puisque – heureusement ou hélas ! – tout le monde n'a pas encore accès à internet.

M. Jean-Pierre Placade. J'ai dit la même chose précédemment !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. L'article L. 124-3 du code de l'environnement prévoit déjà que toute personne qui en fait la demande reçoit communication des informations relatives à l'environnement.

Madame Lipietz, votre amendement vise à inverser la procédure, dans la mesure où l'administration aurait obligation de communiquer de telles informations, sans même qu'il lui en soit fait la demande.

Je ne dis pas qu'il faut être plein de commisération à l'égard de nos services publics, mais tout de même, je crois qu'un peu de bienveillance à leur endroit, de temps en temps, ne nuirait pas ! De grâce, veillons à ne pas multiplier les exigences extrêmement lourdes en termes administratifs, qui plus est lorsqu'elles pourraient faire l'objet, dès lors que serait créée une obligation d'information, de contentieux supplémentaires.

Aujourd'hui, si une personne qui en a fait la demande ne se voit pas communiquer un certain document, elle peut tout simplement s'en prévaloir comme un moyen de nullité dans le cadre d'une procédure contentieuse. Le renversement de la charge de la preuve qui nous est proposé en l'espèce ne me paraît donc pas des plus efficaces.

La commission émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 9.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. L'article L. 124-3 du code de l'environnement, qu'il est proposé de modifier par cet amendement, fixe la liste des institutions auprès desquelles il est possible d'obtenir des informations relatives à l'environnement.

Madame Lipietz, vous prévoyez de retirer de cette liste les collectivités territoriales et d'ajouter une disposition selon laquelle toutes les informations relatives à l'environnement doivent être rendues publiques sous la forme d'une publication électronique et par communication à toute personne sur simple demande.

La mise en œuvre d'un tel système poserait deux problèmes.

Premièrement, serait généralisée une obligation matériellement et financièrement très lourde pour l'État, notamment en termes de charge de travail.

Deuxièmement, l'exclusion des collectivités territoriales placerait la France en situation de violation de ses obligations internationales et européennes. Les collectivités territoriales doivent aussi satisfaire à un certain nombre d'obligations en termes d'information du public.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

Mme Hélène Lipietz. Madame la ministre, l'exclusion des collectivités territoriales de la liste en question est tout à fait volontaire: il me paraissait logique que celles-ci soient mentionnées dans le cadre des ordonnances que le Gouvernement sera habilité à prendre. Si j'ai fait une erreur, elle est rattrapable.

Par ailleurs, oui, nous préconisons un renversement de la charge, non pas de la preuve mais de la demande. En effet, si l'environnement est véritablement considéré comme un enjeu de santé publique et de qualité de vie, tout le monde doit pouvoir avoir accès rapidement aux informations en la matière, à partir d'un site ou d'une plate-forme commune. Bien sûr, la collecte de l'ensemble des données va accroître la charge de travail des services concernés, mais le jeu en vaut la chandelle.

Je vous ferai remarquer, mes chers collègues, que vous recevez en même temps que votre facture d'eau des analyses sur la qualité de l'eau. Hélas ou tant mieux, il n'y a pas encore de facture d'air, mais n'importe quel citoyen doit pouvoir accéder simplement aux données sur la qualité de l'air. Cela paraît véritablement fondamental: parce que l'environnement aujourd'hui se dégrade très vite, il faut que chacun puisse en avoir conscience à tout moment.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Je veux juste préciser que cet amendement vise l'article L. 124-3 du code de l'environnement, lequel traite des informations relatives à ce domaine. Or le projet de loi est relatif à la mise en œuvre du principe de participation. Quant à l'habilitation prévue à l'article 7, qui autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance, elle ne s'étend pas à ce sujet de l'information. Je voulais qu'il soit bien clair que l'ordonnance en question ne saurait donc toucher à l'article L. 124-3 du code susmentionné.

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec, pour explication de vote.

M. Ronan Dantec. Je considère que, s'il était adopté, cet amendement constituerait une avancée. Il serait logique de se doter de cette plateforme nationale d'accès aux données environnementales sur laquelle nous pourrions aussi retrouver les futurs débats de manière indicative, tels que Mme la ministre les a évoqués tout à l'heure. Cette plateforme, nous en avons besoin. C'est une bonne idée!

Peut-être pouvons-nous nous accorder pour dire qu'il faut aller vers cet outil informatique collaboratif dont nous avons absolument besoin. J'entends l'argument selon lequel il ne faut pas alourdir l'arsenal administratif d'un élément supplémentaire, qui pourrait fragiliser un certain nombre de débats et créer un nouveau nid à recours. Toutefois, cette idée me paraît tout de même intéressante; elle mériterait d'être entendue par le ministère de l'environnement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 2 (Non modifié)

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

Article 2 bis (nouveau)

- ① Le code de l'environnement est ainsi modifié:
- ② 1° Le deuxième alinéa de l'article L. 555-3 est supprimé;
- ③ 2° La seconde phrase du I de l'article L. 555-6 est supprimée;
- ④ 3° Le second alinéa du VII de l'article L. 562-1 est ainsi rédigé:
- ⑤ « Les projets de décrets sont soumis pour avis au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs. » – *(Adopté.)*

Article 3 (Non modifié)

- ① L'article L. 512-7 du code de l'environnement est complété par un III ainsi rétabli:
- ② « III. – Les prescriptions générales sont fixées par arrêté du ministre chargé des installations classées après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques et consultation des ministres intéressés.
- ③ « La publication d'un arrêté de prescriptions générales est nécessaire à l'entrée en vigueur du classement d'une rubrique de la nomenclature dans le régime d'enregistrement.
- ④ « L'arrêté fixant des prescriptions générales s'impose de plein droit aux installations nouvelles. Il précise, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels il s'applique aux installations existantes. » – *(Adopté.)*

Article 4 (Non modifié)

- ① Le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement est ainsi rétabli:
- ② « 5° Délimiter, afin d'y établir un programme d'actions dans les conditions prévues au 4° du présent article:
- ③ « a) Des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L. 212-5-1;
- ④ « b) Les bassins versants identifiés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux comme connaissant, sur les plages, d'importantes marées vertes de nature à compromettre la réalisation, en ce qui concerne les eaux côtières et de transition qu'ils alimentent, telles que définies par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, des objectifs de bon état prévus par l'article L. 212-1;
- ⑤ « c) Des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel prévus par l'article L. 212-1; ». – *(Adopté.)*

Article 4 bis (nouveau)

- ① La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 371-3 du code de l'environnement est ainsi rédigée :
- ② « Ce comité comprend notamment des représentants des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, et notamment de l'ensemble des départements de la région, des représentants des parcs naturels régionaux de la région, de l'État et de ses établissements publics, des organismes socio-professionnels intéressés, des propriétaires et des usagers de la nature, des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et des gestionnaires d'espaces naturels, notamment les parcs nationaux de la région, ainsi que des scientifiques ou représentants d'organismes de recherche, d'études ou d'appui aux politiques publiques et des personnalités qualifiées. » – (Adopté.)

**Article 5
(Non modifié)**

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

**Article 6
(Non modifié)**

- ① Les articles 1^{er} à 5 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2013.
- ② Toutefois, les articles 1^{er} et 5 ne sont pas applicables aux décisions pour lesquelles une consultation du public a été engagée avant le 1^{er} janvier 2013 dans des conditions conformes au II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ou au II de l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi. – (Adopté.)

**Article 7
(Non modifié)**

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, avant le 1^{er} septembre 2013, les dispositions relevant du domaine de la loi ayant pour objet :
- ② 1^o De prévoir, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement autres que celles incluses dans le champ du I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la présente loi et, notamment, à ce titre :
- ③ a) De créer des procédures organisant la participation du public à ces décisions ;

- ④ b) De modifier ou supprimer, lorsqu'elles ne sont pas conformes aux exigences de l'article 7 de la Charte, les procédures particulières de participation du public à l'élaboration de ces décisions ;
- ⑤ 2^o De définir, notamment en modifiant l'article L. 120-2 du code de l'environnement, les conditions auxquelles les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement prises conformément à un acte ayant donné lieu à participation du public peuvent, le cas échéant, n'être pas elles-mêmes soumises à participation du public ;
- ⑥ 3^o D'étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la présente loi aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna.
- ⑦ Le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

M. le président. L'amendement n° 2, présenté par M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement vise à supprimer l'article 7. Je pense, en effet, que nous pouvons nous en tenir aux votes qui sont intervenus jusqu'ici et remettre à un peu plus tard l'examen, dans le cadre d'un nouveau projet de loi, de la deuxième partie du texte, relative aux décisions individuelles et aux décisions des collectivités territoriales.

Comme vous l'avez souligné, madame la ministre, il est paradoxal, au moment où l'on examine un projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation, de retirer au Parlement son pouvoir législatif en lui demandant d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance !

Jeune sénateur, puisque mon élection remonte à un an à peine, c'est vraiment un sentiment de frustration que j'éprouve aujourd'hui – peut-être est-ce parce que j'ai étudié le droit constitutionnel en 1968, une année où les ordonnances n'étaient pas en odeur de sainteté, ce qui m'a laissé une assez grande aversion vis-à-vis de cette manière de légiférer !

Votre argumentation principale consiste à invoquer l'urgence. Pour ma part, je n'y crois pas. Nous avons neuf mois devant nous pour légiférer sur les décisions des autorités publiques individuelles, ainsi que sur les décisions des collectivités territoriales ayant une incidence sur l'environnement. Neuf mois, cela me paraît un délai bien suffisant pour travailler dans des conditions normales au sein de la commission du développement durable spécialement créée pour traiter des questions environnementales. Nous y travaillons d'ailleurs très bien, nous avons un très bon président et une très efficace rapporteur. J'espère aussi travailler, madame la ministre, avec vos services, avec vous.

Je demande la suppression de cet article 7, car je pense que le débat pourrait s'arrêter là. Le texte ainsi adopté répondrait aux exigences du Conseil constitutionnel et nous pourrions nous remettre au travail.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Bien entendu, toute la commission a été sensible à cette sorte d'équation orthogonale qui fait coexister dans le même texte ordonnance et participation. De manière générale, nous sommes peu favorables aux ordonnances.

Je crois néanmoins qu'il faut tenir compte des délais impartis par le Conseil constitutionnel et des engagements importants pris par Mme la ministre dans son intervention au cours de la discussion générale : elle a exprimé sa conscience de l'enjeu et son souci de faire en sorte que cette procédure d'ordonnance non seulement ne contourne pas le Parlement, mais l'y associe. Je pense même que nous allons probablement innover en matière de participation, mais aussi en droit constitutionnel, puisque le Parlement sera associé à l'ordonnance. (*Sourires.*)

Je crois que nous pouvons faire confiance au Gouvernement. C'est la raison pour laquelle la commission est défavorable à l'amendement n° 2.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. Le Gouvernement est lui aussi défavorable à cet amendement.

Je le disais en aparté, sur le mode de la plaisanterie : j'ai peur de créer un précédent. (*Sourires.*) Mesdames, messieurs les sénateurs, je veux répéter très clairement les engagements que je prends devant vous. Tout d'abord, je recevrai toutes les associations d'élus au début du mois de décembre prochain pour leur présenter l'architecture de ce que pourrait être le projet d'ordonnance. La rédaction de ce texte fera intervenir un groupe de travail composé d'associations d'élus.

Je procéderai de même avec la commission du développement durable du Sénat. Il appartiendra à cette dernière de déterminer s'il est préférable de désigner un groupe de travail composé de sénateurs qui réfléchiront avec les services de l'État sur ce projet d'ordonnance ou si c'est devant l'ensemble de la commission que nous devrons, étape après étape, présenter notre travail.

Pour ma part, je veux vraiment vous donner toutes les garanties attestant que je souhaite la concertation la plus large, avec à la fois le Parlement et les associations d'élus, en particulier pour examiner les dispositions qui concerneront les collectivités territoriales. Je ne me contenterai pas de vous dire que le projet de loi de ratification de l'ordonnance comportera, de toute manière, un verrou permettant au Parlement de vérifier que tous les engagements pris ont été tenus.

C'est vraiment dans cet esprit que je souhaite voir rédiger ce projet d'ordonnance, qui répond au calendrier fixé par le Conseil constitutionnel. Je n'en mésestime pas la complexité, notamment quant aux dispositions qui devront être prises pour les décisions individuelles de l'État, mais l'engagement solennel que je prends sera tenu.

M. le président. La parole est à M. Dominique de Legge, pour explication de vote.

M. Dominique de Legge. Nous rejoignons l'analyse développée par M. Tandonnet lors de la défense de son amendement.

En effet, madame la ministre, si vous voulez vraiment associer le Parlement, je vous ferai observer que, jusqu'à preuve du contraire, il est là pour faire la loi, éventuellement sur proposition du Gouvernement. Je suis donc quelque peu

étonné de cette manière de vouloir associer le Parlement en ne lui permettant pas d'exercer, précisément, son pouvoir traditionnel !

Quant à la concertation, je suis intimement convaincu que vous souhaitez la mener avec les élus. Toutefois, je veux également rappeler que le Sénat a vocation à défendre les collectivités territoriales. Par conséquent, il me semble avoir toute sa place dans la rédaction de la loi !

Le groupe UMP s'associe à l'amendement de M. Tandonnet.

M. le président. La parole est à M. Michel Teston, pour explication de vote.

M. Michel Teston. J'ai bien entendu l'intervention de notre collègue de Legge. J'ai la chance d'être sénateur depuis un certain nombre d'années, et il ne me semble pas avoir, dans le passé, entendu un représentant du groupe UMP s'insurger contre le recours aux ordonnances... Je m'en souviens d'autant moins que les gouvernements précédents ont, depuis 2002, largement utilisé cette procédure !

J'ai entendu Mme la ministre expliquer qu'elle prendrait toutes les précautions pour élaborer le texte de l'ordonnance.

M. Dominique de Legge. On en reparlera !

M. Michel Teston. Il y aura une grande concertation. L'intervention de notre collègue de Legge ne me paraît donc pas adaptée à la situation.

Je fais confiance au Gouvernement, qui a pris des engagements forts devant nous. Je souhaite que notre collègue retire son amendement et que nous puissions, ensuite, nous retrouver, notamment au sein de la commission du développement durable, pour examiner le projet d'ordonnance, tel que Mme la ministre vient de nous le présenter.

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier, pour explication de vote.

Mme Évelyne Didier. J'avais déposé un amendement ayant le même objet en commission. C'est dire que, dans ce cadre, nous avons suffisamment échangé sur ce sujet.

Depuis toujours, notre groupe s'est insurgé contre les ordonnances. Cela ne date pas d'aujourd'hui. Et je peux le dire, des ordonnances, on en a vu passer ! Personne n'a donc de leçon à donner à qui que ce soit dans cet hémicycle.

Aujourd'hui, compte tenu des explications qu'elle a données, je veux faire confiance à Mme la ministre. Pour ma part, je m'abstiendrai.

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec, pour explication de vote.

M. Ronan Dantec. Comme l'a dit Laurence Rossignol, nous sommes dans un cas de figure assez nouveau, puisque Mme la ministre prend un engagement très fort, celui de réaliser la loi en concertation avec nous et avec les réseaux d'élus, même s'il faut passer par la case « ordonnance ». En tant que membres de la majorité gouvernementale, il est clair que nous allons faire confiance à l'engagement pris par Mme la ministre.

Sur le fond, il s'agit de faire en sorte que, dans le cadre de cette participation, cette ordonnance ne donne aux collectivités locales ni plus ni moins. Il ne s'agit pas de demander à ces dernières d'accorder encore plus de garanties sur la qualité du débat associé aux décisions en lien avec l'environnement. À l'inverse, il ne s'agit pas non plus de céder à quelques réseaux

qui pousseraient à dédouaner d'une part de leurs responsabilités les collectivités locales, lesquelles prennent beaucoup de décisions lourdes en matière d'environnement.

Je fais confiance à Mme la ministre pour que, à la fin, après cette concertation avec les parlementaires et les réseaux d'élus, l'ordonnance donne finalement un cadre cohérent et de même niveau d'exigence pour les collectivités locales qui prennent beaucoup de décisions dans le domaine de l'environnement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Placade, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Placade. Franchement, nous ne sommes pas favorables au principe des ordonnances. C'est une règle de base, et je dois dire que nous sommes très préoccupés par cet article.

Cela dit, nous avons conscience que ce texte doit avancer. Nous ne savons pas quel sort lui sera ensuite réservé. Nous avons été sensibles, il est vrai, au fait que vous allez autoriser la commission à créer un groupe de travail associant les professionnels et les associations d'élus. Tout cela nous conforte dans notre intention de vous suivre, et c'est ce que nous ferons – à reculons quand même, madame la ministre!

M. le président. La parole est à M. François Fortassin, pour explication de vote.

M. François Fortassin. Cela ne vous surprendra pas, madame la ministre, mes chers collègues, mais je suis totalement contre les ordonnances.

Madame la ministre, je ne doute pas de votre sincérité. Toutefois, dans un temps que je souhaite très lointain, vous aurez un successeur, lequel bien entendu pourra utiliser les ordonnances comme il le voudra, y compris de la façon la plus tordue! Il est donc assez gênant que vous recouriez à cette procédure.

Cela dit, la conception de la vie politique qui est la mienne fait que je vous suivrai, par solidarité avec le Gouvernement. Néanmoins, sachez-le, ce n'est pas avec un enthousiasme délirant.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

Mme Évelyne Didier. Le groupe CRC s'abstient!

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

Articles additionnels après l'article 7

M. le président. L'amendement n° 22, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 7

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le titre III du livre I^{er} du code de l'environnement est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Le Conseil national de la transition écologique

« *Art. L. 133-1.* - Le Conseil national de la transition écologique est présidé par le ministre chargé de l'écologie ou son représentant.

« Il peut décider de la création de formations spécialisées permanentes en son sein.

« *Art. L. 133-2.* - Le Conseil national de la transition écologique est consulté sur :

« - les projets de lois concernant à titre principal l'environnement ;

« - les stratégies, schémas et plans nationaux relatifs à l'environnement et à la biodiversité ;

« - les mesures prises en vue de la mise en œuvre des engagements internationaux de la France, notamment en matière de protection de l'environnement et de biodiversité ;

« - l'agenda annuel des conférences environnementales et le suivi de leur mise en œuvre.

« Il peut, en outre, se saisir de toute question d'intérêt national concernant la transition écologique et le développement durable ou ayant un impact sur ceux-ci.

« Il est annuellement informé de l'évolution des indicateurs nationaux de performance et de développement durable pertinents pour mesurer l'avancement de la transition écologique.

« *Art. L. 133-3.* - Les avis du Conseil national de la transition écologique sont mis à la disposition du public par voie électronique.

« Ils sont transmis au Conseil économique, social et environnemental, aux conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux ainsi qu'aux organismes intéressés par la transition écologique.

« *Art. L. 133-4.* - La composition et les modalités de fonctionnement du Conseil national de la transition écologique, notamment, sont précisées par voie réglementaire. »

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Cet amendement, dont les dispositions font suite à la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, vise à donner corps aux nouveaux partenariats écologiques que nous souhaitons mettre en place. Il tend ainsi à instituer le nouveau Conseil national de la transition écologique, une instance destinée à examiner l'ensemble des décisions ayant trait à l'environnement.

L'innovation principale réside dans la définition d'une gouvernance à « 5 + 1 », associant cinq collèges – ONG, élus, organisations patronales, organisations syndicales et partenaires – et un nouveau collège de parlementaires.

Le Conseil national de la transition écologique, qui aura vocation à remplacer, dès l'entrée en vigueur de la loi, le Comité national du développement durable et du Grenelle Environnement, le CNDDGE, sera obligatoirement consulté sur des décisions relevant des prérogatives de l'État, comme le fait dans son domaine le Conseil supérieur de l'éducation.

Cette instance pourra également donner son avis dans d'autres domaines. Celui-ci sera transmis, comme le prévoient les règles en la matière, au Conseil économique, social et environnemental, ainsi qu'au Parlement.

Les dispositions de cet amendement font plus particulièrement suite à la table ronde sur la gouvernance écologique qui s'est déroulée lors de la conférence environnementale et à

laquelle ont participé non seulement des ONG, mais aussi des syndicats, des représentants des entreprises et des élus locaux, et des parlementaires.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Nous nous félicitons de la création de cette instance, dont le nom, qui nous semble particulièrement bien choisi, marque le franchissement d'un cap : nous dépassons la simple gestion des problèmes environnementaux que nous avons connue dans le passé et allons même au-delà des grandes avancées historiques en matière d'environnement. Il s'agit d'une bonne décision.

Je tiens également à féliciter le Gouvernement d'avoir tenu son engagement, pris devant la conférence environnementale du mois de septembre dernier, de créer un collège parlementaire, même si nous sommes conscients qu'il sera parfois compliqué de cumuler les fonctions de membre de ce collège et de législateur. Je suis certaine que tous les parlementaires ici présents auront à cœur de remplir cette double mission avec sérieux.

L'avis de la commission est donc favorable.

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec, pour explication de vote.

M. Ronan Dantec. Je tiens à exprimer ma satisfaction : la création du Conseil national de la transition écologique représente une avancée majeure. Il est important, je crois, que ce projet de loi l'institue clairement, afin qu'il puisse jouer son rôle pleinement et rapidement. En effet, s'il existait d'ores et déjà, ses membres pourraient échanger utilement avec Louis Gallois, qui parle certes un peu de transition énergétique dans son « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », mais guère de transition écologique...

La création du Conseil national de la transition écologique, que nous soutenons, était donc bien urgente.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 22.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 7.

L'amendement n° 16, présenté par M. Dantec, Mmes Bouchoux, Aïchi, Ango Ela, Archimbaud, Benbassa et Blandin, MM. Desessard, Gattolin et Labbé, Mme Lipietz et M. Placé, est ainsi libellé :

Après l'article 7

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le cinquième alinéa de l'article L. 141-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Cet agrément est attribué pour une durée limitée dans des conditions définies par décret en Conseil d'État pour le territoire sur lequel l'association exerce les activités énoncées au premier alinéa. Il peut être renouvelé. Il peut être abrogé lorsque l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer. »

La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Permettez-moi de faire une dernière tentative... *(Sourires sur les travées du groupe écologiste.)*

Le présent amendement, fortement soutenu les associations agréées de protection de l'environnement – je ne doute pas d'ailleurs que des échanges aient eu lieu avec le Gouvernement ! –, vise à renforcer la nécessaire sécurité juridique de ces associations sur deux points.

Il tend, en premier lieu, à prévoir une vérification du caractère opérationnel de l'agrément. En effet, on contrôlera que les associations continuent de remplir les conditions ayant conduit à sa délivrance. Or s'assurer qu'elles jouent pleinement leur rôle est une façon de les conforter.

Il vise, en second lieu, à préciser la notion de territoire d'activité de ces associations, car les agréments sont liés aux circonscriptions administratives de l'État. Cette précision tend donc à renforcer la sécurité juridique des associations agréées pour la protection de l'environnement, dont le rôle est absolument essentiel dans notre pays.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Je souhaite entendre l'avis du Gouvernement, car je crains de ne pas avoir saisi toute la portée de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. La portée de cet amendement, le Gouvernement l'a bien comprise : ce texte vise à résoudre les difficultés rencontrées par les associations au cours de la procédure d'agrément, telle qu'elle a été modifiée par le décret du 12 juillet 2011.

Au titre des dispositions réglementaires, l'agrément peut être délivré dans un cadre départemental, régional ou national. L'amendement de M. Dantec a pour objet d'autoriser la délivrance des agréments pour un cadre géographique qui ne corresponde pas strictement aux limites susvisées.

Le Gouvernement souscrit à cet objectif, mais il subsiste un point de débat : n'aurait-il pu être atteint par voie réglementaire, sans qu'il soit besoin de passer par la voie législative ?

Sous réserve de la prudence et des aménagements rédactionnels que le Gouvernement pourrait être conduit à proposer lors du débat à l'Assemblée nationale, j'émet un avis favorable.

M. le président. La parole est à M. François Fortassin, pour explication de vote.

M. François Fortassin. J'ai bien entendu les explications de Mme la ministre et de M. Dantec, mais nous sommes ici dans un cas où le mieux est l'ennemi du bien.

Qui s'opposerait au renforcement des droits des associations agréées de protection de l'environnement ? Personne, bien sûr ! Cependant, lorsque l'on examine ce qui se passe sur le terrain, force est de constater, et les élus locaux en savent quelque chose, que ces associations retardent immanquablement tous les projets d'investissement. Tel n'est certes pas leur objectif, mais telle est bel et bien la conséquence de leur action.

Dans une période où le problème essentiel du pays est la relance de la compétitivité et de l'activité des entreprises, pourquoi freiner ces projets par des interrogations sur la couleur des batraciens ? *(Sourires.)* Je ne vous suivrai pas sur ce terrain, madame la ministre, car je défends avant tout l'action des élus, dont ce pays a tant besoin.

Alors que la France compte 3 millions de chômeurs et connaît de graves difficultés économiques, l'urgence n'est pas de connaître les états d'âme passagers des responsables des diverses associations.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 7.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Michel Teston, pour explication de vote.

M. Michel Teston. La consécration du principe de la participation du public fait suite à l'adoption de la Charte de l'environnement de 2004, adossée en 2005 à la Constitution.

Si l'affirmation de ce principe est essentielle, sa mise en œuvre l'est tout autant. Or le Conseil constitutionnel a sanctionné certaines dispositions du code de l'environnement au motif qu'elles étaient contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il convenait donc de modifier certains articles de ce code, en particulier l'article L. 120. Il était par ailleurs urgent de légiférer afin d'assurer le respect des dates butoir fixées par le Conseil constitutionnel.

Ce projet de loi répondant à ces impératifs, le groupe socialiste le votera.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Placade.

M. Jean-Pierre Placade. Comme vous avez pu le constater, madame la ministre, mes chers collègues, le groupe du RDSE a exprimé ses avis à plusieurs reprises, et ceux-ci ont été diversement soutenus. Quoi qu'il en soit, notre démarche en faveur de la transparence et de l'information a été constante.

Nous nous réjouissons, comme Michel Teston, des modifications apportées par ce texte au code de l'environnement. Nous étions toutefois quelque peu inquiets au début de ce débat pour nos élus locaux, surtout ceux qui, comme l'ont dit l'excellent François Fortassin et, avant lui, Roland Ries, ont l'habitude de pratiquer la concertation permanente et la démocratie directe.

Cette pratique est aujourd'hui renforcée et formalisée, ce dont nous nous réjouissons.

Nous pensons qu'il faut un texte équilibré; celui-ci l'est, d'une certaine manière. Nous devons certes assurer une participation directe, mais également nous garder d'entraver l'activité économique et le développement de projets que nos élus portent souvent à bras-le-corps, avec beaucoup de conviction.

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous avons le devoir de légiférer, bien sûr, et ce rendez-vous était nécessaire.

Nous avons participé, tant en commission qu'en séance publique, à un débat constructif. Nous avons été écoutés et entendus. J'espère que nous pourrions continuer à travailler dans de telles conditions.

Si la participation du public est un exercice de plus en plus difficile, je le concède, il s'agit d'un mal nécessaire. Telle est la démocratie: elle consiste à essayer de convaincre, encore et toujours, malgré les difficultés. Après tout, ce pouvoir que

nous tenons de l'élection ne nous appartient pas. Nous n'agissons qu'au nom de l'intérêt général et de la population. La moindre des choses est donc d'impliquer nos concitoyens.

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Le groupe écologiste votera, bien évidemment, ce texte intégrant les avancées de la loi de 2005 et de la Charte de l'environnement, qui a désormais valeur constitutionnelle. Nous avons pris le temps, aujourd'hui lors de cette séance publique mais aussi en commission voilà quelques jours, avec le président et la rapporteur de ce texte, d'améliorer les dispositions.

Nous nous réjouissons également de l'adoption de plusieurs de nos amendements. Nous sommes tout à fait dans la philosophie du travail parlementaire, même si nous avons tous mis en garde contre les ordonnances, dont il ne faut pas abuser; ce principe a fait l'objet d'un consensus.

Je souhaite insister sur deux points avant de conclure.

Premièrement, nous ne devons pas avoir peur, comme c'est encore le cas, de la participation des citoyens et de leurs associations dans le domaine de l'environnement.

C'est parce que les règles de cette participation ne sont pas clairement définies que nous assistons à un développement du contentieux. Les citoyens et les associations n'ont en effet que ce moyen, ou presque, de contester les projets.

J'en suis convaincu, c'est en encourageant le plus possible la participation que nous ferons baisser le nombre des contestations administratives. Pour ce faire, l'État se doit d'être complètement transparent et intègre. Bien sûr, certains projets portés par l'État ou les collectivités locales n'iront pas à leur terme, en raison même de la participation et du débat public.

L'État doit donc prendre l'engagement de renforcer la transparence et l'intégrité lors de la mise à disposition des informations. Or dans un certain nombre de dossiers, il n'a pas toujours suivi cette logique.

Deuxièmement, les débats sur certains sites ministériels annoncés par Mme la ministre constituent un début d'ouverture, mais nous devons aussi être extrêmement attentifs à ce qui passe dans le monde – par exemple ailleurs en Europe ou dans les pays anglo-saxons – et veiller à rendre la participation aussi dynamique que possible grâce à l'ensemble des nouveaux outils participatifs à notre disposition.

Nous avons plusieurs options et il va nous falloir faire preuve d'esprit d'innovation. C'est aussi l'esprit du présent projet de loi. Toutefois, s'il s'agit bien d'un texte sur la participation, il ne traite pas des questions relatives à la médiation, en cas de difficultés de mise en œuvre du dispositif ou s'il apparaît nécessaire de rapprocher des avis divergents, une méthode qui n'est pas dans la tradition de l'État français.

En matière de médiation comme de formes innovantes de participation, nous franchissons donc une première étape avec le texte que nous allons voter, mais nous avons encore du chemin devant nous.

M. le président. La parole est à M. Alain Houpert.

M. Alain Houpert. Le groupe UMP votera ce texte qui apporte une pierre de plus à la Charte de l'environnement, dont l'initiative revient au Président de la République Jacques Chirac. Souvenons-nous: « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs », avait-il dit. Eh bien, le public pourra dorénavant regarder la maison brûler!

Cependant, quand on voit une maison brûler, on appelle les pompiers, qui arrosent la maison... et occasionnent parfois des dégâts plus importants encore ! Or je crains que les dispositions prises par ordonnance ne fassent des dégâts considérables, car nous ne savons pas de quoi l'avenir sera fait. Je regrette donc que l'amendement n° 2 n'ait pas été adopté, car nous aurions retenu alors un dispositif plus lisse et plus respectueux pour l'avenir.

M. Jean-Claude Lenoir. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Après la conférence environnementale pour une transition écologique – et après ce qui s'est passé la semaine dernière –, il était important que notre jeune commission, qui a pour compétences le développement durable et l'environnement, puisse donner un signal fort en adoptant un texte qui ne soit pas contesté, alors que nous allons, conformément à la feuille de route qui nous a été tracée par le Président de la République et par le Premier ministre, nous engager dans d'importants travaux au premier trimestre de l'année 2013.

Il aurait été catastrophique qu'il n'en aille pas ainsi. En effet, selon la formule consacrée, si nous avons à faire face à un problème d'ordre planétaire, la réponse, elle, sera toujours territoriale. Il fallait donc un texte qui donne à nos territoires un nouveau signal, un nouvel espoir.

Je remercie tous les membres de la commission d'avoir fait preuve de compréhension : tant ceux qui se sont abstenus que ceux qui ont voté ce texte, en procédure accélérée, ont manifesté leur volonté de permettre à la conférence pour la transition écologique de prendre un véritable départ.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. La parole est à Mme la rapporteur.

Mme Laurence Rossignol, rapporteur. Je veux remercier à mon tour l'ensemble de mes collègues. Le travail qui a été conduit en commission, puis en séance publique cet après-midi, sous la houlette et grâce au sens du consensus de M. Vall, montre qu'il est possible d'intégrer les amendements des uns et des autres. Le texte qui va ressortir de nos travaux n'est ainsi pas tout à fait le même que celui qui nous a été présenté par le Gouvernement, car de nombreux amendements ont été retenus.

Je remercie également Mme la ministre de la qualité du travail que nous avons pu mener ensemble, en alliant fermeté et confiance. J'estime que nous avons amélioré le texte et j'espère que nos collègues de l'Assemblée nationale poursuivront dans la même voie.

Enfin, je veux remercier les groupes parlementaires qui ont voté le texte ou ne s'y sont pas opposés alors que, je le sais, l'habilitation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnance leur pose quelque difficulté ; ils ont d'ailleurs longuement exprimé leurs réticences à cet égard.

Je conclurai, madame la ministre, en disant que nous vous donnons rendez-vous pour la ratification de l'ordonnance, puisque c'est exercice obligé ; nous serons, alors, vigilants.

J'ajoute, pour rassurer, peut-être pas tous, mais au moins certains de mes collègues, que les ordonnances n'ont pas conduit qu'à des abominations ! Je rappelle que la retraite à

soixante ans, les 39 heures et la cinquième semaine de congés payés en sont des fruits. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Je me félicite du très large rassemblement qui s'est dessiné autour de ce projet de loi, car il traduit une volonté partagée de rendre effectifs les principes qui nous sont inscrits dans notre Constitution. Nous allons ainsi donner à ces derniers toute leur portée concrète, comme le Conseil constitutionnel nous avait rappelé l'urgence de le faire.

Je salue ensuite un débat très constructif. Des améliorations tout à fait remarquables ont, il est vrai, été apportées par le Sénat au projet de loi initialement présenté par le Gouvernement. Je tiens à en remercier Mme la rapporteur et M. le président de la commission, ainsi que tous les groupes, ceux de la majorité, bien sûr, mais aussi ceux de l'opposition, qui ont contribué au débat de façon utile.

Je veux répéter que les préoccupations exprimées ici ont été entendues sur bien des points, même si elles n'ont pas toujours trouvé une traduction concrète dans le texte.

S'agissant en particulier de l'ordonnance, les engagements que j'ai pris seront tenus dans les meilleurs délais, selon un processus qui nous amènera, là encore, à innover. *(Sourires sur les travées du groupe socialiste.)*

La discussion va se poursuivre très prochainement à l'Assemblée nationale, en commission dès la semaine prochaine et en séance publique le 21 novembre, ce qui permettra de respecter la date butoir fixée par le Conseil constitutionnel au 1^{er} janvier. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

9

ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR L'EXAMEN D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de la proposition de loi relative aux juridictions de proximité, déposée sur le bureau de notre assemblée le 23 octobre 2012.

10

DEMANDE D'AVIS SUR UN PROJET DE NOMINATION

M. le président. Conformément aux dispositions de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et en application de l'article L. 722-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, M. le Premier ministre, par lettre en date du 6 novembre 2012, a demandé à M. le président du Sénat de lui faire connaître l'avis de la commission du Sénat compétente en matière de libertés publiques sur le projet de nomination de M. Pascal Brice aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Cette demande d'avis a été transmise à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Acte est donné de cette communication.

11

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

La liste des candidats établie par la commission des finances a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Philippe Marini, François Marc, Richard Yung, Jean-Vincent Placé, Éric Bocquet, Roger Karoutchi et Jean Arthuis ;

Suppléants : MM. Michel Berson, Jean-Claude Frécon, Jean-Pierre Caffet, François Fortassin, Philippe Dominati, François Trucy et Francis Delattre.

12

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE DÉLÉGATION SÉNATORIALE

M. le président. J'informe le Sénat que le groupe socialiste et apparentés a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes à la place laissée vacante par Mme Hélène Héléne Conway-Mouret, ministre déléguée, dont le mandat de sénateur a cessé.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

13

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 7 novembre 2012, à quatorze heures trente et le soir :

1. Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution et projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (n° 69, 2012-2013) ;

Rapport de M. François Marc, fait au nom de la commission des finances (n° 96, 2012-2013) ;

Résultat des travaux de la commission (n° 97, 2012-2013) ;

Avis de M. Yves Daudigny, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 73, 2012 2013).

2. Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer ;

Rapport de M. Serge Larcher, rapporteur pour le Sénat (n° 89, 2012-2013) ;

Texte de la commission (n° 90, 2012 2013).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures vingt-cinq.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

QUESTION(S) ORALE(S)

REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

État d'avancement de la création du Parc naturel marin du bassin d'Arcachon

n° 213 - Le 8 novembre 2012 - **Mme Marie-Hélène Des Esgaulx** attire l'attention de **Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie** sur l'état d'avancement de la création du parc naturel marin du bassin d'Arcachon.

Elle souhaite lui rappeler les étapes de la préfiguration du projet, depuis 2008, et souligner la forte mobilisation constructive de l'ensemble des intervenants concernés, notamment les acteurs locaux de la mer. Les différents professionnels, et particulièrement les conchyliculteurs, ont appelé depuis longtemps ce projet de leurs vœux, souhaitant la mise en place d'un gestionnaire du plan d'eau « bassin d'Arcachon et son ouvert », à même de concilier et développer durablement les activités humaines et économiques.

Le 10 janvier 2010, un arrêté ministériel a lancé l'étude pour la création d'un « parc naturel marin sur le bassin d'Arcachon et son ouvert ». La mission d'étude a été confiée à l'Agence des aires marines protégées, établissement public pour la protection du milieu marin, sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Le projet finalisé a été soumis à enquête publique du 26 décembre 2011 au 2 février 2012, auprès des dix mairies du littoral concernées, sur le bassin d'Arcachon. Dans les conclusions de son rapport de mars 2012, le commissaire enquêteur a estimé qu'il y avait lieu d'émettre un avis favorable à la création du Parc marin, comme en atteste le chiffre de 89 % des personnes et associations qui ont répondu favorablement à l'enquête menée.

Les sept orientations de gestion ont pu être validées, avec un parc marin qui aura donc pour ambition :

- de préserver et restaurer la biodiversité lagunaire,
- de garantir le bon fonctionnement écologique des milieux,
- de contribuer à la mise en valeur des patrimoines naturels,
- de promouvoir et accompagner les filières professionnelles de la pêche et de la conchyliculture,
- de promouvoir les activités nautiques dans le respect du milieu marin,
- d'améliorer la connaissance de la dynamique du bassin,
- de responsabiliser l'ensemble de la population avec une sensibilisation aux impacts des usages.

Le préfet d'Aquitaine a présenté, le 10 juillet 2012, au Conseil maritime de façade sud atlantique, le conseil de gestion du futur parc marin, composé au total de 51 membres, et assurant une représentation équilibrée des différents collèges en rassemblant élus, services de l'État, collectivités territoriales, associations de protection de l'environnement, professionnels de la mer, usagers de loisirs et personnalités qualifiées.

L'ensemble des études préalables ayant été menées à leur terme, elle souhaite donc savoir si la création du « Parc naturel marin du bassin d'Arcachon et de son ouvert » est toujours bien d'actualité et quand interviendra la signature du décret de création, tant attendu.

Sortir les laboratoires publics départementaux de la concurrence

n° 214 - Le 8 novembre 2012 - **Mme Marie-France Beauflis** attire l'attention de **Mme la ministre des affaires sociales et de la santé** sur la situation des laboratoires publics départementaux.

Elle constate que la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques dans son article 52 a signé la programmation de l'arrêt de mort de nombreux laboratoires publics départementaux au profit du développement croissant de véritables monopoles privés et en fragilise d'autres comme celui de Touraine. Elle regrette que la France soit le seul pays à confier la protection de la santé à des grands groupes privés qui pratiquent de façon déloyale le dumping commercial et bénéficient de l'argent public. Elle propose d'amender l'article 52 de la loi du 30 décembre 2006 et en particulier de modifier l'article L. 1321-5 du code de la santé publique ainsi que d'abroger tous les décrets et circulaires qui organisent ce processus de libéralisation. Elle pense qu'il est urgent de ne confier qu'aux laboratoires publics, chargés d'assurer un service de proximité de qualité, les analyses relatives au contrôle des eaux. Elle suggère d'inscrire ces missions au profit des laboratoires publics dans les compétences des conseils généraux.

Déclassement des dépendances du domaine public communal

n° 215 - Le 12 novembre 2012 - **M. Henri Tandonnet** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur le déclassement des dépendances du domaine public communal, et plus spécifiquement sur la question de la vente des biens du domaine public des collectivités sans déclassement préalable de son affectation à son utilité publique.

L'État est aujourd'hui dispensé de ce déclassement. En effet, selon l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), un dispositif dérogatoire permet à l'État, à ses établissements publics ou, depuis 2009, aux établissements publics de santé de déclasser des immeubles appartenant au domaine public et affectés à un service public avant même qu'ils ne soient matériellement désaffectés. Ce déclassement par anticipation permet aux personnes publiques concernées, par la vente d'immeubles encore occupés, de financer par exemple la construction des immeubles dans lesquels les services intéressés pourront être transférés. En revanche, les collectivités territoriales ne disposent pas de telles dérogations. Harmoniser la situation des collectivités territoriales avec celle de l'État et de ses établissements publics au regard des possibilités de déclassement des dépendances du domaine public serait souhaitable.

Des exemples concrets illustrent parfaitement la nécessité de cette harmonisation. Un terrain sportif, une carrière équestre par exemple, bien qu'appartenant à la collectivité territoriale est affecté à une utilité publique puisque sportive. Si la collectivité veut céder ce bien à un club d'équitation, il n'a pas la possibilité de le faire sans démontrer que le bien n'est plus affecté au service

sportif, il faudra donc arrêter les activités sur une période significative assez longue. Il est donc nécessaire d'appréhender, comme pour l'État, la notion de désaffectation et de supprimer la période pendant laquelle le bien est rendu inutilisable, bien souvent artificiellement. En effet, il y a actuellement beaucoup de difficultés à transférer des biens du domaine public au domaine privé pour poursuivre des activités qui pourraient être gérées par des acteurs privés, notamment associatifs.

Il lui demande les raisons pour lesquelles la solution de souplesse ne serait pas applicable aux collectivités territoriales. Il souhaite également savoir si des mesures pourraient être prises afin de rendre possible la vente d'un bien public sans désaffectation lorsque le service affecté à ce bien relève d'une activité économique au sens large (tourisme, activités sportives, loisirs et découvertes...), l'objectif étant de ne pas arrêter l'activité pour une période de désaffectation et de pouvoir céder l'activité à des acteurs plus qualifiés et professionnels.

Situation alarmante des déserts médicaux dans le département de l'Essonne

n° 216 - Le 8 novembre 2012 - **M. Jean-Vincent Placé** attire l'attention de **Mme la ministre des affaires sociales et de la santé** sur la situation alarmante des déserts médicaux dans le département de l'Essonne.

Le délitement de notre système de santé, amplifié ces dix dernières années avec l'instauration des franchises médicales, la casse du service public hospitalier, un reste à charge de plus en plus important pour les patients, la récente augmentation de la taxation sur les mutuelles et des dépassements d'honoraires toujours plus importants, poussent une part croissante de Français à retarder, voire à renoncer aux soins pour des raisons financières. De surcroît, la répartition inégale des professionnels de santé sur le territoire porte une grande responsabilité dans l'abaissement de la qualité du service public de santé en faisant apparaître des déserts médicaux aussi bien dans les zones rurales que dans les zones périurbaines et populaires.

Ainsi, le diagnostic francilien de l'agence régionale de santé d'Île-de-France présente les forces et faiblesses de l'offre régionale, laquelle est caractérisée par de nombreux déséquilibres touchant autant les professionnels (spécialistes, omnipraticiens, paramédicaux), les secteurs conventionnels (secteur 1, secteur 2, honoraires libres), que le territoire régional (centre / périphérie, centre ville, banlieues, zones rurales). À cela s'ajoutent les difficultés liées au départ non remplacé de professionnels de santé dans les cinq prochaines années. Par ailleurs, la profession de médecin n'est pas la seule concernée, le même phénomène de tension est constaté pour les métiers d'infirmier, de sage-femme ou encore de masseur-kinésithérapeute.

Il souhaite porter à sa connaissance que le département de l'Essonne n'échappe pas au phénomène de baisse démographique des professionnels de santé. Ainsi parmi les vingt-neuf territoires franciliens qui devraient être reconnus déficitaires par l'ARS IDF, quatre concernent l'Essonne (Grigny, La Ferté-Alais, Méréville et Vigneux-sur-Seine) et parmi les vingt et un territoires complémentaires retenus comme fragilisés, deux se situent dans ce même département (Saint-Chéron, Morsang-sur-Orge).

La santé étant l'une des préoccupations majeures des Français et Françaises au même titre que l'emploi et le logement, et face à l'ampleur croissante des inégalités d'accès financières et territoriales aux soins primaires, il lui demande si elle envisage d'adopter des mesures pour que chacun et chacune, sur notre territoire, puisse accéder à une offre de soins de qualité, à une offre de soins de proximité et à une offre de soins financièrement accessibles.

Enseignement du latin et du grec

n° 217 - Le 15 novembre 2012 - **Mme Maryvonne Blondin** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale** sur les difficultés de l'enseignement des langues et cultures de l'antiquité.

Moins de postes, fermeture de cursus à l'université, une partie seulement des postes ouverts au Capes de lettres classiques pourvus, diminution des élèves et étudiants en latin et en grec : telle est la situation périlleuse dans laquelle se situe, depuis quelques années, la transmission des langues et cultures de l'antiquité.

En 2012, environ 20 % d'une même classe d'âge de collégiens fréquentent actuellement les enseignements de latin-grec. Au lycée, où ces matières ne sont plus qu'en option, cette proportion

chute à moins de 10 %. Au nom de contraintes budgétaires et idéologiques, la politique nationale de suppression de milliers de postes publics et d'économies de fonctionnement, voulue par la majorité précédente, n'a fait qu'accentuer cette tendance.

Cependant les élèves pourraient être beaucoup plus nombreux à suivre ces enseignements, la demande familiale et sociale ne diminuant pas. En effet, l'importance du latin et du grec est fondamentale pour la maîtrise de la langue française, pour l'acquisition des langues étrangères qui en découlent, ou encore pour l'acquisition d'une culture humaniste, trois des piliers du socle commun de connaissances et de compétences.

En conséquence, elle lui demande de bien vouloir lui indiquer les mesures que son ministère compte prendre concernant l'avenir de l'enseignement du latin et du grec.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	191,20
33	Questions 1 an	142,00
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	171,40
35	Questions 1 an	102,10
85	Table compte rendu 1 an	35,60
95	Table questions 1 an	23,40

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 17 novembre 2011 publié au *Journal officiel* du 19 novembre 2011

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,50 €