

Environnement

Mise en œuvre du principe de participation du public

L'ordonnance du 5 août 2013 entend mettre fin à l'absence de transparence des décisions publiques et aux faiblesses de la démocratie participative en matière d'environnement. Elle met en place un système de consultation du public qui s'étend désormais aux collectivités.

L'AUTEURE



**CÉLINE
LHERMINIER,**
avocate à la Cour,
SCP Seban et associés

L'ordonnance du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public, défini à l'article 7 de la charte de l'environnement, a été peu commentée en raison du thème assez théorique qu'elle aborde, à savoir la mise en œuvre du principe de participation du public aux décisions publiques en matière d'environnement. Toutefois, elle présente un intérêt. D'une part, elle s'attaque à l'absence de transparence des décisions publiques et les faiblesses de la démocratie participative en matière d'environnement. En effet, l'étude des modèles étrangers illustre le retard pris par la France en matière de participation des citoyens à l'élaboration des décisions environnementales. D'autre part, elle met en place un système de consultation du public qui s'étend désormais aux collectivités territoriales.

Contexte de publication et objectifs de l'ordonnance

Le principe de participation est défini à l'article 7 de la charte de l'environnement adoptée en 2004 et adossée à la Constitution en 2005. Selon cet article, « toute personne a le droit [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Ce principe de participation est mis en œuvre depuis longtemps par des procédures, telles que l'enquête publique ou, plus récemment, le débat public. Il recouvre non seulement le droit d'accéder aux informations mais aussi le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques. Surtout, la participation du public ne consiste pas à dessaisir les élus et l'administration de leur pouvoir de décision, mais doit permettre une meilleure acceptation des réglementations en amont et une réduction des risques de contentieux en aval. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont affirmé la valeur constitutionnelle de cet article (1). Cette consécration a conduit à introduire un nouvel article L.120-1 dans le code de l'environnement à l'occasion de la loi Grenelle II. L'objet de cet article était de définir les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics.

● Une mise en œuvre jugée insatisfaisante

Toutefois, plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont montré le caractère à la fois incomplet et fragile de ce dispositif (2). Il a estimé que la mise en œuvre du principe de participation était insuffisante et a censuré les dispositions de l'article L.120-1. C'est à cette insuffisance que la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public a entendu remédier. L'article 12 de cette loi a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires afin de prévoir les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. C'est dans ce contexte de réponse aux censures du Conseil constitutionnel que l'ordonnance du 5 août est intervenue et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2013.

Les objectifs de cette ordonnance sont d'assurer une mise en œuvre effective du principe de participation du public et de garantir à chacun de faire entendre sa voix sur les projets de décision ayant un impact sur son cadre de vie et sa santé.

Généralisation du principe de participation

● Extension des dispositions de l'article L.120-1 du code de l'environnement

Le champ de l'article L.120-1 a été élargi aux décisions réglementaires de l'ensemble des autorités publiques, à savoir aux décisions non seulement des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, mais également désormais des collectivités territoriales. Et il s'agit là d'une précision qui ne figurait pas dans le texte précédent. Toutefois, cette extension ne s'applique pas aux décisions qui concernent directement l'Etat et ses établissements publics. En outre, le public n'a pas à être sollicité sur les décisions réglementaires des autorités publiques, dès lors qu'elles sont par ailleurs soumises à une procédure particulière de participation du public, telle qu'enquête publique, concertation (L.300-2 du code de l'urbanisme) ou débat public. Autrement dit, le champ d'application de l'ordonnance

ne concerne pas les décisions telles qu'une création de ZAC, une extension de ligne de métro, la construction d'un boulevard urbain, les projets de contournement ferroviaire par des lignes TGV, toutes ces décisions étant soumises à étude d'impact, concertation et enquête publique. L'ordonnance vise tout le reste des décisions prises par les autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, ce qui est loin d'être négligeable ou anecdotique.

A titre d'exemples de décisions soumises au principe de participation en vertu de cette ordonnance, on peut citer, pour les autorités de l'Etat, les décrets de nomenclature ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement), les décisions de classement de sites naturels ou de forêts, les projets de prescriptions techniques applicables à des ICPE, les décisions relatives à la pêche. Et, pour les collectivités territoriales, les décisions relatives à la gestion des eaux, les décisions de police du maire relatives aux bruits de voisinage, à la salubrité, aux déchets... Par ailleurs, le principe de participation s'applique également aux décisions individuelles.

● Introduction d'un nouvel article L.120-1-1

L'ordonnance crée un mécanisme supplétif de participation du public à l'élaboration des décisions individuelles des autorités publiques. Ce mécanisme ne s'applique lui aussi qu'en l'absence de procédure particulière type enquête publique. Schématiquement, il consiste en une consultation du public par voie électronique, certaines collectivités territoriales pouvant procéder au recueil d'observations sur un registre. L'intérêt premier de cette ordonnance est de généraliser la mise en œuvre du principe de participation et d'étendre son champ d'application, afin de le rendre plus effectif. Le deuxième intérêt de cette ordonnance est de proposer de nouvelles modalités de participation et de permettre des modulations de cette participation en fonction de la taille de la collectivité.

Modalités de participation renouvelées et adaptées

Auparavant, l'article L.120-1, dans son ancienne rédaction, prévoyait deux modalités de participation, à savoir la publication du projet de décision avant transmission pour avis à cet organisme, dans le cas d'une saisine obligatoire d'un organisme consultatif et en l'absence de consultation, la publication du projet de décision par voie électronique, et la formulation par le public des observations. L'ordonnance réforme ces modalités de participation et les adapte pour les décisions réglementaires en fonction de la taille de la collectivité. Il en résulte un dispositif à trois niveaux assortis d'exigences différentes en fonction de la taille de la collectivité.

En premier lieu, pour les communes de plus de 10000 habitants et les groupements de collectivités de plus de 30000 habitants, les modalités de participation consistent en une mise à disposition par voie électronique du projet de

décision, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet. Ensuite, les observations du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'administration dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition. Ce projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de 4 jours à compter de la date de clôture de la consultation. L'administration dresse une synthèse des observations du public. Cette synthèse

À NOTER

Le code de l'environnement permet désormais la consultation du public par voie électronique, certaines collectivités territoriales pouvant procéder au recueil d'observations sur un registre.

indique les observations du public dont il a été tenu compte. Elle rend publics, par voie électronique, cette synthèse ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. En deuxième lieu, concernant les communes de moins de 10000 habitants et les groupements de collectivités territoriales de moins de 30000 habitants, les formalités sont un peu moins importantes et surtout alternatives à la voie électronique: elles consistent, par exemple, en un dépôt des observations sur un registre papier. Pèse également sur les collectivités l'obligation de rendre publique, par voie d'affichage, une synthèse des observations du public. En revanche, elles n'ont pas l'obligation, comme les plus importantes, de publier, dans un document séparé, les motifs de la décision.

Enfin, en troisième lieu, concernant les communes de moins de 2000 habitants, des modalités très allégées sont prévues et se résument en l'organisation d'une réunion publique. En outre, le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de quatre jours à compter de la date de la réunion publique. Ces communes n'ont également pas l'obligation de publier une synthèse des observations du public ni un document exposant les motifs de la décision.

Ce sont donc ces dernières dispositions, qui ne sont pas les plus innovantes ni les plus contraignantes, qui s'appliquent à la très grande majorité des communes, celles de moins de 2000 habitants représentant 86,3% d'entre elles.

Même s'il est aisé d'admettre une différence de traitement en fonction de la taille des collectivités, toutes les collectivités ne bénéficiant pas des mêmes moyens matériels et humains, c'est avec regret que l'on constate la disparition de ces dispositifs qui assuraient une meilleure prise en considération des remarques du public et une plus grande effectivité du principe de participation. Par ailleurs, l'ordonnance prévoit des cas de dispenses à la procédure de participation. Ces exclusions en limitent-elles la portée?

Exclusions prévues par l'ordonnance

Sont exclues les décisions prises conformément à une décision réglementaire ou à un plan, schéma ou programme ou tout autre document de planification ayant donné lieu à la participation du public. De plus, la procédure de (•••)

RÉFÉRENCES

- Ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public.

(•••) participation ne s'applique pas en cas d'urgence justifiée par la protection de l'environnement, la santé publique ou l'ordre public

● Concernant les décisions individuelles

Ne sont pas soumises à la procédure de participation: les décisions pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation, les décisions ayant le caractère d'une mise en demeure ou d'une sanction, les décisions qui ont sur l'environnement un effet indirect ou non significatif, les décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent une décision soumise à une procédure particulière de participation du public, type enquête publique.

À NOTER

Les cas d'exclusion ne vident pas de sa substance l'ordonnance et l'effectivité du principe de participation, puisqu'il s'agit, pour la plupart, de cas d'exclusion classique.

De même et classiquement, la procédure de participation du public est exclue en cas d'atteinte aux intérêts liés au secret des délibérations du gouvernement, à la défense nationale, à la sûreté de l'État, à la conduite de la politique

extérieure de la France, et en cas d'urgence justifiée par la protection de l'environnement, la santé publique ou l'ordre public, comme pour les décisions réglementaires.

En résumé, les cas d'exclusion ne vident pas de sa substance l'ordonnance et l'effectivité du principe de participation, puisqu'il s'agit, pour la plupart, de cas d'exclusion classiques.

Au demeurant, la seule exclusion qui tend à relativiser la portée de l'ordonnance concerne les décisions ayant sur l'environnement un effet indirect ou non significatif, et ce d'autant plus si une interprétation extensive de ce type de décisions venait à être retenue.

En conclusion, si on comprend aisément la volonté de ne pas imposer aux administrations une charge excessive, on regrette que l'ordonnance n'ait pas été plus ambitieuse afin de donner une réelle portée au principe constitutionnel de participation du public.

Toutefois, cette ordonnance constitue tout de même une avancée. Reste à voir comment elle va être mise en œuvre

en pratique et comment les collectivités territoriales vont concrètement savoir si telle décision est soumise à ce type de consultation, en fonction de l'impact escompté sur l'environnement et comment elles vont notamment pouvoir apprécier l'absence d'effet direct ou significatif de telle décision sur l'environnement. L'une des réponses serait peut-être de procéder par élimination: si telle décision ayant un impact significatif sur l'environnement au sens large (santé, qualité de vie) n'est pas soumise à enquête publique ou étude d'impact, elle pourra alors être soumise à la procédure prévue par le code de l'environnement au titre du principe de participation. Par ailleurs, quid si cette procédure n'est pas mise en œuvre alors qu'elle aurait dû l'être? Aucune sanction ne semble avoir été prévue, ce qui constitue un vide juridique que le juge ne manquera pas de combler.

(1) Cons. const. 19 juin 2008; CE 3 oct. 2008, Cne Annet, req. n°297931.
(2) Déc. QPC n°2011-183/184, 14 oct. 2011; déc. QPC n°2012-262, 13 juill. 2012; déc. QPC n°2012-270, 27 juill. 2012; déc. QPC n°2012-269, 27 juill. 2012; déc. QPC n°2012-269, 23 nov. 2012.

À RETENIR

- **Généralisation.** L'ordonnance du 5 août 2013 élargit le champ du principe de participation dû et à un renouvellement des modalités de mise en œuvre de la démocratie participative et à une adaptation de ses modalités, en fonction de la taille des collectivités. Cet élargissement doit néanmoins être apprécié au vu des cas d'exclusion prévus.

Les Cahiers
juridiques
de La Gazette

Le magazine juridique des agents des collectivités territoriales et des élus locaux.

Un système d'informations complet, pratique et réactif !

Abonnez-vous sur

L'actualité juridique décryptée

Chaque mois, Les Cahiers juridiques de La Gazette



Chaque semaine, la newsletter juridique



www.territorial.fr rubrique presse en ligne