

**MARDI 6 NOVEMBRE 2012**

**Participation du public (*Procédure accélérée*)**

## SOMMAIRE

<b>COMMISSION MIXTE PARITAIRE (Demande de constitution) .....</b>	<b>1</b>
<b>DÉPÔT D'UN RAPPORT .....</b>	<b>1</b>
<b>RENOI POUR AVIS .....</b>	<b>1</b>
<b>DÉLÉGATION (Candidature).....</b>	<b>1</b>
<b>MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE .....</b>	<b>1</b>
<b>RAPPELS AU RÈGLEMENT .....</b>	<b>1</b>
M. François Zocchetto	1
Mme Éliane Assassi	1
M. Jean-Claude Lenoir	2
<b>PARTICIPATION DU PUBLIC (Procédure accélérée) .....</b>	<b>2</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>2</b>
Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	2
Mme Laurence Rossignol, rapporteure de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.	3
M. Alain Houpert	3
Mme Évelyne Didier	4
M. Henri Tandonnet	4
M. Raymond Vall	5
M. Ronan Dantec	5
M. Jean-Luc Fichet	6
M. Roland Ries	6
M. Jean-Jacques Filleul	7
Mme Delphine Batho, ministre	7
<b><i>Discussion des articles</i></b>	<b>7</b>
Article premier	7
Articles additionnels	11
Article 7	12
Articles additionnels	13
<b><i>Interventions sur l'ensemble</i></b>	<b>14</b>
M. Michel Teston	14
M. Jean-Pierre Plancade	14
Mme Évelyne Didier	14
M. Ronan Dantec	14
M. Alain Houpert	15
M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable	15
<b>ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE .....</b>	<b>15</b>
<b>DEMANDE D'AVIS SUR UNE NOMINATION .....</b>	<b>15</b>
<b>PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (CMP – Nominations) .....</b>	<b>15</b>

## SÉANCE du mardi 6 novembre 2012

15<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2012-2013

PRÉSIDENCE DE M. THIERRY FOUCAUD,  
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :  
M. JACQUES GILLOT, MME ODETTE HERVIAUX.

*La séance est ouverte à 14 h 30.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Commission mixte paritaire (Demande de constitution)

**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.

La commission des finances a désigné les candidats qu'elle présente à cette commission. Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 12 du Règlement.

### Dépôt d'un rapport

**M. le président.** – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre, en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, le rapport sur la mise en application de la loi 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. Il est disponible au bureau de la distribution.

### Renvoi pour avis

**M. le président.** – Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2013, dont la commission des affaires

sociales est saisie au fond, est renvoyé pour avis, à sa demande, à la commission des finances.

### Délégation (Candidature)

**M. le président.** – 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.

### Mise au point au sujet d'un vote

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Mardi dernier, j'ai voté pour le projet de loi organique relatif aux finances publiques. Or j'ai été porté absent. Je vous remercie de rectifier cette erreur matérielle.

**M. le président.** – Dont acte.

### Rappels au Règlement

**M. François Zocchetto.** – Chaque semaine nous amène son lot de péripéties parlementaires. Chaque semaine, le Gouvernement bafoue les droits du Parlement.

L'ordre du jour, je le rappelle, est fixé lors de la conférence des présidents. Or le calendrier des journées de mercredi et de jeudi a été bouleversé en catimini, avons-nous appris, par un simple message électronique du service de la séance.

**Mme Éliane Assassi.** – Je le confirme !

**M. François Zocchetto.** – Par un courrier, le président du Sénat, le 24 octobre dernier, a demandé le respect du Sénat. Puisse-t-il être entendu ! J'en parlerai demain à la conférence des présidents.

**M. le président.** – Dont acte.

**Mme Éliane Assassi.** – Lors de l'arrestation manquée d'Aurore Martin, en 2011, les socialistes, alors dans l'opposition, avaient évoqué « les heures les plus sombres de notre histoire ».

**M. Jean-Claude Lenoir.** – La ministre est partie. Nous devons l'attendre.

**M. le président.** – Nous l'attendons.

**M. François Zocchetto.** – Dans ce cas, je demande une suspension de séance.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – L'UMP s'associe à cette demande.

**M. le président.** – Je suspends.

*La séance, suspendue à 14 h 35, reprend à 14 h 37.*

**Mme Éliane Assassi.** – Puisque Mme la ministre est revenue, je reprends.

Lors de l'arrestation manquée d'Aurore Martin, en 2011, les socialistes, alors dans l'opposition, avaient évoqué « les heures les plus sombres de notre histoire ». Là où la droite avait échoué, ce Gouvernement a réussi. Comment remettre à un autre pays une Française poursuivie pour des actes qui ne sont pas susceptibles d'être condamnés en France ? Dans un communiqué d'hier, le Gouvernement justifie ce choix par le mandat d'arrêt européen, s'asseyant sur les principes et, accessoirement, sur les citoyens.

Qu'a fait Aurore Martin ? Elle a participé à des réunions et rédigé un article pour le compte d'un parti, Batasuna, autorisé en France. C'est une extradition pour des motifs politiques, qui ne dit pas son nom. Nous souhaitons des éclaircissements immédiats, avant que d'autres procédures ne soient prises à l'encontre d'autres militants basques sous le coup de mandats d'arrêt européens. Nous demandons le retour d'Aurore Martin.

**M. François Zocchetto.** – Je ne suis probablement par le parlementaire le plus expérimenté de cette enceinte mais, en onze ans, je n'ai jamais vu un ministre quitter l'hémicycle quand une présidente de groupe prend la parole. Quelle conception étriquée du Parlement ! Quelle vision étroite de la démocratie que celle du Gouvernement !

**Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.** – C'est un malentendu : j'attendais que le président appelle le point à l'ordre du jour me concernant. J'ai d'ailleurs présenté mes excuses à Mme Assassi...

**Mme Éliane Assassi.** – ...que j'ai acceptées.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Profitant de la présence de la ministre, je l'interroge sur le débat qu'elle envisageait d'ouvrir, après le rejet de la proposition de loi sur la transition énergétique, la semaine dernière.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Passons à l'ordre du jour.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Cette réponse est insensée !

**Mme Éliane Assassi.** – Ce n'est pas un rappel au Règlement.

**M. Jean-Vincent Placé.** – Ce n'est pas une séance de questions au Gouvernement. Nous ne sommes pas au cirque ici !

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Quel mépris !

## Participation du public (Procédure accélérée)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion 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 (procédure accélérée).

### Discussion générale

**Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.** – « Toute personne a le droit, dans les limites et les conditions 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 » proclame l'article 7 de la Charte de l'environnement. En mettant en œuvre ce principe de participation du public, Ce texte devait franchir un pas dans la constitution d'une démocratie écologique. Ce principe constitutionnel, posé dans la convention d'Aarhus signée par la France en 1998, fait de la transparence le pilier de notre droit.

La jurisprudence constitutionnelle a souligné sa fragilité en droit français, notamment à propos de la loi sur les OGM, de même que le Conseil d'État. Le principe s'appliquait seulement aux décisions réglementaires de l'État de portée générale. D'où l'adaptation introduite dans la loi Grenelle II, à l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Pourtant, dans la pratique, il y avait souvent confusion entre information et consultation, laquelle est souvent limitée à un organisme consultatif.

Le Conseil constitutionnel, en réponse à des questions prioritaires de constitutionnalité, a censuré des dispositions des articles L. 511-2, L. 512-7 et L. 512-5 de notre code de l'environnement ; d'ici fin novembre, il est probable qu'il déclarera inconstitutionnel l'article L. 120-1. Il y a donc extrême urgence, des centaines de décisions publiques sont en cause. Nous devons agir avant l'abrogation des dispositions législatives prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> septembre 2013.

Cette contrainte doit être vue comme l'occasion d'améliorer le principe de participation du public et de l'appliquer à toutes les décisions ayant une incidence sur l'environnement, quelle que soit l'autorité dont elle émane, que la décision soit réglementaire, d'espèce ou individuelle.

En application de la feuille de route sur la transition écologique, l'article premier de ce projet de loi étend l'article L. 120-1 du code. Désormais, l'effet de la décision n'aura plus à être « direct et significatif ». C'est une avancée. Dans la nouvelle procédure, la mise à disposition du projet de décision sera de quinze

jours, une durée qu'on peut moduler dans l'esprit de la convention d'Aarhus. Le projet initial sera accompagné d'une notice technique et d'une synthèse des observations, grâce à laquelle chacun pourra mesurer la manière dont les observations ont été prises en compte dans la décision. D'un bout à l'autre, la procédure sera transparente.

Depuis quelques années, les observations se comptent par milliers, on peut s'en réjouir, quoi que cela rende plus compliqué leur traitement.

Merci à la commission d'avoir amélioré cet article premier. Oui, il s'agit bien d'associer toutes les personnes à la décision publique et de définir une procédure minimale qui pourra être plus ambitieuse selon les cas. La démocratie est faite de règles générales et de détails minutieux, la commission a fait œuvre utile. Les articles 2 à 4 assurent la conformité des articles du code de l'environnement et du code rural et de la pêche maritime, qui ont été déclarés inconstitutionnels.

L'article 7 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur les conditions de mise en œuvre du principe de participation du public des décisions individuelles visées à l'article L.120-2 du code de l'environnement. Je connais les réticences du Parlement devant l'article 38.

**M. Charles Revet.** – Elles sont justifiées. C'est à lui de légiférer.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Je veux donc apporter des assurances. Nous saisissons les associations d'élus et le Parlement. En attendant, il faut parer au risque de fragilité juridique pour l'État et les collectivités territoriales liées à la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet dernier, qui prendra effet au 1<sup>er</sup> septembre 2013. Pour ces dernières, les règles seront adaptées et, en tout état de cause, pas plus lourdes que celles appliquées à l'État. A une traduction législative précipitée, j'ai préféré une concertation dans la durée débouchant sur des ordonnances.

L'environnement ne doit pas être vécu comme une contrainte. Des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement seront organisés au printemps prochain. Notre loi fondamentale n'impose pas des droits théoriques, nous devons leur donner pleine effectivité pour que vive notre démocratie environnementale. (*Applaudissements à gauche*)

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** – Ce texte, dont le Sénat a été saisi le 3 octobre dernier, a été soumis à la consultation du public du 11 au 24 septembre, selon le principe qu'il énonce. Il tire les conséquences de quatre décisions du Conseil constitutionnel pour donner pleine effectivité au principe de participation du public consacré par la déclaration de Rio en 1992 et la

convention d'Aarhus, que la France a signée en 1998, et inscrit à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

De nombreux États ont déjà mis en œuvre le principe de participation. Aux États-Unis, c'est depuis 1946 que l'*administrative procedure act* détaille des procédures rigoureuses. Le Québec possède, depuis 1978, un bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

En France, il fallut attendre la Charte de l'environnement en 2004, adossée à la Constitution en 2005, et la loi Grenelle II, que codifie l'article 7 de la Charte à l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Son article premier récrit l'article L. 120-1 du code de l'environnement, que le Conseil constitutionnel pourrait déclarer invalide à la fin de ce mois. Il sera le droit commun applicable en l'absence d'autres dispositions prévues. Les articles 2 à 4 modifient le droit des installations classées. L'article 7 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur les décisions individuelles, vu les délais.

La commission a adopté des amendements à l'article premier pour rappeler l'importance du principe ou encore allonger les délais pour la transmission des projets par voie postale et par voie électronique. A l'initiative de Mme Didier, elle a rendu obligatoire la transmission du projet au conseil municipal concerné. Si aucune réponse n'est parvenue dans un délai d'un mois, l'avis sera réputé positif. En outre, la commission a prévu l'articulation entre consultation d'un organisme consultatif et du public. Enfin, elle a adopté deux articles additionnels : un pour viser les canalisations de transport d'hydrocarbures et de produits chimiques, oubliés dans le texte, l'autre sur la composition des comités des trames bleue et verte.

Mme le ministre connaît la sensibilité du Parlement au recours à l'ordonnance, elle a donné des garanties. Saisissons la contrainte des décisions du Conseil constitutionnel pour faire un pas supplémentaire vers la démocratie environnementale, condition d'une véritable démocratie moderne ! (*Applaudissements à gauche*)

**M. Alain Houpert.** – La notion de démocratie environnementale, bien que tardive, s'inscrit dans la philosophie de 1789 et du constituant de 1946. Elle consacre des formes participatives d'action pour chaque citoyen : le droit à l'information et le droit à la participation que le président Chirac a voulu inscrire dans le marbre de la loi constitutionnelle. Entre autres formes, l'enquête publique, la procédure de concertation dans le droit de l'urbanisme en font partie.

Lors du Grenelle I, le Conseil d'État avait donné une interprétation large de la décision ayant une incidence sur l'environnement : toutes les décisions réglementaires, y compris les ordonnances, étaient concernées. De là l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Ce principe consacre une nouvelle forme de citoyenneté, de participation à la vie de la cité. Celle-ci est liée à la seule existence d'un bien public, d'un « patrimoine commun des êtres humains » et non à l'exercice de la souveraineté nationale. En ce sens, elle est une citoyenneté de la chose publique hors de l'État. C'est ce qu'ont affirmé le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel en donnant valeur constitutionnelle à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Ce dernier, cela a été dit, a été codifié à l'article L. 120-1 du code de l'environnement lors du Grenelle II.

Ce principe procède également de la déclaration de Rio de 1992, de la convention d'Aarhus, signée par la France le 25 juin 1998, qui garantit le droit des citoyens à la participation aux décisions concernant l'environnement. Ce droit est attribué à toute personne, indépendamment de sa citoyenneté politique. Cette nouvelle forme de citoyenneté complète et enrichit la démocratie. Elle doit être rendue plus effective encore.

Tel est le sens des décisions récentes du Conseil constitutionnel à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité qui invalident certaines dispositions législatives à compter du 1<sup>er</sup> janvier pour certaines et du 1<sup>er</sup> septembre 2013 pour les autres.

Le groupe UMP votera ce texte. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**Mme Évelyne Didier.** – La Charte de l'environnement marque la reconnaissance du droit de toute personne à l'information et à la participation aux décisions. Nous en tirons aujourd'hui les conséquences législatives, après les récentes décisions du Conseil constitutionnel.

La conférence environnementale a insisté sur la nécessité d'accroître la participation du public. Nous y sommes favorables. Certaines procédures relèvent de l'enquête publique « Bouchardeau ». Je souligne le climat constructif qui a régné en commission, grâce au président et au rapporteur. Depuis, les choses ont bougé. Nous venons de découvrir certains amendements...

Même si nous prenons acte de l'élargissement des procédures aux décisions d'espèce, nous regrettons que la législation sur les décisions individuelles soit prise par ordonnance...

**M. Charles Revet.** – Eh oui ! Nous aussi !

**Mme Évelyne Didier.** – Dieu sait si le précédent gouvernement en a usé et abusé !

Les actes de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), de l'Agence nationale des fréquences (ANF) devraient être spécifiquement visés. Nous déposons un amendement en ce sens.

Nous avons adopté un amendement affirmant le principe de participation des élus locaux. Dans la

commune dont je suis maire, nous avons « subi » une enquête en plein été, pour la forme, nous n'avons pas été associés à la procédure et nous n'avons été informés de son existence que par une association vigilante. Cela explique les amendements que j'ai déposés. J'aimerais que des réponses concrètes soient trouvées aux questions que je soulève ainsi.

L'internet concerne un nombre croissant de personnes mais tout le monde n'y a pas accès.

Le lancement de ce type de procédures doit faire l'objet d'une information dans les mairies concernées.

La définition des conditions d'urgence dans lesquelles le principe de participation du public est aménagé ou suspendu nous semble être trop large et pourrait conduire à des abus.

Nous sommes soulagés, madame le ministre, que vous ayez confirmé l'interdiction des prospections de gaz de schiste. Puisse le rapport Gallois ne pas vous faire changer d'avis !

**M. Ronan Dantec.** – Bravo !

**Mme Évelyne Didier.** – La procédure d'octroi du permis de recherche doit prévoir l'information des élus et des citoyens. Nous approuvons ce texte. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Henri Tandonnet.** – Ce projet était attendu, par le conseil constitutionnel qui s'est déjà prononcé à quatre reprises, par les législateurs que nous sommes, par les citoyens à qui ce texte apporte de nouveaux droits. Je soutiens les objectifs de ce texte, qui pose néanmoins des difficultés juridiques.

Ce projet répond à une exigence constitutionnelle et de développement durable. La décision publique concerne chaque citoyen, en matière environnementale davantage encore qu'en toute autre matière. Réjouissons-nous des progrès réalisés ! Nous soutenons les objectifs de ce texte, mais mesurons-en bien l'impact.

Les questions prioritaires de constitutionnalité sont à mettre au rang des avancées dues à l'ancienne majorité et portées par le groupe UC.

Toutes les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement sont concernées par les décisions du Conseil constitutionnel. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement à l'article premier.

La procédure de l'ordonnance dessaisit le législateur. Le groupe centriste du Sénat s'y est toujours opposé. L'urgence souvent invoquée pour recourir à la procédure accélérée et à l'article 38 n'a pas lieu d'être pour l'application du principe aux décisions individuelles. Le conseil des ministres a adopté ce texte début octobre et nous avons jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2013 pour mettre à jour notre législation. Pas de quoi nous priver aveuglément de notre droit à légiférer ! C'est un réel manquement à l'égard du Parlement. Je vous invite à supprimer l'article 7, à

moins que le Gouvernement ne nous fasse connaître plus précisément ses intentions concernant les décisions individuelles.

En allongeant trop les délais de mise à disposition du projet, nous risquons d'adresser un mauvais signal aux décideurs publics.

La notion de « tenir compte », que souhaite introduire la rapporteure, risque de provoquer de nombreux recours juridiques.

L'important, c'est de participer, oui, mais il y a l'art et la manière de le faire. Le groupe UDI-UC se prononcera selon le sort réservé à ses amendements. Avant de parler de démocratie participative, il faut respecter la démocratie, c'est-à-dire les droits du Parlement. (*« Très bien ! » au centre et à droite*) Le Sénat est là pour défendre les collectivités territoriales. (*Applaudissements au centre et à droite*)

**M. Raymond Vall.** – Je m'exprime au nom du groupe du RDSE mais, comme président de la commission, madame la rapporteure, je tiens à vous remercier, ainsi que tous vos collègues, pour votre sens de l'intérêt général et votre souci de l'efficacité.

Les décisions du Conseil constitutionnel se fondent sur la méconnaissance du droit de participation aux décisions publiques. C'est la loi Barnier de 1995 qui a introduit ce principe dans notre droit avant la déclaration de Rio et la convention d'Aarhus.

Le Conseil constitutionnel a jugé certaines dispositions du code de l'environnement contraires à ce principe, les procédures actuelles se cantonnant au droit à l'information. Or il revient à la loi de définir les conditions d'exercice du droit à la participation.

Ce texte anticipe d'éventuelles censures supplémentaires inspirées par ce même motif.

L'article premier rend systématique le recueil des observations des citoyens, généralisé et amélioré, y compris pour les décisions d'espèce. Un délai minimum est instauré pour les observations par voie postale et par voie électronique. Nous y reviendrons dans le débat sur les articles. Un amendement du groupe du RDSE vise à rendre obligatoire l'affichage dans les mairies et préfectures concernées.

L'article premier modifié par la commission du développement durable, qui a dû, en début de séance, examiner les derniers amendements du Gouvernement, sécurise le dispositif. Ces modifications de fond renforcent l'effectivité du principe de participation et, au-delà, la transparence et l'acceptabilité des décisions.

Il convient de trouver l'équilibre entre l'information des élus locaux et les risques de recours.

**M. Jean-Pierre Placade.** – Très bien !

**M. Raymond Vall.** – Sous couvert de participation et de transparence, n'allongeons pas démesurément les délais et ne multiplions pas les occasions de

recours. N'instaurons pas un système où les seules voix audibles sont celles qui s'opposent au projet.

La participation est censée prendre en compte l'intérêt de tous, et non pas certains intérêts particuliers.

Le Sénat s'émeut, à juste titre, de ce que les décisions des collectivités territoriales soient également concernées par ce texte. Celui-ci renforce la démocratie participative, les membres du groupe RDSE considèrent toutefois que la démocratie représentative demeure la meilleure forme d'expression du suffrage. (*M. Jean-Pierre Placade et Mme Laurence Rossignol, rapporteure, applaudissent*)

**M. Ronan Dantec.** – « Toute personne a le droit d'accéder aux informations et de participer à l'élaboration des décisions publiques relatives à l'environnement » : en adoptant ce principe, le législateur français manifeste son intention d'inscrire notre Constitution dans la droite ligne de la convention d'Aarhus et de la déclaration de Rio.

Oui, ce texte poursuit un objectif politique, celui de répondre aux enjeux environnementaux en y associant les citoyens. La tradition française a fait de l'État le garant unique de l'intérêt général, détenteur du savoir et du pouvoir. Il s'agit aujourd'hui de les partager. C'est une révolution culturelle.

Lors de l'examen de la Charte, proposée par Jacques Chirac, les écologistes avaient soutenu le texte, les autres groupes de gauche un peu moins, mais c'était une autre époque !

Le travail constructif en commission a montré le chemin. Cette séance nous donne l'occasion d'autres améliorations. Tel est le sens de nos amendements. Un organisme garant apporterait au citoyen l'assurance que ses droits sont bien pris en compte. La rapporteure a cité en exemple le Bureau d'audience publique sur l'environnement québécois, qui met aussi en place des médiations. Il ne se borne pas à recueillir des avis.

Comme le disait Nathalie Kosciusko-Morizet en 2004, lorsqu'elle rapportait la Charte à l'Assemblée nationale, la participation engage l'autorité publique : pourquoi lancer un débat public et ne pas en tenir compte, comme pour tel projet de plate-forme aéroportuaire ? Imaginons une étude coût-bénéfice fondée sur des prix totalement irréalistes pour justifier l'heure de parcours gagnée par le touriste partant en Tunisie ou aux Baléares...

**M. Jean-Vincent Placé.** – Très bien !

**M. Jean-Pierre Placade.** – Quelle imagination !

**M. Ronan Dantec.** – Imaginons que, sur ce territoire, les procédures publiques seraient surtout celles des bulldozers et des policiers et par suite la participation du public celle des manifestations... Oui, ce projet de loi exige de l'État qu'il joue le jeu ! Qu'il prenne le risque de céder si ses arguments sont trop

faibles ! S'il le refuse, il s'exposera à de nombreuses désillusions : Il en va de la modernisation de notre vie démocratique. (*Vifs applaudissements sur les bancs écologistes*)

**M. Jean-Luc Fichet.** – Ma collègue Odette Herviaux ne peut être parmi nous, je lui prête donc ma voix. Ce projet de loi fait vivre la démocratie environnementale et vise la rationalisation législative, alors que le gouvernement précédent avait ignoré les décisions du Conseil constitutionnel. Votre gouvernement, madame la ministre, met en œuvre une vraie démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle, sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement, placé dans la perspective de la transition écologique et de la modernisation citoyenne.

Le principe de participation s'appuie sur deux piliers : le droit d'accès à l'information et la participation aux décisions. Informer n'est pas participer ! Les amendements adoptés par la commission du développement durable représentent des apports très utiles.

L'éducation et la formation ne doivent pas être oubliées. L'article 8 de la Charte y fait référence. Je me félicite de la décision de la Cour de cassation dans l'affaire de l'Érika, qui a consacré la notion de préjudice écologique. Le Sénat fut à la pointe de ce combat, en donnant aux collectivités territoriales la possibilité d'ester en justice au nom de l'environnement.

Ce projet de loi met en lumière les liens ténus qui unissent démocraties représentative et participative, qu'il serait vain d'opposer.

L'adoption de ce texte étendra le champ d'application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Très sensible aux problèmes de la mer, j'insiste sur l'article 5 de ce projet. Je forme le vœu que la nouvelle procédure facilite le dialogue citoyen et réduise les conflits d'usage pour soutenir le dynamisme des territoires voués à la pêche maritime.

C'est l'intégralité du droit administratif que le principe de participation peut bouleverser. Le périmètre des décisions ayant une incidence sur l'environnement est beaucoup plus vaste qu'auparavant. Le Conseil d'État, dans son rapport public de 2011, ouvre la voie à une rénovation des pratiques : consulter autrement, participer effectivement. J'ajouterai : dans la simplification des normes. Puisse le Gouvernement s'en inspirer ! Le groupe socialiste soutient les amendements de la rapporteure. Nous ne cachons pas nos réticences sur l'ordonnance. Mais, madame la ministre, vous nous avez donné des assurances suffisamment solides de transparence et d'information.

Avant de conclure, j'insisterai sur la nécessaire territorialisation de la démocratie participative. Les élus locaux ne doivent pas être une nouvelle fois les grands

oubliés de la modernisation législative et réglementaire. Gare à l'excès des normes et des recours contentieux ! Que cette préoccupation demeure présente à l'esprit du Gouvernement après les états généraux de la démocratie territoriale. Le Sénat y prendra sa part. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes*)

**M. Roland Ries.** – Ce texte réécrit plusieurs dispositions déclarées inconstitutionnelles. Les sages du pavillon Montpensier nous obligent à légiférer dans l'urgence. D'où le recours à l'ordonnance, paradoxal pour un texte favorisant l'information, la participation, le dialogue, mais le calendrier qui nous est imposé, comme pour la garde à vue et le harcèlement sexuel, nous contraint. Comment pourrions-nous y échapper ?

Ce texte est nécessaire, malgré mes objections sur la procédure, car il donne toute sa portée à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

J'attire une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur une question qui préoccupe l'ensemble des élus responsables d'exécutifs locaux : l'inflation -certains parlent d'incontinence- normative. Celle-ci ralentit la décision publique, comme l'a pointé le président de la République lui-même.

**M. Jean-Claude Requier.** – Eh oui !

**M. Roland Ries.** – Il y a loin de la coupe aux lèvres. Le mal français de la sédimentation normative alourdit au-delà du raisonnable nos décisions, rendues si complexes et opaques, ouvrant autant de pièges où s'engouffrent les avocats. Les niches à recours, sources de jurisprudence, paralysent la décision publique.

Le principe de précaution, poussé à ses limites, ne facilite pas non plus la décision publique. La méfiance instinctive, jacobine, à l'encontre des élus locaux contribue à ce phénomène. Qui mieux qu'eux, pourtant, connaît les préoccupations de leurs concitoyens ?

Ainsi, deux dispositions votées par le législateur dans le cadre du Grenelle, la taxation des plus-values liées à l'investissement public et la mise en place de péages urbains n'ont pu être appliquées parce qu'aucun élu local ne s'y est risqué, preuve que le mieux est l'ennemi du bien, corseté par les règlements excessifs. Dans un monde où tout s'accélère, où la déconnexion entre le temps politique et le temps économique s'accroît, il faut repenser notre façon de travailler : moins de lois, plus simples, plus transparentes, mieux comprises par nos concitoyens. Il y a urgence pour fonder les décisions publiques sur de nouvelles bases. J'espère que les états généraux de la démocratie environnementale que vous annoncez nous permettront d'avancer en ce sens. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes*)

**M. Jean-Pierre Placade.** – Très bien !



**M. Jean-Jacques Filleul.** – Ce texte m’a paru de prime abord assez hermétique. De longs débats en commission l’ont éclairé. Il fallait combler les incertitudes juridiques afin que notre législation soit mise en conformité avec l’article 7 de la Charte de l’environnement.

En commission, le consensus était général sur la nécessité de la participation du public aux décisions concernant l’environnement. C’est une condition du vivre ensemble, elle favorisera l’acceptation des décisions.

Le texte comble un vide juridique tout en conservant aux enquêtes publiques et à la commission nationale du débat public leur importance. En fait, ce texte concernera peu de décisions. Il ne s’ajoute pas aux autres procédures, il les complète. Que cela rassure les collègues effrayés par l’empilement des normes qui nous oblige à faire du sur-place !

Concernant l’article 7, le Gouvernement s’est engagé à consulter les élus et leurs associations. Toutes les conditions sont réunies pour votre texte ! *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Ce texte nous rassemble largement. Effectivement, monsieur Houpert, la démocratie environnementale consacre une nouvelle forme de citoyenneté ; je vous remercie de votre soutien.

Mme Didier a soulevé la question de l’information des élus locaux sur les permis de recherche sur le gaz de schiste. Rassurez-vous, la réforme du code minier prévoira l’information des communes sur les permis de recherche pour les hydrocarbures conventionnels et seulement ceux-ci. Il faudra revoir légèrement l’article premier, mais nous sommes d’accord sur le principe.

Monsieur Tandonnet, j’ai dit les raisons qui nous poussent à recourir à l’ordonnance. Le projet de texte vous sera soumis à chacune de ses étapes.

Merci à MM. Vall et Dantec de leur soutien. Monsieur Fichet, à la suite de la décision sur l’Érika, nous travaillons avec la Chancellerie à l’inscription de la notion de préjudice écologique dans le code civil.

Monsieur Ries, les normes environnementales sont en effet particulièrement concernées par l’objectif de simplification ; leur simplification est un élément de notre compétitivité hors coût. J’ai la conviction que nous pouvons concilier de hauts standards environnementaux et des procédures opérationnelles et efficaces. C’est tout l’enjeu du travail du secrétaire général à la modernisation de l’action publique.

Monsieur Filleul, l’article premier définit en effet des règles qui vaudront dans tous les cas, sauf si une procédure particulière est prévue.

*La discussion générale est close.*

## Discussion des articles

### Article premier

**M. le président.** – Amendement n°20, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 2 et 3

Rédiger ainsi ces alinéas :

« *Art. L. 120-I.* – I. – La participation du public permet d’associer toute personne, de façon transparente et utile, à la préparation des 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.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Cet amendement précise les dispositions adoptées par la commission : il fait clairement la distinction entre information et participation, supprime la référence aux « parties prenantes intéressées » -dans l’article 7 de la Charte, il est question du public au sens large- et fait mention des autorités administratives indépendantes dont les décisions sont susceptibles d’avoir un impact sur l’environnement.

**M. le président.** – Amendement n°1, présenté par M. Tandonnet et les membres du groupe UDI-UC.

Alinéa 2

Supprimer les mots :

, autres que les décisions individuelles,

**M. Henri Tandonnet.** – Cet amendement inclut les décisions individuelles dans le champ du dispositif de participation du public, qui sont aussi concernées par les décisions du Conseil constitutionnel. L’organisation de la participation du public pour ces dernières est prévue à l’article 7 du texte ; mais la procédure des ordonnances dessaisit le législateur.

**M. le président.** – Amendement n°7, présenté par Mme Didier et les membres du groupe CRC.

Alinéa 2

Remplacer les mots :

et de ses établissements publics

par les mots :

, de ses établissements publics et des autorités administratives indépendantes

**Mme Évelyne Didier.** – Les autorités administratives indépendantes, telles que l'ASN, la CRE, l'ANF, peuvent édicter des prescriptions qui ont une incidence sur l'environnement. Mais cet amendement tombera du fait de l'adoption de l'amendement du Gouvernement.

**M. le président.** – 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.

Alinéa 3

Après le mot :

formuler

insérer le mot :

contradictoirement

**M. Ronan Dantec.** – Dans son rapport du 12 mai 2004 Mme Kosciusko-Morizet précisait : « Le droit de participation, implique un débat contradictoire ». Il faut ajouter cette notion.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Nous voulions donner plus de chair à l'article premier. La rédaction du Gouvernement est plus épurée et sans doute moins sujette à contentieux. Avis favorable.

Rejet de l'amendement n°1 car les décisions individuelles, dans leur diversité et leur multiplicité, ne peuvent pas être soumises aux mêmes règles.

L'amendement n°7 est satisfait par l'amendement n°20. Enfin, si je comprends l'amendement n°14, le principe du débat contradictoire est déjà garanti. Nous ne pouvons en faire une injonction.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Même avis que la rapporteure. Monsieur Tandonnet, nous devons profiter du délai laissé par le Conseil constitutionnel pour les décisions individuelles. Celles-ci sont très nombreuses et diverses -je pense par exemple aux décisions des préfets relatives à la législation sur les espèces protégées. Il y en a plus de mille par an !

Le caractère contradictoire ne peut être impératif, monsieur Dantec !

*L'amendement n°20 est adopté.*

*Les amendements n°s 1, 7 et 14 deviennent sans objet.*

**M. le président.** – 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.

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.

**M. Ronan Dantec.** – Cet amendement de fond pose la question du garant, essentiel pour s'assurer de l'effectivité de la participation du public. Probablement, cela diminuera les recours. Il ne crée pas une usine à gaz, je le dis clairement, car il attribue ce rôle à la commission nationale du débat public (CNDP) dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Nous avons besoin d'une autorité administrative indépendante qui contrôle le respect des règles par l'État -ce qui évitera bien des recours.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Je comprends les préoccupations de M. Dantec, d'autant que je les partage la plupart du temps. Mais outre que la CNDP n'a pas les moyens de jouer ce rôle, un décret ne saurait réduire le champ d'application de l'article premier. En fait, le garant, c'est le juge administratif...

Cette nouvelle procédure comporte une prise de risque, la France n'est pas championne de la consultation du public. Cette prise de risque est partagée entre le Gouvernement et le public. Acceptons-la ! Avis défavorable.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Rejet également. C'est la loi qui garantit la procédure et le juge en cas de contentieux, non la CNDP, malgré tout son mérite. L'objectif de l'amendement est satisfait par la publication des observations et de leur synthèse. Chacun pourra vérifier que son avis a été pris en compte.

*L'amendement n°10 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – 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.

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.

**M. Ronan Dantec.** – Cet amendement pourrait allonger les procédures, m'a-t-on dit en commission. J'entends l'argument : six mois, c'est peut-être trop, même pour un débat de portée nationale. Que pense le Gouvernement d'un délai d'un mois ou de trois mois ?

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – M. Dantec a expliqué mon opposition : que ce serait lourd pour une autorité administrative, quelle qu'elle soit, de programmer toutes les décisions qu'elle entend soumettre à la participation du public ! Rejet.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Même avis. En revanche, nous ouvrirons une rubrique sur le site internet du ministère de l'écologie où figurera une liste

indicative des consultations à venir. Le problème de l'amendement est qu'il est contraignant. Toutes les consultations ne sont pas prévisibles.

**M. Ronan Dantec.** – Dans ce cas, je m'incline.

*L'amendement n°11 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°17, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 4, première phrase

Remplacer les mots :

rappelant notamment le contexte de la décision

par les mots :

précisant notamment le contexte de ce projet

*L'amendement rédactionnel n°17, accepté par la commission, est adopté.*

**M. le président** – 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.

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.

**M. Jean-Pierre Placade.** – Cet amendement intègre dans le processus les personnes qui n'ont pas la possibilité d'être informées par voie électronique.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – L'intention est bonne. Je crains, d'abord qu'il soit difficile d'identifier les mairies concernées par un acte administratif. Je me demande ensuite si l'affichage en préfecture est vraiment plus efficace que la publication sur internet... Défavorable.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Également. Un décret modifiant la nomenclature des installations classées ou la certification environnementale des exploitations agricoles concerne potentiellement toutes les communes de France. On voit la difficulté... Et s'il n'est pas procédé à l'affichage dans une seule commune, la solidité juridique du dispositif serait mise à mal. L'amendement paraît disproportionné.

**M. Jean-Pierre Placade.** – Nous étions dans la logique de la transparence totale, y compris dans les zones blanches. Cela dit, je comprends l'argument juridique.

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

**M. le président.** – 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.

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.

**M. Ronan Dantec.** – L'amendement n°20 du Gouvernement me donne satisfaction.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Retrait sinon défavorable.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Même avis.

*L'amendement n°15 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°18, présenté par le Gouvernement.

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.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Cet amendement reformule les dispositions adoptées par la commission, fixe un délai unique pour la formulation des observations, quelle que soit la voie utilisée pour les transmettre.

En revanche, il faut fixer un délai minimal de consultation différent selon la nature des projets de décisions publiques et prévoir un délai plus long pour les décrets et arrêtés ministériels, dont la portée est généralement plus large. Mais la commission a déposé un sous-amendement.

**M. le président.** – Sous-amendement n°23 à l'amendement n°18 du Gouvernement, présenté par Mme Rossignol, au nom de la commission.

Amendement n° 18, alinéa 3

1° Première phrase

Remplacer le nombre :

quinze

par le nombre :

vingt et un

2° Seconde phrase

Supprimer cette phrase.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Madame la ministre, il ne vous a pas échappé que les délais ont fait l'objet d'un débat passionné en commission... Un délai unique nous convient, mais plutôt de vingt-et-un jours. Faisons simple !

**M. le président.** – Amendement n°4 rectifié, présenté par MM. Mézard, Baylet, Chevènement,

Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier et Tropeano.

Alinéa 6

Remplacer le nombre :

vingt-et-un

par le nombre :

quinze

et le nombre :

trente

par le nombre :

vingt-et-un

**M. Jean-Pierre Plancade.** – Je le retire, après les explications de la ministre.

*L'amendement n°4 rectifié est retiré.*

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Favorable : le sous-amendement n°23 est un bon compromis ; il va dans le sens de la clarté.

*Le sous-amendement n°23 est adopté.*

*L'amendement n°18, sous-amendé, est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°19, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 9

Supprimer cet alinéa.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – J'ai évoqué le point en discussion générale. L'obligation d'adresser à l'ensemble des conseils municipaux concernés le projet de décision est légitime mais difficile à mettre en œuvre. Lorsque les décisions ont une portée nationale, elle conduirait à envoyer les projets et notes techniques aux 36 000 conseils municipaux pour recueillir leur avis. Outre cette charge administrative considérable, la disposition ferait peser sur toutes les décisions concernées un risque contentieux considérable, puisque l'absence de réception par un seul des conseils municipaux serait susceptible de donner lieu à un recours en annulation.

Poursuivons la discussion à l'Assemblée nationale. La réforme du code minier contiendra un élément de réponse.

**M. le président.** – Amendement n°3 rectifié, présenté par MM. Mézard, Baylet, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier et Tropeano.

Alinéa 9, deuxième et troisième phrases

Supprimer ces phrases.

**M. Jean-Pierre Plancade.** – Même cause, même effet. Je m'incline après les explications de la ministre.

*L'amendement n°3 rectifié est retiré.*

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Favorable à l'amendement n°19.

**Mme Évelyne Didier.** – Il faudra trouver une solution, surtout pour les petites communes. J'ai été confrontée au problème en Lorraine : ce que j'appelle « une enquête pour faire semblant », au cœur de l'été, et on s'aperçoit tout à coup qu'on est dans le périmètre de l'étude. C'est vrai en particulier pour le sous-sol. En tout était de cause, il faudra alerter les conseils municipaux en temps utiles. Ai-je bien compris que la réforme du code minier le prévoira ?

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Je vous confirme qu'elle prévoit une consultation en bonne et due forme, au moment qui convient, pour les permis de recherche sur les hydrocarbures conventionnels. M. Tuot, conseiller d'État, coordonne les travaux préparatoires ; il est à la disposition de la commission du développement durable du Sénat. Le futur projet de loi, qui préserve le modèle français, sera transmis au Conseil d'État avant la fin de l'année. La question du juste retour du produit de l'exploitation du sous-sol est sur la table.

*L'amendement n°19 est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°21, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 10

Après le mot :

obligatoire

insérer les mots :

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

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Cet amendement précise un ajout de la commission. Il convient de laisser à l'autorité administrative la possibilité de mener les consultations des commissions spécialisées en parallèle à la consultation du public, voire avant celle-ci. Les cas sont nombreux, par exemple la saisine du Conseil national de la protection de la nature lorsqu'on crée un parc national.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Nous nous préoccupons de l'articulation entre la consultation du public et celle des instances consultatives. Je suis sensible aux arguments de Mme la ministre. Peut-être faudrait-il écrire « ne peut qu'intervenir après » ? De cette manière, une autorité administrative perverse ne pourrait pas manipuler le calendrier des consultations en les reportant sans cesse. L'intention du législateur doit être claire.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Il y a toute une série d'instances dont la consultation en amont de la décision est nécessaire, pour la simple et bonne raison que celles-ci jouent un rôle d'expertise, et même d'élaboration des textes. Je pense par exemple au projet de décret sur les nuisibles, dont la portée est

désormais nationale : nous avons besoin des experts et des associations de chasseurs pour l'élaborer. Restons-en à l'amendement n°21.

*L'amendement n°21 est adopté.*

**M. le président.** – 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.

Alinéa 11

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

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

**M. Ronan Dantec.** – Mme la ministre a répondu à mon souci.

*L'amendement n°13 est retiré.*

**M. le président.** – 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.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

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

**M. Ronan Dantec.** – Beaucoup de questions restent ouvertes sur les modalités de la participation du public ou sur l'articulation de celle-ci avec d'autres organismes intervenant dans la décision publique... Cet amendement de soutien au texte propose un décret en Conseil d'État pour traiter les points que nous n'aurions pas prévus. Mme Rossignol a parlé de prise de risque...

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Autant le recours à la procédure des ordonnances prévue à l'article 7 est nécessaire, autant je ne suis pas favorable au renvoi au décret pour l'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement. D'ailleurs, celui prévu à l'ancien article L. 120-1 du code n'a jamais été pris, ce n'est pas un hasard.

*L'amendement n°12 est retiré.*

*L'article premier, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°6 rectifié, présenté par Mme Didier et les membres du groupe CRC.

Après l'article 1er

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.

**Mme Évelyne Didier.** – Après le film *Gasland* et d'autres documents dénonçant l'exploitation du gaz de schiste, une loi a été adoptée pour l'interdire ; mais, lacunaire, elle a laissé la porte ouverte et les *lobbies* s'agitent à nouveau, continuent d'espérer. Pour preuve, l'appel du 19 septembre et le rapport Gallois, qui recommande des recherches sur des techniques d'exploitation autres que la fracturation hydraulique.

Nous demandons l'interdiction pure et simple de l'exploitation des ressources fossiles. Quand un gaz est prisonnier, il n'y a pas d'autre solution pour le faire sortir que casser les murs de sa prison. La transition écologique ne passera pas par l'exploitation à outrance des ressources fossiles. Nous plaidons pour la constitution d'un pôle public de l'énergie pour sortir de la logique de court terme des marchés financiers.

Dans l'attente de la refonte du code minier, il faut sécuriser la procédure d'information des communes par cet amendement que j'ai rectifié après son examen en commission.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Nous n'avons pas retenu les amendements présentés par Mme Didier concernant l'information des communes. Cet amendement ayant été rectifié, avis favorable.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Défavorable. Il n'est pas opportun d'introduire ici cette disposition. Le respect de l'article 7 de la Charte est un enjeu central de la réforme du code minier. Le Parlement y sera associé, je l'ai dit.

Il n'y a pas d'ambiguïté sur la position du Gouvernement sur les gaz de schiste : elle a été rappelée par le président de la République lors de la conférence environnementale. J'ai signé les arrêtés rejetant des nouvelles demandes de permis, le 26 septembre dernier. La fracturation hydraulique est interdite. Si jamais l'administration avait été techniquement induite en erreur, cela constituerait un délit passible de sanction. L'enquête publique est déjà prévue pour les concessions des mines.

*L'amendement n°6 rectifié est adopté et devient un article additionnel.*

**M. le président.** – 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.

Après l'article 1<sup>er</sup>

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. »

**Mme Hélène Lipietz.** – L'ensemble des études et analyses réalisées par les exploitants -sur l'eau, l'air, le bruit- et portées à la connaissance de l'administration ont vocation à être rendues publiques.

Il s'agit bien du respect de l'article 7 de la Charte de l'environnement. La Seine-et-Marne est un département poubelle en Ile-de-France. Nous avons deux sites Seveso, un site radioactif... Il y a danger écologique. Pourquoi les analyses seraient-elles réservées au préfet ?

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement qui poursuit un but légitime ?

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Sans doute, mais il est d'ores et déjà satisfait et serait donc sans portée réelle.

**Mme Hélène Lipietz.** – Le problème, c'est qu'il n'est indiqué nulle part de façon précise que les analyses listées à l'article L. 511-1 font partie de ces documents communicables. Il est difficile pour les associations de les récupérer, sauf à saisir la CADA. Je maintiens mon amendement.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Sagesse.

*L'amendement n°8 est adopté et devient un article additionnel.*

**M. le président.** – 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.

Après l'article 1<sup>er</sup>

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. »

**Mme Hélène Lipietz.** – Une fois qu'on pose le principe de l'accès du public, encore faut-il préciser comment il peut accéder à ces documents. Tel est l'objet de mon amendement. Hélas, ou heureusement, tout le monde n'a pas accès à internet !

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Votre amendement inverse la procédure : l'administration a obligation de communiquer, sans même qu'on le lui demande, tout document relatif à l'environnement. Un peu de bienveillance, de grâce ! La procédure est simple : tout document non communiqué est un moyen de nullité en contentieux. N'inversons pas la charge de la preuve !

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Votre dispositif constituerait une obligation matériellement et financièrement lourde pour l'État. Il exclut les collectivités territoriales, en violation des obligations européennes et internationales de la France.

**Mme Hélène Lipietz.** – J'ai exclu les collectivités territoriales parce que vous allez édicter des ordonnances. Cet oubli est rattrapable !

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Non !

**Mme Hélène Lipietz.** – Je n'inverse pas la charge de la preuve mais celle de la demande. Si l'environnement est un enjeu de santé publique, il faut que les informations soient disponibles le plus rapidement possible. De même que chaque citoyen reçoit ses analyses d'eau avec sa facture, il doit connaître l'analyse de la qualité de l'air qu'il respire -heureusement !- gratuitement.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – L'article L. 124-3 ne sera pas touché par les ordonnances de l'article 7.

**M. Ronan Dantec.** – Cette plate-forme est utile pour regrouper les informations. Il faut vraiment aller vers cet outil collaboratif ! J'entends l'argument de la lourdeur administrative mais il serait bon que le ministère de l'écologie entende notre proposition.

*L'amendement n°9 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté, ainsi que les articles 2 bis, 3, 4, 4 bis 5 et 6.*

## Article 7

**M. le président.** – Amendement n°2, présenté par M. Tandonnet et les membres du groupe UDI-UC.

Supprimer cet article.

**M. Henri Tandonnet.** – Quel paradoxe de nous retirer, sur un tel texte, notre pouvoir législatif.

**M. Charles Revet.** – Eh oui !

**M. Henri Tandonnet.** – Jeune sénateur depuis un an, peut-être parce que j'ai fait mon droit en 1968, je

suis allergique aux ordonnances. Neuf mois, c'était suffisant pour travailler dans des conditions normales, au sein de la commission de développement durable et avec vos services.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Bien entendu, toute la commission a été sensible à cette équation orthogonale entre ordonnance et participation. Néanmoins, en raison des délais impartis par le Conseil constitutionnel, des engagements du Gouvernement et de sa volonté d'associer le Parlement -ce sera innovant!-, nous lui faisons confiance. Avis défavorable.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Défavorable. Je redis devant vous que je recevrai toutes les associations d'élus pour leur présenter l'architecture du projet d'ordonnance et que je mettrai en place un groupe de travail avec elles. Je procéderai de même avec votre commission du développement durable. Je vous donne toutes les garanties : je souhaite la concertation la plus large avec les élus. Je ne me contenterai pas du débat sur le projet de loi de ratification, qui constitue néanmoins un verrou. Cet engagement solennel sera tenu.

**M. Dominique de Legge.** – Nous rejoignons l'analyse de M. Tandonnet. Si vous souhaitez vraiment associer le Parlement, pourquoi lui ôtez-vous l'exercice de son pouvoir traditionnel, celui de légiférer ? Le Sénat a vocation à défendre les collectivités territoriales. Il doit prendre toute sa place dans la rédaction de la loi. Le groupe UMP s'associe à cet amendement n°2.

**M. Michel Teston.** – Sénateur depuis un certain nombre d'années, je ne me souviens pas avoir entendu le groupe UMP s'insurger contre les ordonnances et j'ai bien écouté les engagements de la ministre...

**M. Dominique de Legge.** – On en reparlera !

**M. Michel Teston.** – Rendez-vous est pris !

**Mme Évelyne Didier.** – J'avais déposé en commission un amendement en ce sens. Nous avons suffisamment échangé sur le sujet. Notre groupe s'est toujours insurgé contre les ordonnances. On en a vu passer ! Personne n'a à donner de leçon à quiconque ! Je veux faire confiance à la ministre. Je m'abstiens.

**M. Ronan Dantec.** – Cas de figure nouveau, en effet, que cet engagement de la ministre, en dépit de la procédure des ordonnances. Nous faisons aussi confiance à la ministre. Sur le fond, les collectivités territoriales ne doivent pas se voir imposer des contraintes nouvelles mais il ne s'agit pas non plus d'alléger leurs obligations en matière d'environnement.

**M. Jean-Pierre Placade.** – Nous ne sommes pas favorables aux ordonnances. Si nous sommes très préoccupés, nous avons conscience que ce texte doit avancer. Nous sommes sensibles au fait que vous

consultez les associations d'élus et créez un groupe de travail.

**M. François Fortassin.** – Ce ne sera pas une surprise, je suis totalement contre les ordonnances. Je ne mets pas en doute votre sincérité, madame la ministre. Vous aurez -le plus tard possible!- un successeur qui ne se privera pas d'utiliser les ordonnances, de la façon la plus tordue peut-être.

Ma conception de la responsabilité politique fait que je vous suivrai par solidarité avec le Gouvernement, mais avec un enthousiasme délirant.

*L'amendement n°2 n'est pas adopté.*

*L'article 7 est adopté.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°22, présenté par le Gouvernement.

Après l'article 7

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le titre III du livre I<sup>er</sup> 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. »

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Faisant suite à la conférence environnementale, cet amendement introduit dans le code de l'environnement, un conseil national de la transition écologique. Cette instance aura vocation à remplacer le comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement. Elle sera obligatoirement consultée, de même que le conseil supérieur de l'éducation dans son domaine. Ses avis seront communiqués au Parlement.

Elle comprendra des ONG, des élus, des organisations patronales, des organisations syndicales et des partenaires.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Nous franchissons un cap historique de la législation sur l'environnement. Je remercie le Gouvernement d'avoir tenu l'engagement pris en septembre de créer un collège parlementaire. Avis favorable.

**M. Ronan Dantec.** – Je tiens à exprimer notre satisfaction. Le conseil national de la transition écologique représente une avancée majeure. S'il existait, il pourrait échanger utilement avec Louis Gallois qui ne parle que de transition énergétique.

*L'amendement n°22 est adopté  
et devient un article additionnel.*

**M. le président.** – 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.

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. »

**M. Ronan Dantec.** – Cet amendement, fortement soutenu par les associations de défense de l'environnement, renforce la sécurité juridique des associations agréées. Il précise la notion de territoire d'activité de ces associations.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Quel est l'avis du Gouvernement ? J'avoue ne pas percevoir la portée de cet amendement.

**Mme Delphine Batho, ministre.** – Il s'agit d'autoriser la délivrance des agréments pour un cadre géographique qui dépasse les limites nationales, régionales ou départementales. Peut-être l'objectif, auquel je souscris, aurait-il pu être atteint par voie réglementaire. Sous réserve d'aménagements rédactionnels à l'Assemblée nationale, avis favorable.

**M. François Fortassin.** – On est ici dans un cas où le mieux est l'ennemi du bien. Qui s'opposerait au renforcement des associations ? Personne, bien sûr ! Sur le terrain, cependant, comme les élus le savent bien, ces associations retardent les projets d'investissement. Dans une période où le problème essentiel est de redonner du travail aux 3 millions de chômeurs, pourquoi freiner ces projets par des interrogations sur les couleurs des yeux des batraciens ? L'urgence n'est pas de savoir quels sont les états d'âme des associations mais de soutenir les élus de terrain dont ce pays a tant besoin.

*L'amendement n°16 est adopté  
et devient un article additionnel.*

#### Interventions sur l'ensemble

**M. Michel Teston.** – L'affirmation du principe à valeur constitutionnelle posé par l'article 7 de la Charte de l'environnement est une chose, son application en est une autre : il était urgent de légiférer. Le groupe socialiste votera ce projet de loi.

**M. Jean-Pierre Placade.** – Le groupe RDSE s'est exprimé, en faveur de la transparence, de l'information. Nous sommes toutefois un peu inquiets pour nos élus locaux, surtout ceux qui ont l'habitude de pratiquer la concertation permanente et la démocratie directe. Il faut certes assurer une participation directe, sans pour autant entraver l'activité économique.

**Mme Évelyne Didier.** – Ce rendez-vous législatif était nécessaire. Nous avons participé en commission et en séance à un débat constructif. Nous avons été écoutés et entendus. Pussions-nous continuer à travailler dans de telles conditions !

Si l'exercice de la participation publique est de plus en plus difficile, il est un mal nécessaire. Telle est la démocratie. Le pouvoir ne nous appartient pas, nous ne le tenons que de l'élection. L'intérêt général doit primer.

**M. Ronan Dantec.** – Les écologistes voteront ce texte qui intègre les améliorations apportées en commission et en séance. Nous sommes dans l'esprit du travail parlementaire, malgré les ordonnances, dont il ne faut pas abuser.



N'ayez pas peur de la participation des citoyens en matière d'investissement : plus ils participent à la décision, moins il y a de contentieux. Bien sûr, des projets portés par l'État et les collectivités territoriales n'iront pas à leur terme, en raison même du débat public. Il faut en accepter la logique.

Soyons attentifs à ce qui se passe en Europe et dans le monde pour ce qui concerne les nouveaux outils participatifs. Nous reviendrons sur la question de la médiation, absente de ce texte, qui demeure entière.

**M. Alain Houpert.** – Le groupe UMP votera ce texte, qui apporte une pierre à l'édifice de la Charte de l'environnement voulue par le président Chirac. Celui-ci disait à Johannesburg : « la maison brûle et nous regardons ailleurs ». Quand la maison brûle et qu'on appelle les pompiers, leurs lances à incendie font parfois d'autres dégâts. Ainsi en va-t-il avec ces ordonnances et nous regrettons que n'ait pas été supprimé l'article 7.

**M. Raymond Vall,** *président de la commission du développement durable.* – Après la conférence environnementale et ce qui s'est passé la semaine dernière, il importait que notre jeune commission donne un signal fort avant les textes importants de l'hiver prochain. Il eût été catastrophique que nous débutions par un texte contesté.

Si les problèmes sont planétaires, la réponse est territoriale. Ce texte donne un nouvel espoir. Je remercie les membres de la commission pour leur implication. La conférence de la transition écologique va pouvoir prendre un bon départ.

*L'ensemble du projet de loi est adopté.*

**Mme Laurence Rossignol,** *rapporteuse.* – Je tiens à exprimer mes remerciements. Ce texte consensuel, qui n'est pas le même à la sortie du Sénat, intègre de nombreux amendements de tous les groupes. Merci à Mme la ministre d'avoir allié fermeté et confiance. Je remercie les groupes qui ont voté ou ne se sont pas opposés à ce texte, en dépit de leurs réticences envers les ordonnances. Nous vous donnerons rendez-vous pour leur ratification.

Au reste, les 39 heures, la cinquième semaine de congés payés et la retraite à 60 ans ont été adoptés par ordonnances ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**Mme Delphine Batho,** *ministre.* – Ce projet de loi rend effectifs et concrets des principes constitutionnels auxquels nous sommes très attachés. Le Sénat a amélioré le projet de loi du Gouvernement. Je remercie la rapporteure, le président de la commission et tous les groupes. Les préoccupations du Sénat ont été entendues, même celles qui ne sont pas transcrites dans le texte. Sur les ordonnances, je tiendrai mes engagements dans les meilleurs délais, en innovant. (*Applaudissements à gauche*)

## Engagement de la procédure accélérée

**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.

## Demande d'avis sur une nomination

**M. le président.** – Conformément aux dispositions de la loi organique et de la loi 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.

## Programmation des finances publiques (CMP – Nominations)

**M. le président.** – Il va être procédé à la nomination des membres 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. N'ayant reçu aucune opposition à la liste établie par la commission des finances, je proclame représentants du Sénat à cette CMP, 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.

*Prochaine séance demain, mercredi 7 novembre 2012, à 14 h 30.*

*La séance est levée à 18 h 25.*

**Jean-Luc Dealberto**

*Directeur des comptes rendus analytiques*

## ORDRE DU JOUR

du mercredi 07 novembre 2012

### Séance publique

A 14 heures 30 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).