

Délibération n°2013-01 : avis sur le projet de loi de ratification de l'ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement

Adopté le 15 octobre 2013

Le Conseil national de la transition écologique,

saisi par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie d'un projet de loi de ratification de l'ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement,

ayant formulé en séance des remarques auxquelles des réponses ont été apportées,

n'émet pas d'objection à ce projet.

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable

Jean-Paul ALBERTINI

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n° 2013-714 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

NOR : DEVX1324913L/Rose-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 12 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, avant le 1^{er} septembre 2013, les dispositions relevant du domaine de la loi ayant pour objet, notamment, de prévoir, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement, les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement autres que celles prévues au I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de cette loi et de définir, notamment en modifiant l'article L. 120-2 du même code, les conditions auxquelles les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement prises conformément à un acte ayant donné lieu à participation du public peuvent, le cas échéant, n'être pas elles-mêmes soumises à participation du public.

L'ordonnance n° 2013-714 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, prise en vertu de cette habilitation, a été publiée au *Journal officiel* de la République française le 6 août 2013.

Conformément à l'article 38 de la Constitution, l'article 12 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 précise que le projet de loi de ratification de cette ordonnance doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de celle-ci.

L'**article 1^{er}** du projet de loi procède à cette ratification.

Ses **articles 2, 3, 4 et 5** apportent au code de l'environnement, au code général des collectivités territoriales et au code général de la propriété des personnes publiques des modifications limitées dont l'objet est d'assurer la pleine cohérence de la réforme en deux temps du dispositif transversal de participation du public issue de la loi du 27 décembre 2012 et de l'ordonnance du 5 août 2013 précitées et la parfaite conformité aux exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement de certaines procédures particulières de participation.

Ainsi, le *a* du 1° de l'article 2 modifie l'article L. 120-1 du code de l'environnement, applicable aux décisions réglementaires et d'espèce des autorités publiques, en précisant, à l'instar de l'article L. 120-1-1 relatif aux décisions individuelles, que ses dispositions ne s'appliquent pas :

- d'une part, aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent une décision soumise à une procédure particulière de participation du public ;

- d'autre part, et conformément à une jurisprudence désormais bien établie du Conseil constitutionnel, aux décisions qui ont une incidence indirecte et non significative sur l'environnement.

En outre, il est apparu utile et cohérent d'étendre les dispositions de l'article L. 120-1-4 du code de l'environnement, qui précise, s'agissant des décisions individuelles, que la participation du public peut être exclue lorsqu'il n'est pas possible d'y procéder sans porter atteinte aux intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4 du même code, aux décisions relevant de l'article L. 120-1.

Le *b* du 1°, le 2° et le 10° de l'article 2 adaptent les dispositions des articles L. 120-1 et suivants pour tenir compte de l'organisation particulière de la collectivité de Saint-Martin et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et étendent ces dispositions, sous réserve de quelques ajustements, aux Terres australes et antarctiques françaises. L'article 5 a pour objet, quant à lui, de rendre applicable dans ce même territoire les modifications apportées par le projet de loi à des dispositions du code de l'environnement qui y sont déjà applicables.

D'autres dispositions de l'article 2 ont pour objet de rendre applicables les dispositions supplétives des articles L. 120-1 et suivants du code de l'environnement, sous réserve, le cas échéant, des adaptations nécessaires, à plusieurs catégories de décisions actuellement régies par des dispositions spécifiques. Il s'agit :

- des décisions arrêtant la liste de certains cours d'eau le long desquels s'applique l'obligation de maintenir des bandes enherbées (4°) ;

- du décret en Conseil d'Etat adoptant les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (7°) ;

- des décisions arrêtant les plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement des espèces visées aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que des espèces d'insectes pollinisateurs (8°) ;

- des décisions prises sur les demandes d'autorisation d'installations nucléaires de base destinées à fonctionner pendant une durée inférieure à six mois (9°).

Enfin, certaines dispositions du projet de loi ont pour objet de porter au niveau législatif, avec quelques ajustements de détail, certains aspects de procédures particulières de participation du public. Tel est ainsi l'objet :

- en ce qui concerne l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, du 5° de l'article 2 et, s'agissant des dispositions spécifiques à la Corse, de l'article 4 ;

- en ce qui concerne l'élaboration des plans d'action pour le milieu marin, du 6° de l'article 2, dont la rédaction nouvelle permettra l'accès du public à l'intégralité des pièces constituant les projets d'éléments de ces plans et non pas uniquement à leurs résumés ;

- en ce qui concerne les concessions d'utilisation de domaine public maritime en dehors des ports, de l'article 3.

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n° 2013-714 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

NOR : DEVX1324913L/Rose-1

Article 1^{er}

L'ordonnance n° 2013-714 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 est ratifiée.

Article 2

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° L'article L. 120-1 est ainsi modifié :

a) Le I est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent les décisions mentionnées à l'alinéa précédent qui sont soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

« Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif. » ;

b) Le III est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent III s'appliquent aux décisions prises par les autorités, respectivement, de la collectivité de Saint-Martin et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. » ;

2° Le III de l'article L. 120-1-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent III s'appliquent aux décisions prises par les autorités, respectivement, de la collectivité de Saint-Martin et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. » ;

3° A l'article L. 120-1-4, les mots : « à l'article L. 120-1-1 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 120-1 et L. 120-1-1 » ;

4° Dans la première phrase du II de l'article L. 211-14, les mots : « , après que, pour chaque département concerné, le public a été mis à même de formuler des observations » sont supprimés ;

5° Le II de l'article L. 212-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *II.* - Le comité de bassin organise la participation du public à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Il met à la disposition du public, pendant une durée minimale de six mois, dans les préfectures, au siège de l'agence de l'eau du bassin et par voie électronique, afin de recueillir ses observations :

« - trois ans au moins avant la date prévue d'entrée en vigueur du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le calendrier et le programme de travail indiquant les modalités d'élaboration ou de mise à jour du schéma directeur ;

« - deux ans au moins avant la date prévue d'entrée en vigueur du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin ou groupement de bassins en matière de gestion de l'eau ;

« - un an au moins avant la date prévue de son entrée en vigueur, le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

« Les modalités de ces consultations sont portées à la connaissance du public quinze jours au moins avant le début de la mise à disposition de ces documents.

« Le comité de bassin peut modifier le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux pour tenir compte des avis et observations formulés. » ;

6° L'article L. 219-11 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 219-11.* - Des résumés des projets d'éléments du plan d'action mentionné au I de l'article L. 219-9, accompagnés de l'indication des modalités d'accès à l'intégralité de ces projets, sont, cinq mois au moins avant la date prévue à l'article L. 219-10 pour la mise en œuvre ou l'achèvement de chacun des éléments, mis à disposition du public par voie électronique pour une durée de trois mois en vue de recueillir ses observations.

« Les modalités de ces consultations sont portées à la connaissance du public quinze jours au moins avant le début de la mise à disposition.

« L'autorité administrative établit une synthèse des observations du public. » ;

7° Le deuxième alinéa de l'article L. 371-2 est abrogé ;

8° Au premier alinéa de l'article L. 414-9, les mots : « , après consultation du public, » sont supprimés ;

9° Le second alinéa de l'article L. 593-37 est remplacé par les dispositions suivantes :

« La demande d'autorisation est soumise à la participation du public dans les conditions prévues à l'article L. 120-1-1. Par dérogation au troisième alinéa du II de cet article, la durée de la consultation est fixée à un mois. Le dossier accompagné notamment des résultats de la consultation du public est ensuite soumis à l'Autorité de sûreté nucléaire. » ;

10° L'article L. 640-1 est ainsi modifié :

a) Au I, après les mots : « Les articles », sont insérés les mots : « L. 120-1, à l'exception des III et IV, L. 120-1-1, à l'exception du III, L. 120-2 à L. 120-3, » ;

b) Il est complété par un IV ainsi rédigé :

« IV. - Pour son application aux Terres australes et antarctiques françaises, la mise en consultation sur support papier prévue au II de l'article L. 120-1 s'effectue au siège des Terres australes et antarctiques françaises. »

Article 3

L'article L. 2124-3 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :

1° Après les mots : « Pour l'application des articles L. 2124-1 et L. 2124-2 » sont insérés les mots : « et sans préjudice des articles L. 2124-27 à L. 2124-30, » ;

2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports font l'objet, avant leur approbation, d'une enquête publique prévue à l'article L. 123-1 du code de l'environnement. Cette disposition ne s'applique pas aux concessions de plage, aux autorisations d'exploitation de cultures marines et aux ouvrages et installations soumis à l'octroi d'un titre minier. »

Article 4

L'article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa du I est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le comité de bassin organise la participation du public à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Il met à la disposition du public, pendant une durée minimale de six mois, dans les préfectures, au siège de l'agence de l'eau du bassin et par voie électronique, afin de recueillir ses observations :

« - trois ans au moins avant la date prévue d'entrée en vigueur du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le calendrier et le programme de travail indiquant les modalités d'élaboration ou de mise à jour du schéma directeur ;

« - deux ans au moins avant la date prévue d'entrée en vigueur du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin ou groupement de bassins en matière de gestion de l'eau ;

« - un an au moins avant la date prévue de son entrée en vigueur, le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

« Les modalités de ces consultations sont portées à la connaissance du public quinze jours au moins avant le début de la mise à disposition de ces documents.

« Le projet de schéma arrêté par le comité de bassin est soumis, pour avis, au plus tard un an avant le délai fixé par la loi pour son approbation ou sa mise à jour, au représentant de l'Etat, aux conseils généraux, au conseil économique, social et culturel de Corse et aux chambres consulaires. L'absence d'avis émis dans le délai de quatre mois à compter de la transmission du projet de schéma vaut avis favorable.

« Le comité de bassin peut modifier le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux pour tenir compte des avis et observations formulés. » ;

2° Dans la deuxième phrase du dernier alinéa du I, les mots : « A l'issue de la consultation du public prévue à l'article L. 212-2 du code de l'environnement, il » sont remplacés par les mots : « Il organise la participation du public prévue à l'article L. 212-2 du code de l'environnement et ».

Article 5

Les 8° et 9° de l'article 2 sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Délibération n°2013-02 : avis sur le projet de loi relative à la biodiversité

Adopté le 17 décembre 2013

Titre premier

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) salue l'initiative d'inscrire dans le code de l'environnement une vision renouvelée de la biodiversité qui met l'accent sur l'importance de l'humain et ses activités dans la préservation de la biodiversité et en mettant en lumière une vision plus dynamique des mécanismes qui sous-tendent la biodiversité. Il souhaite cependant que les différents liens, y compris positifs, entre activité humaine et biodiversité soient plus clairement affirmés.

La nécessité d'introduire de nouveaux principes en tant que tels dans le code n'est pas partagée par l'ensemble des membres du conseil, dont certains, essentiellement pour des questions juridiques, s'opposent à l'introduction du principe de compensation et de solidarité écologique. D'autres membres souhaiteraient l'introduction du principe de non-régression.

Le CNTE propose que le débat au Parlement soit assorti de la publication d'un rapport abordant notamment les questions d'état de la biodiversité en s'appuyant sur les données de l'Observatoire national de la biodiversité. Le CNTE appelle à ce que la Stratégie nationale pour la biodiversité et les stratégies régionales pour la biodiversité prévues contribuent effectivement à la cohérence des politiques publiques

Titre II

Le CNTE approuve l'orientation générale de créer deux instances différentes et articulées, l'une sociétale, l'autre scientifique et technique et salue l'effort de clarification apporté. Les membres du CNTE font part de leur attachement au respect au sein de ses instances, y compris des commissions, d'une représentation équilibrée des différentes parties prenantes et d'une approche pluridisciplinaire au sein du CNPN. Il appelle à ce titre que soient lancées dès que possible les concertations sur la constitution de ces instances et la recherche d'une bonne coordination avec les autres instances.

Le CNTE regrette que le champ de compétence de l'examen obligatoire soit aussi restreint, en particulier sur les recommandations en vue des négociations internationales et le financement des politiques de biodiversité. Il appelle à ce que le dialogue environnemental soit étendu à d'autres politiques sectorielles.

Par ailleurs, le CNTE regrette que le niveau départemental ne soit pas abordé dans ce projet de loi, d'autant que ce sujet ne semble pas non plus explicitement traité dans les états généraux de modernisation du droit de l'environnement

Titre III

Le CNTE souhaite plus de lisibilité sur les missions présentées notamment sur la place de la biodiversité par rapport à l'eau, en particulier pour ce qui concerne la biodiversité ordinaire ou sur le milieu marin. Le CNTE appelle à une vigilance particulière sur l'articulation sur le terrain des différentes missions, notamment celles de police et d'expertise.

Une large majorité de membres, excepté le monde de la chasse, demande l'intégration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage dans cette agence ; la mise en place d'un rapprochement fort avec cette agence est dans tous les cas indispensable. Le CNTE estime important que des moyens sont maintenus pour les structures de réseau et appelle à un travail préalable d'identification des différents types de partenariat possible en ce sens.

Le CNTE appelle le Gouvernement à ouvrir rapidement le débat sur les moyens, y compris en terme de plafond d'emploi, de l'agence en lien avec les débats sur la fiscalité en général et notamment écologique (subventions dommageables, ressources affectées) et le dispositif de

soutien aux projets d'investissement d'avenir. Les représentants des acteurs économiques sont opposés à une augmentation des prélèvements fiscaux.

Le CNTE propose que le conseil d'administration de l'Agence Française de la Biodiversité ait une composition différente en termes de collèges notamment en identifiant un collège pour les collectivités, d'une taille suffisante, tout en garantissant la place de chaque catégorie de partie prenante. Par ailleurs, il est demandé que la représentation du personnel, compte tenu d'une perspective de fusion d'établissements existants, soit renforcée. Par ailleurs, le CNTE appelle l'attention sur la représentation des usagers dans les instances tout en maintenant une différence entre le comité national de la biodiversité et le conseil d'administration de l'agence. De la même façon, le CNTE estime important que le milieu marin et l'outre-mer bénéficient d'une représentation plus formellement identifiée, à la hauteur des enjeux, au sein du conseil d'administration.

Le CNTE approuve la volonté de créer un quasi-statut unifié pour l'ensemble du périmètre proposé en maintenant la possibilité d'accueillir en position normale d'activité des fonctionnaires. Le CNTE appelle par la création de l'agence à permettre une déprécarisation des personnels réalisant des missions en faveur de la biodiversité.

Titre IV

Le CNTE a examiné le projet de texte du Titre IV de la loi relative à la biodiversité, dans sa version du 10 décembre 2013. Il salue la recherche d'adéquation aux principes du Protocole de Nagoya signé par la France en septembre 2011.

Il appelle à ce que la transcription en droit français du terme de « communautés autochtones et locales » soit, dans les limites de la Constitution, la moins restrictive possible pour couvrir l'ensemble des détenteurs de connaissances traditionnelles qui doivent bénéficier d'un partage des avantages.

La possibilité d'une décentralisation au profit de collectivités volontaires des procédures d'autorisation prévues dans les textes présentés est demandée par plusieurs membres du CNTE sans pour autant faire l'unanimité..

Le CNTE demande une large association des parties prenantes à la définition de « nouvelle utilisation » afin de conforter la lisibilité et la sécurité juridique du dispositif proposé.

Le CNTE s'interroge sur la pertinence de prévoir trois dispositifs selon la nature des ressources génétiques. Il demande que les dispositions spécifiques prévues pour les ressources génétiques relevant des espèces domestiquées et cultivées ou microbiologiques, qui ne sauraient être exclues de l'application du Protocole mais sont actuellement renvoyées à des ordonnances ou des arrêtés, soient, le cas échéant, harmonisées au bénéfice des demandeurs d'accès aux ressources génétiques.

Le CNTE souhaite que les avantages non monétaires prévus se fassent au profit de la biodiversité au sens large, c'est-à-dire en incluant les activités économiques et sociales associées à cette biodiversité.

Titre V

Le CNTE appelle à une prise en compte des mesures prévues suite aux états généraux de modernisation du droit de l'environnement. Il souligne l'importance d'une palette d'outils gradués face aux enjeux et l'importance qui doit être donnée à l'action volontaire des acteurs concernés.

Le CNTE approuve la volonté d'anticiper en mer les questions liées aux usages et à la prise en compte de leur impact. Il souhaite que le produit de la redevance envisagée puisse bénéficier à la connaissance des milieux et à la gestion et à la préservation de la biodiversité en mer. Il souligne toutefois la nécessité de commencer, dès que possible, un travail sur les conditions de mise en œuvre des dispositions proposées. En effet, il considère comme essentiel de

pouvoir donner une visibilité aux acteurs sur les différentes modalités associées au régime d'autorisation.

Le CNTE appelle à une vigilance sur le rôle du Conservatoire du littoral par rapport à l'activité agricole dès lors qu'une compétence lui serait donnée dans les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).

Le CNTE approuve le projet de création des zones de conservation halieutiques. Il appelle pour la mise en œuvre de ce nouvel outil à une mobilisation en conséquence des moyens scientifiques nécessaires et une large association des différentes parties prenantes et le cas échéant à terre.

Le CNTE approuve les mesures concernant les parcs naturels régionaux.

Une majorité des membres du CNTE approuve l'introduction de nouvelles mesures de police sur les enjeux très ciblés d'atteinte à la biodiversité, et souhaite une mise en cohérence des différents dispositifs de police à hauteur des enjeux.

Le CNTE indique que la création des établissements de coopération environnementale correspond à des besoins mais que le recours à cet outil doit se faire avec un souci fort de cohérence des actions et de lisibilité territoriale des acteurs et sans être imposé à tel ou tel acteur. Des membres s'interrogent sur le rôle qui pourrait être confié à ces établissements et s'inquiètent des financements nécessaires.

Concernant les obligations de droits réels, le CNTE souhaite que la loi indique que « *des clauses minimales comme la durée de l'obligation et les possibilités de résiliation doivent figurer dans le contrat conclus entre les parties.* ». Le CNTE prend note que ces obligations peuvent faire l'objet de rémunération. Certains membres souhaiteraient que cette rémunération soit systématique.

Le CNTE constate en son sein que les zones soumises à contraintes environnementales pour la biodiversité ne font pas l'objet d'un consensus des acteurs.

S'agissant des mesures d'habilitation à légiférer par ordonnance, le CNTE appelle à ce que les mesures concernées fassent l'objet d'une concertation approfondie et que les projets d'ordonnance soient en temps utile soumis pour avis au CNTE.

Titre VI

Le CNTE reconnaît l'utilité d'un toilettage des dispositions relatives aux sites classés et inscrits mais souhaite que l'outil site inscrit soit conservé à l'avenir pour certains objets et s'inquiète du délai de 10 ans fixé pour lancer l'enquête publique de classement des sites qui le justifient. Il souhaite que le Gouvernement s'assure que cette réforme n'apporte pas une moins-value sur la préservation de la biodiversité.

Le CNTE sera vigilant à que la désinscription des sites telle qu'est envisagée pour les sites dégradés de manière irréversible fasse l'objet de garanties en terme de procédures et d'association des parties prenantes.

Enfin, le CNTE souhaite que les nouvelles dispositions introduites sur les paysages du quotidien, qu'il considère utiles à la compréhension, au partage des concepts et au maintien d'un cadre de vie de qualité, ne soit pas le moyen de créer des prescriptions directes nouvelles.

Certains membres souhaitent qu'il soit explicitement précisé que les paysages sous-marins sont exclus du projet de loi.

Avis certifié conforme par le Commissaire général au développement durable

Jean-Paul ALBERTINI