

## COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE  
RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR L'ACCÈS  
À L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC  
AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ACCÈS À LA JUSTICE  
EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Quatrième réunion, Chisinau, 29 juin – 1 juillet 2011

Procédures et mécanismes pour faciliter la mise en application de la convention:  
Rapports d'exécution

### RAPPORT D'EXÉCUTION SOUMIS PAR LA FRANCE

*Le paragraphe 2 de l'article 10, de la Convention demande aux Parties, lors de leurs réunions, de suivre en permanence l'application de la présente Convention sur la base de rapports communiqués régulièrement par les Parties.*

*A travers la décision I/8, la Réunion des Parties a élaboré un mécanisme par lequel il est demandé à toute Partie de présenter avant chaque réunion des Parties un rapport sur les mesures législatives, réglementaires ou autres qui ont été prises en vue d'appliquer les dispositions de la Convention. La structure du rapport suivra le cadre présenté en annexe de la présente décision. Le secrétariat est prié d'élaborer pour chaque réunion des Parties un rapport de synthèse, résumant les progrès accomplis et présentant les principales tendances, difficultés et solutions. Le système de communication de l'information a été décrit dans la décision II/10, qui traite entre autre de la façon de préparer le second rapport et les rapports suivants.*

## **I. PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PRÉSENT RAPPORT**

1. Le deuxième rapport d'application a été simultanément soumis, pour mise à jour, aux services de l'Etat et aux principaux organismes concernés (Commission nationale du débat public, Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, principales associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, Association nationale des commissions locales d'information).
2. Une réunion sur une première version du projet de rapport actualisé a été organisée le 9 septembre 2010, destinée à échanger sur cette première version du projet de rapport préparée par l'Etat et à discuter des modalités de concertation jusqu'au rendu du rapport, ainsi que des modalités de prise en considération des contributions reçues. Une deuxième version du projet de rapport a ensuite été réalisée, après réception, jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre, de contributions complémentaires.
3. La CNCE, l'ANCLI, la CNDP et un expert indépendant ont contribué à cette première phase d'actualisation du rapport.
4. Le projet de rapport modifié a été mis en ligne sur le site Internet du Ministère chargé de l'environnement, durant un mois, avec création d'une boîte aux lettres pour recueillir les observations du public.
5. Durant cette seconde phase, seule une contribution commune de deux associations nationales de protection de l'environnement (France nature environnement et Les Amis de la Terre) a été reçue. Une réunion avec ces deux associations a été organisée le 9 décembre afin de leur expliquer la manière dont ont été prises en considération leurs observations transmises le 12 novembre 2010 sur le projet de rapport.
6. Il a été tenu compte, dans la mesure du possible, des observations formulées.

## **II. ÉLÉMENTS D'AIDE A LA COMPREHENSION DU RAPPORT**

7. Aucune information n'a été fournie à cette entête.

## **III. MESURES LÉGISLATIVES, REGLEMENTAIRES ET AUTRES POUR LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DES PARAGRAPHES 2, 3, 4, 7 ET 8**

### **Article 3, paragraphe 2**

8. L'article 27 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires dispose que les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect notamment du secret professionnel.
9. L'article 52 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en

oeuvre du Grenelle de l'environnement a prévu la mise en œuvre d'un portail aidant l'internaute à accéder aux informations environnementales détenues par les autorités publiques. Ce portail contient un micro site détaillant la convention d'Aarhus, et fournissant toute information utile sur son application en France : <http://www.toutsurlenvironnement.fr/aarhus/la-convention-daarhus-pilier-de-la-democratie-environnementale>. Le présent rapport y figurera.

### **Article 3, paragraphe 3**

10. Le Ministère chargé de l'environnement contribue à la mise en œuvre des processus d'éducation et de formation, en application de l'article 8 de la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, qui prescrit que « l'éducation et la formation à l'environnement doivent permettre aux citoyens de contribuer aux droits et devoirs définis par cette Charte ».

11. L'article 55 de la loi 2009-967 du 3 août 2009 susvisée et la Stratégie nationale de développement durable 2010-2013 ont permis d'engager le nécessaire « changement d'échelle » dans la contribution et l'effort continu de l'ensemble des dispositifs d'éducation et de formation (formation initiale, enseignement supérieur, formation professionnelle tout au long de la vie, information et sensibilisation du grand public) pour l'intégration et la généralisation des nouvelles connaissances, compétences et comportements indispensables à la mutation de la société vers une économie verte et équitable.

12. Cela se traduit notamment par :

- l'intégration désormais significative des enjeux du développement durable dans les programmes d'enseignements scolaires obligatoires. Avec les nouveaux programmes entrés en vigueur en 2008 (primaire), 2009 (collège), 2010 (lycée), les thèmes, enjeux et problématiques sont enseignés de façon disciplinaire et interdisciplinaire, tout au long du parcours scolaire des élèves avec un focus très important en classes de 5ème et de Seconde.

- l'évolution des référentiels de formation et certification des diplômes professionnels dans le cadre de la rénovation des voies technologiques et professionnelles initiales (notamment dans les domaines du bâtiment, de l'énergie, de la chimie ou de l'enseignement agricole).

- le lancement opérationnel en juin 2010 du référentiel développement durable du Plan Vert de l'enseignement supérieur.

- la mise en œuvre opérationnelle d'un groupe de travail national de concertation pour l'éducation à l'environnement et au développement durable, associant toutes les parties-prenantes concernées et assurant l'interface avec la Commission française pour l'UNESCO pour la prise en compte des objectifs de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable (2005-2014).

### **Article 3, paragraphe 4**

13. Le droit des associations est régi par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Les dispositions spécifiques concernant les associations de protection de l'environnement sont précisées dans le titre IV du livre Ier du code de l'environnement (CE).

14. Lorsqu'elles exercent leurs activités dans le domaine de l'environnement à titre principal depuis au moins trois ans, ces associations peuvent obtenir un agrément motivé délivré par l'Etat. Cet agrément est notamment requis pour participer à de nombreuses commissions consultatives où elles apportent leur contribution en matière environnementale. De plus, toute association agréée justifie automatiquement d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement. Indépendamment de cet agrément, des subventions peuvent être accordées aux associations. Depuis 2001, ces aides financières peuvent prendre la forme de conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec l'Etat et ses établissements publics, et prévoyant un soutien sur une période de trois ans.

15. Le nouvel article L. 141-3 CE, issu de l'article 249 de la loi portant engagement national pour l'environnement, vise à consolider le socle d'exigences à partir desquelles les associations agréées pour la protection de l'environnement et les fondations reconnues d'utilité publique pourront être désignées pour siéger au sein de certaines instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable. Celles-ci devront notamment respecter certains critères relatifs à leur représentativité dans leur ressort géographique et le ressort administratif de l'instance consultative considérée, à leur expérience, à leurs règles de gouvernance et de transparence financière.

16. La loi sur la transparence et la sécurité nucléaire (2006) donne une reconnaissance légale aux Commissions Locales d'Information (CLI), créées depuis 1977 autour des sites nucléaires. Celles-ci sont chargées d'une mission générale de suivi, d'information et de concertation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et d'impact des activités nucléaires sur les personnes et l'environnement pour ce qui concerne les installations du site. Elles comprennent des représentants des conseils généraux, des conseils municipaux ou des assemblées délibérantes des groupements de communes et des conseils régionaux intéressés, des membres du Parlement élus dans le département, des représentants d'associations de protection de l'environnement, des intérêts économiques et d'organisations. Les Commissions Locales ont créé en 2000 une fédération nationale, l'ANCCLI (Association nationale des comités et commissions locales d'information), chargée de les représenter auprès des autorités nationales et européennes et d'apporter une assistance aux commissions pour les questions d'intérêt commun.

### **Article 3, paragraphe 7**

17. Afin de faciliter le dialogue et les échanges d'informations avec les ONG sur les questions internationales et européennes, le Ministère chargé de l'environnement a privilégié un mode de fonctionnement collaboratif. Ainsi, à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne en 2008, le Ministère a créé une plateforme collaborative de type Extranet, appelée ENVILOGUE. Le principe de fonctionnement collaboratif est poursuivi tout en étant adapté aux différentes échéances internationales.

18. Ainsi, le Ministère chargé de l'environnement organise des consultations avec les ONG en vue de préparer les grandes échéances internationales en matière d'environnement. Un Comité opérationnel international concernant la biodiversité a ainsi été mis en oeuvre à l'occasion de l'année de la biodiversité. L'objectif de ce Comité était de recueillir l'avis des parties prenantes, dont la société civile, pour la préparation de la conférence de Nagoya en octobre 2010. Les ONG

ont pu transmettre leurs observations tout au long de la préparation de la position française. Elles ont également été consultées très régulièrement dans le cadre de la préparation de la position française pour la conférence de Copenhague de 2009.

19. De la même façon et en vue de la préparation de la Conférence « Rio+20 » la France a entamé en décembre 2010 une consultation large de la société civile en créant un Comité « Rio+20 » qui réunit les participants du CNDDGE (Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement), des ONG et des personnalités qualifiées en matière de développement durable ne faisant pas partie du CNDDGE. L'objet de ce Comité « Rio+20 » est de permettre à des représentants de la société civile d'alimenter la position française en vue des négociations internationales qui se tiendront d'ici mai 2012.

### **Article 3, paragraphe 8**

20. Le Préambule de la Constitution renvoie explicitement à trois autres textes fondamentaux : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et la Charte de l'environnement de 2004. Les principes essentiels qu'ils édictent font partie du bloc de constitutionnalité. Le législateur doit les respecter, sous le contrôle du juge constitutionnel.

21. A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a reconnu, dans sa décision n° 71-44 du 16 juillet 1971, la liberté d'association comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, tel que réaffirmé dans le Préambule de la Constitution. L'article 7 de la Charte de l'environnement, à valeur constitutionnelle, proclame que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

## **IV. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 3**

22. Selon FNE et Les Amis de la Terre :

a) Concernant l'article 3 paragraphe 2, malgré les efforts effectués en la matière, notamment la signature d'une convention-cadre le 1<sup>er</sup> avril 2009 entre le Centre national de la fonction publique territoriale et le Ministère chargé de l'environnement, les fonctionnaires territoriaux manquent de formation sur les spécificités de l'information en matière d'environnement.

b) Des efforts restent à faire pour que les dispositions de l'article R. 124-2 du code de l'environnement, qui impose la désignation dans chaque administration d'une personne responsable de l'accès à l'information relative à l'environnement, soient totalement respectées. Ce constat est partagé par le Ministère chargé de l'environnement (cf paragraphes 49 et 50 pour plus de détails).

c) L'éducation et la formation écologiques du public (art. 3, para. 3) ne porte pas assez sur la sensibilisation aux outils participatifs de développement de la citoyenneté dans le domaine de l'environnement et aux conditions d'accès à la justice.

d) Concernant l'article 3 paragraphe 8, la législation française est insuffisante concernant la protection des lanceurs d'alerte.

e) Bien que l'exercice à titre principal d'activités effectives en faveur de la protection de l'environnement soit une des conditions de délivrance de l'agrément depuis la loi du 2 février 1995, certaines associations agréées aux conditions antérieures moins contraignantes continuent de bénéficier de l'agrément de l'article L. 141-1 CE alors qu'elles n'ont pas pour objet principal la protection de l'environnement.

23. En application de l'article 61-1 de la Constitution, les justiciables et notamment les associations peuvent désormais contester la conformité à la constitution d'une loi déjà entrée en vigueur. La question prioritaire de constitutionnalité, instituée par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 et mise en oeuvre par la loi organique du 10 décembre 2009 permet à toute personne, au cours d'une instance devant une juridiction relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation ou au cours d'une instance devant ces deux juridictions, de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

24. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, de se prononcer sur la conformité à la Constitution de la disposition législative et, le cas échéant, d'en prononcer l'abrogation. L'un des critères de renvoi par le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation, tenant au caractère nouveau de la question, implique que le Conseil Constitutionnel soit saisi de l'interprétation d'une disposition constitutionnelle dont il n'a pas eu encore l'occasion de faire application. Cette hypothèse vise implicitement la Charte de l'environnement en raison de son caractère récent. A ce jour le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité concernant la conformité d'une disposition législative au droit garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement 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.

## **V. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE L'ARTICLE 3**

25. La mise en oeuvre pratique de la Convention d'Aarhus doit aller bien au-delà d'une traduction juridique formelle : elle suppose que se développe une culture démocratique entre les différentes parties prenantes.

26. Une délibération entre acteurs peut aider à identifier les points de blocage, les moyens de les dépasser, et explorer des approches nouvelles complémentaires aux outils juridiques. L'ANCCLI expérimente actuellement en France et au niveau européen une approche

participative permettant de dégager des voies de progrès dans l'application pratique de la Convention d'Aarhus dans le domaine nucléaire.

## **VI. ADRESSES DE SITE WEB UTILES POUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 3**

27. Conseil constitutionnel: [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)  
 Ministère de l'agriculture et de la pêche: <http://agriculture.gouv.fr/>  
 Ministère chargé de l'environnement: [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)  
 Ministère de la Justice: [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)  
 Conservatoire du littoral et des rivages lacustres: [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr)  
 Muséum national d'histoire naturelle: [www.mnhn.fr/](http://www.mnhn.fr/)  
 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME): [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)  
 Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA): [www.onema.fr](http://www.onema.fr)  
 Office national des forêts: [www.onf.fr](http://www.onf.fr)  
 Parcs nationaux de France: [www.parcs-nationaux.org](http://www.parcs-nationaux.org)  
 Parcs naturels régionaux: [www.parcs-naturels-regionaux.fr](http://www.parcs-naturels-regionaux.fr)  
 Institut national de l'environnement industriel et des risques: [www.ineris.fr](http://www.ineris.fr)  
 Education à l'environnement: [www.educ-envir.org](http://www.educ-envir.org)  
 Association «France Nature Environnement»: [www.fne.asso.fr](http://www.fne.asso.fr)  
 Association «Ligue pour la protection des oiseaux»: [www.lpo.fr](http://www.lpo.fr)  
 Association «Réseau Ecole et Nature»: [www.ecole-et-nature.org](http://www.ecole-et-nature.org)  
 Association «Eaux et Rivières de Bretagne»: [www.eau-et-rivieres.asso.fr](http://www.eau-et-rivieres.asso.fr)  
 Association « Amis de la Terre » : <http://www.amisdelaterre.org/> Agences de l'eau: [www.lesagencesdeleau.fr](http://www.lesagencesdeleau.fr)  
 Comité français pour l'environnement et le développement durable: [www.comite21.org](http://www.comite21.org)  
 Agenda 21 (projets de développement durable au niveau local): [www.agenda21france.org](http://www.agenda21france.org)  
 Commission nationale du débat public: [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)  
 Registre français des émissions polluantes: <http://www.pollutionsindustrielles.developpement-durable.gouv.fr/IREP/index.php>  
 Inspections des installations classées: <http://installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/>  
 Site d'information sur les risques: [www.prim.net](http://www.prim.net)  
 Site d'information sur l'environnement : <http://www.toutsurlenvironnement.fr/>  
 Prévisions et observations de la qualité de l'air en France et en Europe: <http://www.prevoir.org/fr/>

A noter que les associations « France nature environnement » et « Les Amis de la Terre » envisagent de publier leurs observations concernant ce rapport sur leurs sites internet (voir adresses ci-dessus).

## **VII. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES, POUR LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 4, RELATIVES A L'ACCÈS A L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT**

28. L'article 7 de la Charte de l'environnement qui a valeur constitutionnelle garantit le droit 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.

29. L'article L. 110-1 II. 4 du CE range le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement parmi les principes généraux.

30. La directive 2003/4/CE sur l'accès à l'information, qui prend en compte l'article 4 de la convention d'Aarhus a été transposée, notamment au travers des articles cités ci après :

- Le titre II du livre Ier du CE traite d' «Information et participation des citoyens».

- Le chapitre IV « Droit d'accès à l'information relative à l'environnement ». Ce droit d'accès s'exerce dans les conditions définies par la loi 78-753 du 17 juillet 1978 portant sur les diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 pris pour son application, sous réserve des dispositions spécifiques du chapitre IV du titre II du livre Ier du CE (articles L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-1 à R. 124-5) qui prévoient certaines modalités particulières résultant de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE. D'autres articles du CE traitent de l'accès à l'information sur des thématiques sectorielles (produits chimiques, risques, déchets, air, qualité de l'eau).

**Article 4, paragraphe 1**

31. Les autorités publiques sont tenues de communiquer les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte aux personnes qui en font la demande. Ce droit est ouvert à toute personne sans que le demandeur ait à justifier d'un intérêt (chapitre IV du titre II du livre Ier du CE et loi n° 78-753 du 17 juillet 1978).

32. La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précise : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

- a) par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- b) sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;
- c) par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ».

33. Par ailleurs, de nombreuses informations sur l'environnement sont accessibles en permanence, notamment sur des sites Internet. Afin d'en faciliter l'accès, un portail aidant l'internaute à accéder aux informations environnementales détenues par les autorités publiques a été ouvert depuis juillet 2009 ([www.toutsurlenvironnement.fr](http://www.toutsurlenvironnement.fr)).

**Article 4, paragraphe 2**

34. L'article R. 124-1 du CE précise que toute demande d'information doit faire l'objet d'une réponse expresse dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. A titre exceptionnel, ce délai peut être porté à deux mois lorsque le volume ou la complexité des informations demandées le justifie. Dans ce cas, l'autorité publique saisie informe le demandeur de cette prolongation et lui en indique les motifs dans un délai d'un mois.

**Article 4, paragraphes 3 et 4**

35. Les articles L. 124-4, L. 124-6 et R. 124-1, II et III du CE ainsi que les articles 2, 6 et 9 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 énumèrent les motifs pouvant justifier une décision de refus. Lorsque la demande porte sur des informations relatives à des émissions dans l'environnement, l'autorité publique saisie ne peut rejeter la demande que pour les motifs suivants : conduite de la politique extérieure de la France, sécurité publique et défense nationale ; déroulement des procédures juridictionnelles ou recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales et droits de propriété intellectuelle (article L. 124-5, II du CE).

**Article 4, paragraphe 5**

36. L'article R. 124-1 III du CE précise que lorsque l'autorité publique saisie ne détient pas l'information demandée, elle transmet la demande à l'autorité publique qui détient l'information, si elle la connaît, et en informe le demandeur dans un délai d'un mois.

#### **Article 4, paragraphe 6**

37. L'article 6 III de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 prévoit une obligation de communication partielle : lorsque l'information demandée contient des mentions qui ne sont pas communicables, car correspondant aux exceptions prévues par l'article L. 124-4 I du CE pour protéger des secrets et des intérêts publics ou privés, mais qu'il est possible d'occulter ou de retirer ces mentions, l'information est communiquée au demandeur après occultation ou retrait de ces mentions.

#### **Article 4, paragraphe 7**

38. Les articles L. 124-6, I et R. 124-1, I du CE prévoient que l'autorité publique saisie est tenue de répondre de façon explicite dans tous les cas dans un délai d'un mois. La décision de rejet est obligatoirement notifiée au demandeur par écrit, elle indique les motifs du rejet ainsi que les voies et délais de recours, sous peine d'illégalité. A titre exceptionnel, ce délai peut être porté à deux mois lorsque le volume ou la complexité des informations demandées le justifie. Dans ce cas, l'autorité publique saisie informe le demandeur de cette prolongation et lui en indique les motifs dans un délai d'un mois.

#### **Article 4, paragraphe 8**

39. La consultation sur place est gratuite sauf si la préservation du document ne le permet pas. Si une copie est techniquement faisable, elle est facturée au demandeur sans que ces frais puissent excéder le coût de la reproduction. Il est également possible pour l'intéressé d'obtenir par courrier électronique et sans frais le document demandé s'il est disponible sous forme électronique (art 4 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978).

40. L'article 35 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 énonce les conditions de calcul des frais correspondant au coût de reproduction qui peuvent être mis à la charge du demandeur, auxquels pourront s'ajouter, le cas échéant, les frais d'expédition. L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter, dont l'administration peut exiger le paiement préalable.

41. Les frais de copie d'un document administratif ne peuvent excéder 0,18 € par page de format A4 en impression noir et blanc; 1,83 € pour une disquette; 2,75 € pour un cédérom (arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001).

### **VIII. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 4**

42. Selon FNE et Les Amis de la Terre, il existerait dans l'administration française une réticence « culturelle » à la transparence. Les difficultés rencontrées pour accéder à l'information demandée et la communication payante peuvent parfois décourager les citoyens qui souhaiteraient user de ce droit.

43. On relèvera toutefois que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) observe, dans son rapport d'activité 2009, que *« fait rare depuis la création de la commission, il y a trente ans, on observe une légère mais réelle baisse du nombre de dossiers de demandes d'avis. L'explication la plus probable est que les administrations répondent mieux aux demandes d'accès des usagers »*...

44. Les autres difficultés rencontrées peuvent être liées au manque de moyens de certaines administrations, à des demandes mal formulées ou qui ne précisent pas le service compétent. Des efforts restent à faire pour que l'administration s'organise de façon à transmettre la demande au service compétent.

45. D'après les associations, des progrès restent à faire pour mettre davantage d'informations environnementales sur Internet, en particulier, les dossiers environnementaux soumis à un dispositif de participation publique. L'article L. 123-10 CE, dans sa rédaction issue de l'article 236 de la loi portant engagement national pour l'environnement, prévoit une expérimentation en ce sens pour un nombre limité de projets, plans ou programmes soumis à enquête publique. Par ailleurs, la communication de documents administratifs étant gratuite par courriel et plus rapide, ce mode de communication devrait être encouragé dans l'administration.

46. La convention d'Aarhus stipule que "les motifs de rejet [d'accès à l'information] susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public". Plusieurs membres de CLI notent un défaut d'application de ce principe, notamment à cause d'une interprétation de la confidentialité dans le domaine nucléaire souvent trop large. L'ANCCLI expérimente avec EDF et la CLI de Flamanville un dispositif d'accès aux documents classés secret dans un cadre confidentiel.

#### **IX. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 4**

47. La CADA a enregistré 4432 affaires en 2009 (pour 4900 en 2006), dont 6% concernaient l'environnement (contre 7 % en 2006, traduisant une plus grande disponibilité sur Internet) et 15,4 % étaient relatives à l'urbanisme (contre 15 % en 2006).

48. Le nombre de dossiers dont est saisie la CADA ne reflète que les cas de refus pour lesquels les demandeurs ont souhaité connaître les raisons invoquées par l'administration. Il ne renseigne pas sur le nombre global des demandes relatives à l'environnement formées auprès des administrations.

49. L'article R.124-2 CE oblige désormais les autorités publiques à désigner une personne responsable de l'accès à l'information relative à l'environnement. Selon l'article R.124-3 du CE, cette personne est chargée de recevoir les demandes d'accès à l'information relatives à l'environnement, ainsi que les éventuelles réclamations, et de veiller à leur instruction. Elle peut également être chargée d'établir un bilan annuel des demandes d'accès à l'information relative à l'environnement. Actuellement seulement 100 personnes responsables de l'accès aux informations relatives à l'environnement ont été désignées, auxquelles il faut rajouter plus de

1800 personnes désignées pour l'accès aux documents administratifs en application de la loi sur le droit d'accès aux documents administratifs, qui ont également la responsabilité de l'accès aux informations environnementales.

50. Au-delà de l'augmentation des effectifs clairement identifiés et formés dans ce domaine, une plus grande information devra être donnée aux citoyens permettant l'identification de ces personnes.

## **X. ADRESSES DE SITE WEB UTILES POUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 4**

51. En plus des sites cités par ailleurs dans le rapport (Ministère chargé de l'environnement, Ministère de l'agriculture, ONEMA, agences de l'eau, MNHN, risques, émissions polluantes, installations classées, air),:

Ministère de la santé: [www.sante.gouv.fr](http://www.sante.gouv.fr)

Service de l'observation et des statistiques du Ministère chargé de l'environnement : <http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/>

Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER): [www.ifremer.fr](http://www.ifremer.fr)

Bureau de recherches géologiques et minières: [www.brgm.fr](http://www.brgm.fr)

Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE): [www.le-cedre.fr](http://www.le-cedre.fr)

Fichier national sur les études d'impact: <http://fichier-etudesimpact.ecologie.gouv.fr/>

informations sur l'eau: [www.eaufrance.fr](http://www.eaufrance.fr)

données sur les eaux souterraines: [www.adeseaufrance.fr](http://www.adeseaufrance.fr)

Information sur les risques naturels: [www.prim.net](http://www.prim.net)

Information sur les zones humides: [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)

Institut national de l'environnement industriel et des risques: [www.ineris.fr](http://www.ineris.fr)

Natura 2000: [natura2000fr](http://natura2000fr)

débits et hauteurs d'eau des rivières: [www.hydro.eaufrance.fr](http://www.hydro.eaufrance.fr)

vigilance crues: [www.vigicrues.gouv.fr](http://www.vigicrues.gouv.fr)

information sur les outils de gestion intégrée de l'eau: [www.gesteau.eaufrance.fr](http://www.gesteau.eaufrance.fr)

programmes de surveillance de l'état des eaux: [www.surveillanc.eaufrance.fr](http://www.surveillanc.eaufrance.fr)

référentiel des données sur l'eau: [www.sandre.eaufrance.fr](http://www.sandre.eaufrance.fr)

classement sanitaire des lieux de baignade: [baignades.sante.gouv.fr](http://baignades.sante.gouv.fr)

classement sanitaire des eaux conchylicoles: [www.zones-conchylicoles.eaufrance.fr](http://www.zones-conchylicoles.eaufrance.fr)

textes réglementaires dans le domaine de l'eau: [texteau.ecologie.gouv.fr](http://texteau.ecologie.gouv.fr)

Information réglementaire en matière de risques technologiques : [www.aida.ineris.fr](http://www.aida.ineris.fr)

Commission d'accès aux documents administratifs: [www.cada.fr](http://www.cada.fr)

Réseau national de mesures de la radioactivité dans l'environnement : <http://www.mesure-radioactivite.fr/public/>

## **XI. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES, POUR LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 5 RELATIVES AU RASSEMBLEMENT ET À LA DIFFUSION D'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT**

52. D'une façon générale, le Ministère chargé de l'environnement mène une politique active de collecte et diffusion d'informations sur l'environnement, dans tous les domaines, par exemple :

a) Pour les risques, le site [Prim.net](http://Prim.net) regroupe un certain nombre de « chaînes » dédiées à la prévention des risques majeurs, comprenant notamment une chaîne dédiée à l'information sur les risques (Risquesmajeurs.prim.net), une base de données présentant les risques inhérents à chacune des communes du territoire, un catalogue numérique recensant l'ensemble des publications pertinentes, un site recensant l'ensemble de la jurisprudence relative aux risques majeurs et un système d'information géographique (cartorisque) présentant et localisant un ensemble de risques sur le territoire français.

b) Pour l'eau : Portail national d'accès aux données sur l'eau ([www.eaufrance.fr](http://www.eaufrance.fr)). La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a confié à un nouvel établissement public, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

Dans ce cadre a été approuvé, par arrêté interministériel publié au journal officiel du 24 août 2010, un schéma national des données sur l'eau, prévu par l'article R. 213-12-2 du code de l'environnement, qui a pour but de définir les modalités de production, de conservation et de valorisation des données du système d'information sur l'eau (SIE).

Le recensement des dispositifs de collecte des données sur l'eau est disponible sur <http://www.sandre.eaufrance.fr/DISCEAU>.

Les principales décisions dans le domaine de l'eau font l'objet d'une large information, y compris sur Internet (art. R. 214-19, R. 214-37, R. 214-49 du CE).

53. En 2007 a été créé un fichier informatisé sur les études d'impact, destiné à constituer un répertoire national des études d'impact des projets, qui est accessible sur <http://fichier-etudesimpact.ecologie.gouv.fr>.

54. Les informations sur la prévention des pollutions et des risques font l'objet de plusieurs sites thématiques : qualité de l'air, installations classées (mise en ligne des principales décisions sur les sites Internet des Directions Régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), sols pollués, risques majeurs (prim.net), produits biocides.

55. De manière plus générale, de nombreuses informations sur l'environnement sont accessibles en permanence sur les sites Internet des services publics, qu'il s'agisse de ceux des ministères ou des collectivités territoriales. Afin d'en faciliter l'accès, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement a prévu, à son article 52, la mise en oeuvre d'un portail aidant l'internaute à accéder aux informations environnementales détenues par les autorités publiques, [www.toutsurlenvironnement.fr](http://www.toutsurlenvironnement.fr), ouvert depuis juillet 2009.

## **Article 5, paragraphe 1**

### *Article 5, paragraphe 1 (a)*

56. L'article L. 124-7 II du CE prévoit que les autorités publiques veillent à ce que les informations relatives à l'environnement recueillies par elles ou pour leur compte soient précises, tenues à jour et puissent donner lieu à comparaison.

57. Au niveau français, le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Ministère chargé de l'environnement est investi de la mission de diffusion de l'information statistique environnementale auprès du public.

58. Les informations collectées et traitées par le SOeS sont rendues publiques sous forme de publications ou de bases de données, sur Internet. D'autres données sont communiquées par les administrations gestionnaires.

59. D'autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics en charge de l'environnement collectent des informations sur l'environnement (établissement de l'inventaire des Zones Naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique).

### *Article 5, paragraphe 1 (b)*

60. Les autorités administratives sont informées dans le cadre des procédures d'autorisation (ex. installations classées pour la protection de l'environnement -ICPE-, voir articles L. 512-1 à L. 512-13 CE) ou de l'autorisation ou la déclaration d'installations, ouvrages et activités ayant un impact sur les eaux (voir CE, articles L. 214-1 à 214-11).

### *Article 5, paragraphe 1 (c)*

61. Pour les informations relatives aux risques majeurs, l'article L. 125-2 du CE prévoit que *«les citoyens ont droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles»*. Les articles R. 125-9 et suivants du CE organisent l'exercice du droit à l'information sur ce type de risques.

62. Pour les inondations, un service de prévision des crues a été créé en 2002. Le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) assure sur l'ensemble du territoire, une mission d'animation, d'assistance, de conseil et de formation auprès des services intervenant dans le domaine de la prévision des crues et de l'hydrologie, et les informe de façon permanente des événements hydrologiques en cours. Pour les crues rapides, il tient informé le Ministère chargé de l'environnement et les citoyens de l'évolution de la situation hydrométéorologique via un site dédié : [www.vigicrues.gouv.fr](http://www.vigicrues.gouv.fr).

63. L'article L.223-1 du CE dispose que *«Lorsque les seuils d'alerte pour la qualité de l'air sont atteints ou risquent de l'être, le préfet en informe immédiatement le public...»*.

## Article 5, paragraphe 2

64. L'article L. 124-7 du CE précise que les autorités publiques prennent les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations relatives à l'environnement. L'article R. 124-2 du CE prévoit que les autorités publiques doivent désigner une personne responsable de l'accès à l'information relative à l'environnement qui est notamment chargée de recevoir les demandes d'accès à l'information et les éventuelles réclamations.

65. Les articles L. 124.7 et R. 124-4 du CE prévoient que les autorités publiques établissent des répertoires ou des listes des catégories d'informations relatives à l'environnement détenues, accessibles gratuitement et indiquant où ces informations sont mises à la disposition du public. La CADA et le SOeS suivent la mise en œuvre de la constitution de ces listes. Actuellement sur les 100 personnes responsables de l'accès aux informations relatives à l'environnement, 80 ont déclaré avoir réalisé ces listes.

66. Les données sur l'environnement collectées par les autorités publiques sont consultables gratuitement par le public, soit sur Internet, soit à la documentation des services concernés. Des brochures sont également diffusées gratuitement par les organismes publics.

## Article 5, paragraphe 3

67. L'article L. 124-8 du CE prévoit que certaines catégories d'informations relatives à l'environnement doivent obligatoirement faire l'objet d'une diffusion publique. Ces catégories d'informations ainsi que les conditions de cette diffusion sont précisées à l'article R. 124-5 du CE. Les informations environnementales devant faire l'objet d'une diffusion publique comprennent au moins :

a) Les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement;

b) Les traités, conventions et accords internationaux, la législation ou réglementation communautaire, nationale, régionale ou locale concernant l'environnement. Le bulletin officiel du Ministère chargé de l'environnement et le Journal officiel (JO) sont accessibles via le site du Ministère chargé de l'environnement. Citons également [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) pour l'ensemble des textes juridiques ;

c) Les plans et programmes et les documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement (ex: stratégie nationale du développement durable, schémas relatifs à l'aménagement et à la gestion des eaux). L'article R. 124-5 du CE prévoit qu'ils font l'objet d'une diffusion publique par différents moyens : JO, Journal officiel de l'Union européenne, selon les conditions prévues par les articles 29 et 33 du décret n°2005-1755 et par voie électronique dans tous les autres cas.

d) De nombreuses autres bases de données, sur des thèmes précis (eau, air, risques...) gérées par des organismes techniques, sont accessibles par Internet via leurs propres sites ou via des liens avec des sites dédiés à des thèmes spécifiques. Sont notamment mis en ligne via le site <http://installations.classees.developpement-durable.gouv.fr/> la liste des installations classées pour la protection de l'environnement ainsi que progressivement les décisions individuelles les concernant (environ 70000 documents en ligne à ce jour).

Au plan régional, les services déconcentrés du Ministère chargé de l'environnement mettent progressivement en ligne leurs informations et données.

#### **Article 5, paragraphe 4**

68. Voir les rapports quadriennaux du service statistique du Ministère chargé de l'environnement sur l'état de l'environnement dont le dernier rapport est sorti en juin 2010.

#### **Article 5, paragraphe 5**

69. Cf réponses précédentes

#### **Article 5, paragraphe 6**

70. La loi 2001-420 du 15 mai 2001 sur les Nouvelles Régulations Economiques (NRE), fait obligation aux entreprises cotées sur le marché de rendre compte, dans leur rapport annuel, de leur gestion sociale et environnementale et de la façon dont elles prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leurs activités.

71. Par ailleurs, les écobilans sont encouragés, par exemple des cultures, avec l'appui de l'Institut national de recherche agronomique.

72. La norme NF-Environnement qui apparaît sur l'étiquetage de certains produits permet au consommateur d'effectuer un choix plus écologique.

#### **Article 5, paragraphe 7**

73. Dans le cadre de la législation liée à l'environnement, l'exposé des motifs des lois, les rapports des commissions parlementaires, le compte-rendu des débats parlementaires, le rapport d'activité du Ministère chargé de l'environnement, les rapports plus spécifiques et ponctuels tels que ceux du Conseil général de l'environnement et du développement durable, tous accessibles par Internet, contribuent à l'information du public.

74. La charte de la concertation élaborée en 1995 engage ses signataires à promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent par l'information la plus complète.

75. Le droit administratif général impose en tous domaines une publication des actes des administrations. De plus, les publications du Ministère chargé de l'environnement et des services agissant pour son compte visent à communiquer ces informations.

## **Article 5, paragraphe 8**

76. Il existe depuis 1991 un écolabel officiel français NF-Environnement, propriété de l'association française de normalisation (AFNOR), qui en assure la gestion et la promotion. A cet écolabel officiel est associé un logo type qui, apposé sur un produit, atteste de sa conformité à des critères préétablis.

77. L'objectif de la marque NF-Environnement est de guider le choix des consommateurs tout en encourageant les industriels à améliorer la qualité écologique de leurs produits. La liste des écolabels NF-Environnement est consultable sur le site [www.afnor.fr](http://www.afnor.fr) ;

78. Le Grenelle de l'environnement a souligné la nécessité de développer une consommation durable et d'orienter l'achat vers des produits respectueux de l'environnement grâce à une information plus complète et précise des consommateurs.

79. L'article 228 de la loi portant engagement national pour l'environnement garantit l'identification des produits les plus respectueux de l'environnement, notamment en encadrant et en harmonisant l'information mise à disposition par les entreprises concernant leurs produits et services, à travers quatre mesures :

- l'obligation progressive d'afficher le « prix carbone » des produits (dès le 1<sup>er</sup> juillet 2011, il sera institué une expérimentation d'un an minimum visant à informer progressivement le consommateur sur le contenu en équivalent carbone des produits et de leur emballage ainsi que de la consommation de ressources naturelles ou de l'impact sur les milieux naturels qui sont imputables à ces produits au cours de leur cycle de vie) ;
- l'affichage de la classe énergétique des produits soumis à l'étiquetage communautaire sur les publicités mentionnant le prix de ces produits ;
- l'encadrement des allégations environnementales portant sur la qualité écologique des produits destinés à la vente aux consommateurs ou accompagnant leur commercialisation ;
- l'information du bénéficiaire d'une prestation de transport sur la quantité de dioxyde de carbone émise lors de la prestation.

80. L'article 229 de la loi précitée permet aux associations de protection de l'environnement d'exercer des recours civils en cas de pratiques commerciales et publicités trompeuses comportant des indications environnementales.

81. Concernant les organismes génétiquement modifiés (OGM) ([www.ogm.gouv.fr](http://www.ogm.gouv.fr)), la France a mis en place un site interministériel répondant aux interrogations les plus fréquentes. Des fiches thématiques sont consultables sur la réglementation, les expérimentations en cours ou à venir, la mise sur le marché européen.

## **Article 5, paragraphe 9**

82. Le Ministère chargé de l'environnement collecte chaque année les informations nécessaires au registre français des émissions de polluants, publié annuellement sur son site pour répondre aux obligations communautaires.

83. L'arrêté du 24 décembre 2002 relatif à la déclaration annuelle des émissions polluantes des ICPE soumises à autorisation oblige chaque exploitant concerné à transmettre à l'inspection des installations classées une déclaration unique des émissions polluantes en provenance de ses installations. Depuis 2005, cette déclaration s'effectue sur un site Internet (<https://www.declarationpollution.ecologie.gouv.fr/gerep/>) et le ministère met à disposition du grand public un site de diffusion des données collectées (<http://www.pollutionsindustrielles.developpement-durable.gouv.fr/IREP/index.php>). Les données de plus de 8000 établissements sont ainsi diffusées dans les six mois suivant leur collecte.

84. Les émissions de CO<sub>2</sub> de la directive «quotas» sont déclarées en même temps.

85. La France adresse annuellement à la Commission européenne, les données requises pour le registre européen E-PRTR. Elles concernent 3 401 établissements et contiennent plus de 30 000 valeurs d'émissions de polluants ou de déchets. Elles sont disponibles sur le site de la Commission européenne depuis 2007 (<http://prtr.ec.europa.eu>).

86. Dans le domaine de l'eau, différents types de données relatives à la pollution sont disponibles à partir du site du Ministère chargé de l'environnement : liste des banques et des réseaux de données du système d'information sur l'eau (base DISCEAU), comme par exemple la banque ADES (banque nationale d'accès aux données sur les eaux souterraines), la banque HYDRO, consacrée à l'hydrométrie.

## **XII. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 5**

87. La collecte des données et leur mise à disposition du public sont assurées, mais des améliorations sont possibles. Les difficultés sont principalement dues à l'insuffisance de données pour certains thèmes, leur foisonnement ou à la multiplicité des producteurs de données. Elles se résolvent peu à peu.

88. FNE et Les Amis de la Terre regrettent que l'information du public en matière d'études d'impact et d'ICPE soit hétérogène sur le territoire.

89. Les associations soulignent également la nécessité d'améliorer l'accessibilité aux normes AFNOR, dont certaines ne sont pas rendues accessibles gratuitement alors qu'elles sont rendues obligatoires par la législation française.

## **XIII. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 5**

90. Concernant les activités de diffusion du service de l'observation et des statistiques du Ministère chargé de l'environnement, voici quelques données statistiques:

- a) nombre total de pages vues: 650 000 / an;
- b) nombre total de téléchargements : 50 000 / an.

91. Les sites des DREAL qui assurent l'annonce des crues mettent en ligne des bulletins et informations journalières, au moins en période de crise. Pour la prévision des crues, un système d'information par Internet généralisé à tous les services de prévision: [www.vigicrues.gouv.fr](http://www.vigicrues.gouv.fr) est disponible et produit une carte de vigilance nationale.

92. Le site Prim.net dédié à l'information sur les risques majeurs reçoit en moyenne 150 000 visiteurs par mois (source : statistiques 2010).

## **XIV. ADRESSES DE SITE WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 5**

93. Aux sites déjà cités ajoutons:

Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME): [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)

Présidence de la République pour les textes fondateurs: [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)

Ministère des affaires étrangères: [www.France.diplomatie.fr/mae](http://www.France.diplomatie.fr/mae)

Traités et accords conclus par la France: [www.doc.diplomatie.fr/pacte](http://www.doc.diplomatie.fr/pacte)

Références de tous les traités: [www.ecolex.org](http://www.ecolex.org)

Sites relatifs au droit de l'environnement: [www.lexinter.net/JP/environnement.htm](http://www.lexinter.net/JP/environnement.htm)

**XV. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES, POUR LA  
MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6  
CONCERNANT LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS RELATIVES À  
DES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES**

94. Après avoir été reconnu en tant que principe par la loi (article L. 110-1 CE), le droit du public à l'information a été constitutionnalisé par l'article 7 de la Charte de l'environnement du 1<sup>er</sup> mars 2005 qui dispose que « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

95. Le Conseil constitutionnel (décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008) a estimé que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont une valeur constitutionnelle et qu'ils s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif. Le Conseil d'Etat (requête n°297931, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy) a considéré que la Charte, en disposant que ces principes s'exerçaient « dans les conditions et limites définies par la loi », avait réservé au législateur le soin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles doivent s'exercer ces droits.

96. Les principales mesures législatives figurent dans le titre II du livre Ier du CE, « Information et participation des citoyens » : articles L. 121-1 à L. 121-16 (débat public et autres modes de concertation préalable à l'enquête publique), L. 123-1 à L. 123-19 (enquête publique). Elles ont été renforcées par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Citons également l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (concertation pour les actions ou opérations d'aménagement).

**Article 6, paragraphe 1**

97. Les projets d'aménagements ou d'équipements les plus importants peuvent faire l'objet d'un débat public (cf. article R. 121-2 CE) ou d'une concertation préalable à l'enquête publique (cf. article L. 121-16 CE). Les projets soumis à étude d'impact font obligatoirement l'objet d'une enquête publique (cf. article L. 123-1 CE) ou, à défaut, d'une procédure de mise à disposition du public (cf. article L. 122-1-1 CE).

98. D'autres procédures sont susceptibles d'être organisées à titre exceptionnel comme les conférences de citoyens ou sur initiative des collectivités territoriales, notamment par voie référendaire.

**Article 6, paragraphe 2**

99. La législation nationale ne définit pas le « public concerné », ce qui permet à toute personne intéressée de participer à l'enquête publique.

100. Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête publique et durant celle-ci, le

public est informé des éléments visés à l'article 6 paragraphe 2, par tous moyens appropriés, notamment par voie d'affichage sur les lieux concernés par l'enquête, par voie de publication locale ou par voie électronique (cf L. 123-10 CE).

101. Les irrégularités relatives à l'organisation et au déroulement de l'enquête, dont les mesures de publicité, sont de nature à entraîner l'annulation de l'acte contesté lorsqu'elles sont considérées comme substantielles par le juge.

### **Article 6, paragraphe 3**

102. L'arrêté d'organisation de l'enquête en précise la durée, qui ne peut être inférieure à trente jours ni excéder deux mois. Par décision motivée, le commissaire enquêteur peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de trente jours (cf article L. 123-9 CE).

### **Article 6, paragraphe 4**

103. Lorsqu'un projet est soumis à étude d'impact, la participation du public peut intervenir dès la phase de délimitation du champ de l'évaluation : l'article L. 122-1-2 CE permet au maître d'ouvrage de demander à l'autorité compétente pour prendre la décision d'organiser une réunion de concertation avec les parties prenantes locales intéressées par le projet afin que chacun puisse faire part de ses observations sur l'impact potentiel du projet envisagé.

104.

La Commission nationale du débat public (CNDP), autorité administrative indépendante, organise la consultation du public sur les grands projets d'aménagement ou d'équipement portés par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les personnes privées (cf articles L. 121-1 à L. 121-15 du CE, et R. 121-1 à R. 121-16 du CE) et invite le public à s'exprimer sur l'opportunité du projet, ses objectifs et ses caractéristiques. La CNDP a pour mission (i) de veiller au respect de la participation du public pendant toute la phase d'élaboration d'un projet de l'engagement des études préliminaires à la clôture de l'enquête publique et (ii) de s'assurer du respect des bonnes conditions d'information du public des projets dont elle est saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux.

105. Pour certains projets dont elle est saisie et pour lesquels elle décide qu'il n'y a pas lieu d'organiser un débat public, la CNDP peut recommander au maître d'ouvrage de mener une concertation dont elle fixe certaines modalités et pour laquelle elle nomme parfois un garant.

106. La loi n°2010-788 susvisée a précisé les modalités de concertation entre la phase du débat public et l'enquête publique, et a ouvert des modalités de concertation préalables à l'enquête publique, sans toutefois les rendre systématiques (voir paragraphe 102, Art 6 §5).

### **Article 6, paragraphe 5**

107. Les maîtres d'ouvrage, dans la mesure où la CNDP leur recommande de poursuivre ou de mener une concertation avec le public, sont tenus de le faire et de tenir compte des modalités

de concertation que la CNDP leur propose.

108. Pour tous les projets ne relevant pas des critères de saisine de la CNDP, l'article L. 121-16 CE permet à la personne responsable du projet, plan ou programme de mener une concertation préalable à l'enquête publique, le cas échéant à la demande de l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation. Celle-ci peut également demander l'organisation d'une concertation avec des représentants de toutes les parties prenantes (Etat, collectivités territoriales, associations ou fondations de protection de l'environnement, organisations syndicales représentatives de salariés et entreprises).

#### **Article 6, paragraphe 6**

109. Le dossier d'enquête publique comprend l'étude d'impact du projet, établie sous la responsabilité du maître d'ouvrage, et l'ensemble des informations requises au paragraphe 6 (cf. chapitre II du livre I du CE, articles L.122-1 et suivants, L.123-12).

#### **Article 6, paragraphe 7**

110. Lorsqu'il y a une enquête publique, le public peut formuler ses observations soit par écrit sur le registre d'enquête, soit par lettre, ou directement auprès du commissaire enquêteur ou d'un membre de la commission d'enquête. Dans certains cas, la participation du public peut s'effectuer par voie électronique (cf article L. 123-13 CE)

#### **Article 6, paragraphe 8**

111. En ce qui concerne le débat public, le maître d'ouvrage doit prendre, à l'issue du débat, une décision rendue publique par laquelle il indique le principe et les conditions de la poursuite du projet soumis à débat public, et le cas échéant les principales modifications apportées. Il indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. Cette décision est transmise à la CNDP (article L. 121-13 du CE).

112.

A la fin de l'enquête publique, le commissaire enquêteur rédige un rapport où il relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Ce rapport doit faire état des contre-propositions produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage (cf article L. 123-15 CE). Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Ce rapport et ces conclusions sont rendus publics.

113. Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. En outre, le projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables doit faire l'objet d'une seconde délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique (L.123-16 CE).

114. Enfin, la loi du 27 février 2002 a créé la déclaration de projet, prise par la collectivité

publique après l'enquête publique, par laquelle elle se prononce sur l'intérêt général du projet. Elle comprend notamment les principales modifications résultant de l'enquête publique (articles L. 126-1 et R. 126-1 à R. 126-4 du CE). Les articles 236 et 238 de la loi n°2010-788 susvisée prévoient que la décision et la déclaration de projet prennent en considération « le résultat de la participation du public ».

### **Article 6, paragraphe 9**

115. La publication des actes administratifs est un principe général du droit français. La loi du 27 février 2002 impose la motivation de la déclaration de projet (article L. 126-1 du CE) et de la déclaration d'utilité publique (article L. 11-1-1 du code de l'expropriation).

116. Il en va de même pour la décision d'octroi ou de refus de l'autorisation pour les projets soumis à étude d'impact, qui doit être motivée et mise à la disposition du public (cf. article L. 122-1 du CE).

### **Article 6, paragraphe 10**

117. Les modifications d'autorisation font l'objet d'une nouvelle procédure de consultation du public. Pour les ICPE, les articles L. 512-15 et L. 512-16 du CE précisent les conditions de renouvellement d'une demande d'autorisation en cas de transfert, d'extension de l'installation ou de changement dans les procédés de fabrication, et les conditions d'autorisation en cas de changement d'exploitant.

### **Article 6, paragraphe 11**

118. Il existe deux procédures d'autorisation de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement : une visant les autorisations à toute autre fin que la mise sur le marché (en particulier demande d'essais en plein champ) (article L. 533-3 du CE) et une visant les autorisations de mise sur le marché (article L. 533-5 du CE). Ces deux procédures sont basées sur l'évaluation des risques pour la santé et l'environnement.

119. Le dossier transmis par le demandeur à l'autorité administrative compétente pour obtenir l'une des autorisations précitées comprend notamment une évaluation des effets et des risques du ou des OGM pour la santé et l'environnement. Chaque demande d'autorisation en vue de la dissémination volontaire d'OGM fait l'objet d'un avis du Haut Conseil des biotechnologies (HCB) qui examine les risques que peut présenter la dissémination pour l'environnement et les impacts socio-économiques. L'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) est également compétente pour évaluer les risques pour la sécurité sanitaire des aliments consistant en des OGM ou produits à partir d'OGM. Les avis de ces instances sont publiés sur leurs sites internet respectifs. [ogm.gouv.fr](http://www.ogm.gouv.fr)  
Liens des sites internet sur lesquels se trouvent actuellement les avis des instances d'évaluation : [http://www.ogm.gouv.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=8](http://www.ogm.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=8)  
<http://www.anses.fr/PN4801.htm>

120. Pour chaque demande d'expérimentation au champ, une procédure de consultation du public est mise en place via Internet. Le dossier de demande d'autorisation ainsi que l'avis du

Haut Conseil des biotechnologies et une fiche d'information du public sont mis en ligne pour chaque essai à l'adresse électronique suivante :

[http://www.ogm.gouv.fr/experimentations/consultation\\_public/consultation\\_public.htm](http://www.ogm.gouv.fr/experimentations/consultation_public/consultation_public.htm)

121. Pour chaque demande de mise sur le marché, une procédure de consultation du public est faite au niveau communautaire via Internet. Les dossiers présentés dans le cadre du règlement (CE) n°1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés font l'objet de consultations mises en place sur le site internet de la DG Sanco de la Commission européenne

([http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/gmo\\_authorisation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/gmo_authorisation_en.htm)).

Ceux déposés sous la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement font l'objet de consultation sur le site internet du centre commun de recherche de la Commission européenne

(<http://gmoinfo.jrc.ec.europa.eu/default.aspx>)

122. De plus, le Haut Conseil des biotechnologies comprend un Comité économique, éthique et social constitué de représentants de la société civile qui élabore des recommandations sur tout dossier de demande d'autorisation de dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement. Ses recommandations constituent la seconde partie de l'avis du Haut Conseil des biotechnologies transmis au gouvernement et rendu public. De fait ses membres ont directement accès au dossier du pétitionnaire et à l'avis du Comité Scientifique du HCB pour chaque demande.

## **XVI. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 6**

123. Différents types de difficultés sont rencontrés d'après la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE) et certaines associations.

124. Les modalités de diffusion de l'avis d'ouverture de l'enquête, reposant notamment sur deux parutions (en annonces légales et dans la presse), et un affichage sur les panneaux municipaux et sur le site concerné, demeurent insuffisamment efficaces et expliquent en partie la faible participation du public aux enquêtes. La CNCE craint que le développement de l'utilisation des moyens électroniques d'information, prévu par la loi portant engagement national pour l'environnement, ne suffise à remédier à cet état de fait.

125. Les dossiers d'enquête publique seraient parfois trop techniques, les horaires de consultation seraient parfois insuffisants, le secteur de consultation géographiquement trop restreint.

126. De plus, les textes seraient parfois mal appliqués : les contraintes financières constituent un obstacle à la mise en œuvre de l'article 6, les avis d'enquête publique seraient parfois peu clairs et insuffisamment publiés, les réunions publiques ne seraient pas assez fréquentes, les alternatives au projet pas toujours proposées ou prises en compte, empêchant ainsi le débat. Les copies du dossier envoyé aux associations ne seraient pas toujours de bonne qualité et envoyées trop tardivement. Pour y remédier, le nouvel article L. 123-11 CE prévoit que le dossier d'enquête publique est communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci.

127. Certaines associations et organisations regrettent que le dossier d'enquête publique ne soit pas toujours mis à la disposition du public sur Internet. Elles regrettent aussi une baisse du champ d'application des enquêtes publiques due à la baisse des seuils d'autorisation des projets (problème de droit français non directement lié à l'application de la convention d'Aarhus).

128.

Les Commissaires enquêteurs estiment cependant que la loi du 27 février 2002 a réduit l'incidence juridique de leurs avis défavorables.

129. Pour le débat public, à la lumière de l'expérience acquise, les procédures de consultation du public se sont améliorées. Cependant, certaines associations estiment que la prise en considération des résultats de la consultation n'infléchit pas assez le sens de la décision. Des membres de CLI soulignent qu'il existe encore des situations dans le domaine nucléaire, où les décisions sont prises avant la participation.

130. Certaines associations et organisations regrettent le caractère «minimaliste» de la consultation prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme et son absence de conséquences juridiques, ainsi que le caractère trop tardif de la procédure d'enquête publique. Elles estiment que la procédure d'enquête publique devrait davantage permettre de remettre en cause les options fondamentales d'un projet.

131. Elles regrettent également que les procédures prévues aux articles L. 122-1-2 et L. 121-16 CE constituent de simples facultés et non des obligations systématiques, et que la suspension par le juge des référés d'une décision prise après des conclusions défavorable du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête soit très rare.

132. Les articles 236 et suivants de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ont procédé à la simplification du droit des enquêtes publiques et contiennent un certain nombre d'améliorations procédurales de nature à améliorer la participation du public.

133. La CNDP et la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, qui regroupe plus de 4000 d'entre eux, développent des initiatives en matière méthodologique, d'éthique et de conseil.

## **XVII. RENSEIGNEMENT COMPLÉMENTAIRE CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6**

134. Il y a environ:

a) une quinzaine de débats publics ou de concertations recommandées par an. Une seule procédure coûte environ 1 million d'euros. b) 14000 enquêtes publiques par an, dont une grande partie ne concerne pas les activités visées par l'annexe I.

Les activités de la Défense nationale ne sont pas soumises à enquête publique (article L. 123-2 III du CE).

## **XVIII. ADRESSES DE SITE WEB UTILES POUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 6**

135. Voir sites déjà cités de la DGME, du fichier études d'impact et des OGM et :
- CNDP: [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)
  - CNCE : [www.cnce.fr](http://www.cnce.fr)
  - <http://www.participation-locale.fr>.

## **XIX. DISPOSITIONS PRATIQUES ET/OU AUTRES PRISES POUR QUE LE PUBLIC PARTICIPE À L'ÉLABORATION DES PLANS ET DES PROGRAMMES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT, SELON L'ARTICLE 7**

136. La France a transposé la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, décrets n° 2005-613 et 2005-608 du 27 mai 2005) et la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 (décret n° 2006-578 du 22 mai 2006) prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, qui reprend au niveau communautaire les principes de la Convention d'Aarhus. Ces dispositions renforcent l'information et la participation du public à chaque phase d'élaboration d'un projet, d'un plan ou d'un programme ayant un impact sur l'environnement.

137. Le nouvel article L. 122-8 CE, issu de l'article 233 de la loi portant engagement national pour l'environnement, prévoit que lorsqu'un projet de plan, schéma, programme ou autre document de planification soumis à évaluation environnementale n'est soumis ni à enquête publique ni à une autre forme de consultation du public, la personne responsable de son élaboration met à la disposition du public, avant son adoption, l'évaluation environnementale, le projet, l'indication des autorités compétentes pour prendre la décision et celle des personnes auprès desquelles peuvent être obtenus les renseignements sur le projet ainsi que, lorsqu'ils sont rendus obligatoires, les avis émis par une autorité administrative sur le projet. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma ou document.

## **XX. POSSIBILITÉS POUR LE PUBLIC DE PARTICIPER A L'ÉLABORATION DES POLITIQUES RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT, SELON L'ARTICLE 7**

138. Outre la participation du public à l'élaboration de certaines politiques sectorielles déjà évoquées par ailleurs dans ce rapport, l'organisation d'un Grenelle de l'Environnement (site Internet: <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/>) a réuni des représentants de cinq collèges (Etat, collectivités territoriales, associations de protection de l'environnement, entreprises, syndicats de salariés) afin de définir une «feuille de route» en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

139. Sur la base des travaux issus des groupes de travail et après une phase de consultation

de différents publics, la phase de négociation s'est achevée avec l'organisation de tables rondes, en présence des 5 collèges mentionnés, qui ont permis de dégager les grands axes d'action pour l'ensemble des thématiques.

140. Les premières conclusions de ce processus ont été rendues publiques fin octobre 2007.

141. Ces travaux se sont notamment concrétisés par le vote de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et par celui de la loi n°2010-788 susvisée.

142. Dans le domaine des politiques pour le milieu marin, plusieurs articles du CE issus de la loi précitée ont introduit des procédures d'information et de participation du public. Ces procédures concernent la mise en œuvre de trois nouveaux instruments :

- deux en matière de gestion intégrée de la mer et du littoral : la stratégie nationale pour la mer et le littoral (article L. 219-2 CE) et les documents stratégiques de façade (article L. 219-3 CE) ;
- un en matière de protection et de préservation du milieu marin, qui transpose plus particulièrement l'article 19 « consultation et participation du public » de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin n°2008/56/CE du 17 juin 2008.

## **XXI. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 7**

143. Certaines associations déplorent une méconnaissance des outils encore récents, une absence de formation pédagogique et une faible culture citoyenne.

## **XXII. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 7**

144. Les plans et documents nécessitant une évaluation environnementale font l'objet d'un rapport environnemental. Celui-ci est joint au dossier d'enquête publique ou est mis à la disposition du public (article L. 122-8 du CE). L'avis de l'autorité environnementale sur le projet de plan ou programme et son rapport environnemental est joint au dossier de consultation (Articles L.122-8 et L. 123-12 du CE). Certaines associations estiment que le champ d'application de la directive 2001/42 en droit français est insuffisant.

En application de l'article 14 de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, dite directive-cadre sur l'eau (DCE), la France a procédé en 2008 en métropole et en 2009 outre-mer à une nouvelle consultation du public sur le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le programme des mesures associées, et l'évaluation environnementale .

145. D'importants moyens financiers y ont été consacrés (7 millions d'euros au total environ). La CNDP a été consultée pour ces deux consultations et 28 millions de questionnaires papier, également disponible par voie électronique, ont été envoyés par voie postale. Une synthèse nationale (et pas seulement par bassin hydrographique), faite par un bureau d'études, est en ligne sur le site du Ministère chargé de l'environnement.

146. La CNDP peut être saisie conjointement par le Ministère chargé de l'environnement et le ministre concerné d'une demande d'organisation d'un débat public sur des options générales en matière d'environnement et d'aménagement. Dans ce cas, le débat public se déroule selon les mêmes modalités qu'un débat public sur un projet précis (article L. 121-10 du CE). A ce jour trois débats publics de ce type ont été organisés : sur la gestion des déchets nucléaires, la problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien et sur les nanotechnologies.

147. L'article 246 de la loi n°2010-788 a élargi les thématiques sur lesquelles la CNDP peut être saisie afin de permettre l'accroissement du nombre de débats publics organisés sur des sujets d'ordre général. A cette fin, il a étendu le recours au débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement au champ du développement durable, et précisé la notion « d'options générales » en indiquant que ces options doivent être « d'intérêt national », et qu'elles portent notamment sur des politiques, des plans ou des programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement.

148. La CNDP est parfois sollicitée par les Ministres pour leur apporter un appui méthodologique. Elle a ainsi donné des recommandations pour l'organisation de deux consultations nationales : l'un sur l'eau et l'autre sur l'énergie.

### **XXIII. ADRESSES DE SITE WEB UTILES POUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 7**

149. [www.cndp.fr](http://www.cndp.fr)

### **XXIV. MESURES PRISES POUR PROMOUVOIR UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DU PUBLIC DURANT L'ÉLABORATION DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES ET AUTRES RÈGLES JURIDIQUES D'APPLICATION GÉNÉRALE QUI PEUVENT AVOIR UN EFFET IMPORTANT SUR L'ENVIRONNEMENT CONFORMÉMENT A L'ARTICLE 8**

150. L'adossment de la charte de l'environnement à la constitution française a été précédé d'une consultation nationale menée pendant dix mois : questionnaire adressé à 55 000 acteurs de la société civile et mis en ligne, tenue de 14 assises territoriales et d'un colloque d'experts juridiques et scientifiques.

151. L'article 7 de la Charte de l'Environnement dispose que « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

152. L'article 244 de la loi n°2010-788 susvisée organise les conditions de la participation du public aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. Ces décisions doivent faire l'objet soit d'une publication préalable du projet de décision par voie électronique pendant une durée minimale de quinze jours, dans des conditions permettant au public de formuler des observations

(voir site <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Consultations-publiques-.html>), soit d'une publication du projet de décision avant la saisine d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause.

153. D'autres consultations publiques peuvent être organisées sur une base volontaire.  
Ainsi :

a) le Ministère chargé de l'environnement a mis en place une « table ronde » sur les risques industriels courant 2009, qui a rassemblé l'ensemble des parties prenantes et a débouché sur une série de 33 mesures dont la plupart visent une meilleure information du public. Les travaux se poursuivent au travers de groupes de travail, dont l'un porte sur l'information et la consultation du public.

b) Une consultation publique a été organisée fin 2006 sur les avant-projets de loi et décret de transposition de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Ces textes ont été mis en ligne plusieurs semaines sur le site Internet du Ministère chargé de l'environnement. Les textes ont été modifiés en considération de certaines observations.

c) Dans le cadre de la mise en place de la directive Quotas (2003/87/CE), la France a mis à disposition du public le Plan National d'Affectation des Quotas (PNAQ) pour consultation via le site Internet du Ministère chargé de l'environnement et dans les préfectures pendant un mois.

154. Par ailleurs, la consultation des grands réseaux associatifs, bien qu'elle ne soit pas obligatoire, est quasiment systématique.

#### **XXV. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 8**

155. Certaines associations estiment que toutes les « options » ne sont pas toujours ouvertes lors des consultations réalisées selon les règles de l'article 8 et que la création d'un groupe de travail ouvert, assurant la participation effective du public à un stade approprié, reste encore une exception. Cette participation est d'autant plus difficile que les normes sont de plus en plus nombreuses.

#### **XXVI. RENSEIGNEMENT COMPLÉMENTAIRE CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 8**

156. Aucune information n'a été fournie à cette entête.

#### **XXVII. ADRESSES DE SITE WEB UTILES POUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 8**

157. Aucune information n'a été fournie à cette entête.

**XXVIII. MESURES LÉGISLATIVES, REGLÉMENTAIRES ET AUTRES,  
POUR LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE  
L'ARTICLE 9 RELATIVES A L'ACCÈS A LA JUSTICE**

158. A ce jour, le Conseil d'Etat a jugé que les dispositions des paragraphes 1, 2, 3 et 7 de l'article 6 de la convention d'Aarhus produisent des effets directs dans l'ordre juridique interne. Les dispositions des paragraphes 4, 6, 8 et 9 de l'article 6 ainsi que celles des articles 7, 8 et des paragraphes 3 et 5 de l'article 9 créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention. Elles ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne et ne peuvent donc être invoquées utilement par le requérant ou le défendeur (Conseil d'Etat, 28 juillet 2004 ; 5 avril 2006 et 6 juin 2007). Le Conseil d'Etat ne semble pas s'être prononcé sur les autres dispositions de la convention d'Aarhus.

159. Aucune décision rendue par une juridiction judiciaire civile ou pénale et notamment la Cour de cassation (juridiction suprême pour l'ordre judiciaire) faisant référence à l'applicabilité directe ou non de la convention d'Aarhus n'a été trouvée.

160. Le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs interdit au juge de faire acte d'administrateur. Toutefois, la loi permet au juge administratif d'enjoindre à l'administration d'exécuter la chose jugée, sur demande du requérant, et cela dans deux cas: 1) celui où la chose jugée «implique nécessairement» qu'une mesure d'exécution déterminée soit prise (article L911-1 du Code de Justice Administrative ou «CJA»); celui où elle «implique nécessairement» qu'une décision soit prise au terme d'une nouvelle instruction de l'affaire (article L911-2 du CJA). Le juge peut assortir d'une astreinte le délai qu'il impartit à l'administration pour s'exécuter (article L911-3 du CJA).

**Article 9, paragraphe 1**

161. Le droit français est non-discriminatoire (accès à l'information, enquêtes publiques, droit de recours) et les étrangers non-résidents, peuvent ainsi saisir les tribunaux français.

162. Le droit français distingue la procédure juridictionnelle garantissant un accès à la justice en cas de difficultés rencontrées pour la communication d'une information «environnementale» (article 9.1) de la procédure administrative assurant l'accès à l'information «environnementale» (article 9.2).

163. En vertu de l'article L. 124-1 du CE et du titre Ier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, les autorités publiques ayant des responsabilités en matière d'environnement sont tenues, sous certaines réserves, de communiquer à toute personne qui en fait la demande les informations environnementales qu'elles détiennent.

164. L'accès aux informations environnementales est gratuit ou peu onéreux.

165. La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 (article 20) a institué la CADA, autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs. Son indépendance est garantie par la qualité de ses membres provenant de hautes juridictions (Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour des comptes), de l'Université, du Parlement

mais également des personnalités qualifiées ou des élus locaux. Aucun représentant du pouvoir exécutif ne siège au sein de la CADA.

166. Le demandeur qui s'est heurté à un refus de communication et qui entend le contester dispose de deux possibilités distinctes d'action en référé :

- D'une part, il peut introduire une demande de suspension de la décision refusant la communication d'un document sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Dans ce cas, la demande de référé suspension accompagne une demande d'annulation d'une décision de refus de communication, laquelle – pour être recevable – doit être précédée d'une saisine de la CADA. Saisie dans un délai de deux mois par le demandeur, la CADA émet un avis à l'adresse de l'autorité compétente sur le caractère communicable de l'information demandée. L'administration informe la CADA, dans le délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande de communication.
- D'autre part, il peut introduire une demande de communication au titre du référé dit « mesures utiles » prévu à l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Caractérisé par une situation d'urgence, ce référé ne doit en principe pas avoir donné lieu à un avis de la CADA.

167. Pour les garanties offertes au justiciable en matière d'accès aux informations environnementales, si l'autorité compétente réédite son refus initial, l'intéressé peut saisir le tribunal administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à son annulation.

168. Les recours pour excès de pouvoir ne nécessitent pas le ministère d'avocat en première instance. Les requérants dont les ressources financières sont inférieures à certains plafonds peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle, en application de la loi modifiée n° 91-647 du 10 juillet 1991, qui leur assure un accès effectif et peu onéreux à la justice. En outre, le ministère d'avocat n'est jamais obligatoire pour les demandes d'exécution d'un jugement définitif.

169. Si la consultation de la CADA est obligatoire, ses avis, écrits et motivés, ne lient pas l'administration. En pratique, celle-ci suit dans 65% des cas les avis favorables de la CADA (rapport d'activité 2006). S'agissant des décisions de justice, les jugements sont écrits et motivés (article L.9 du CJA).

## **Article 9, paragraphe 2**

170. En matière de recours pour excès de pouvoir, l'intérêt à agir du requérant est libéralement interprété par le juge administratif. L'intérêt évoqué est jugé suffisant dès lors qu'il n'est pas lésé de façon exagérément incertaine ou indirecte. Le Conseil d'Etat admet par ailleurs la recevabilité des recours exercés au nom d'un intérêt collectif (Arrêt du 28 décembre 1906, Syndicat de patrons-coiffeurs de Limoges).

171. La notion de « public concerné » n'existe pas en droit interne, il fait référence aux personnes ayant un intérêt pour agir.

172. Le CE précise les possibilités d'action en justice des associations de protection de l'environnement :

a) L'article L. 142-1 alinéa 1 permet à toute association de la protection de l'environnement d'engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à son objet ;

b) L'article L. 142-1 alinéa 2 donne aux associations agréées (L 141-1) un intérêt à agir (présumé) contre toute décision administrative produisant des effets dommageables pour l'environnement ;

c) L'article L.142-2 donne le droit aux associations, sous certaines conditions, d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

### **Article 9, paragraphe 3**

173. Le critère de droit interne pour tout recours est l'intérêt à agir.

174. Il est possible devant les juridictions judiciaires civiles d'obtenir en référé une mesure conservatoire ou de remise en état pour prévenir un dommage imminent ou faire cesser un trouble manifestement illicite. Ces mesures peuvent être ordonnées sous astreinte de payer une somme fixée par le juge en cas de retard dans l'exécution de la décision.

175. En dehors du champ de compétence du juge des référés, une mesure de réparation peut être aussi obtenue, éventuellement sous astreinte, en saisissant le Tribunal compétent au fond.

176. Par ailleurs, la jurisprudence récente de la Cour de cassation est favorable à l'action civile introduite par les associations protectrices de l'environnement. Ainsi, elle a jugé qu'une association de protection de l'environnement peut exercer une action civile non seulement devant une juridiction répressive mais également devant une juridiction civile (Cour de cassation, 7 décembre 2006). Elle a également jugé qu'une association peut agir en justice au nom d'intérêts collectifs dès lors que ceux-ci entrent dans son objet social sans faire référence à l'exigence d'un agrément (Cour de cassation, 5 octobre 2006).

177. Les dispositions de l'article 61-1 de la Constitution, introduites par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, ont mis en place une procédure nouvelle permettant à un justiciable à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction de mettre en cause une disposition législative qui porterait atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Les principes et règles invocables en matière de question prioritaire de constitutionnalité découlent de la Constitution de 1958 et des textes visés par son préambule (déclaration de 1789, préambule de la Constitution de 1946, Charte de l'environnement). Pourraient notamment être invoqués le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1er de la Charte de l'environnement) ou le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques qui ont une incidence sur l'environnement (article 7 de la Charte de l'environnement).

Il s'agit d'une nouvelle voie de droit ouverte le 1<sup>er</sup> mars 2010 devant toutes les juridictions, en première instance, en appel ou en cassation, pour les affaires nouvelles comme pour les affaires non encore jugées.

178. Dans une ordonnance de référé en date du 16 juin 2010 (CE, ord.réf., 16 juin 2010, Req n° 340250), le Conseil d'Etat a jugé qu'une question prioritaire de constitutionnalité pouvait être

soulevée devant le juge administratif des référés statuant en première instance ou en appel sur le fondement de l'article L521-2 du code de justice administrative.

179. Dans un arrêt d'assemblée du 3 octobre 2008 (CE, Ass, 3 oct.2008 n° 297931, Cne Annecy), le Conseil d'Etat a reconnu la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, dont la méconnaissance peut être invoquée pour contester la légalité des décisions administratives.

180. L'article 6 de la loi n°73-6 du 3 janvier 1973 prévoit que toute personne qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'une administration n'a pas fonctionné conformément à sa mission de service public, peut demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur de la République. Lorsque la réclamation lui paraît justifiée, celui-ci fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, notamment, recommande à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation. La réclamation doit être précédée des démarches nécessaires auprès des administrations intéressées et elle n'interrompt pas les délais de recours, notamment devant les juridictions compétentes.

#### **Article 9, paragraphe 4**

181. Signataire de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la France est tenue de respecter les articles 6 et 13 de la Convention qui garantissent le droit à un procès équitable et à un recours effectif.

182. De plus, les jugements sont exécutoires en application de l'article L.11 du CJA.

183. Par ailleurs, le CJA prévoit des procédures de «redressement».

184. En premier lieu, l'article L. 521-1 du CJA dispose qu'en cas d'urgence et si un doute sérieux quant à la légalité d'une décision litigieuse est établi, le juge des référés peut suspendre à titre provisoire l'exécution de la décision ou certains de ses effets. La suspension peut concerner une décision négative.

185. Par ailleurs, les articles L. 554-11 et L. 554-12 du CJA prévoient deux référés-suspension spécifiques en matière de protection de la nature ou de l'environnement, qui permettent de faire l'économie de la justification de l'urgence. Le premier peut être dirigé contre les autorisations relatives à la réalisation de projets qui n'ont pas, à tort, fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable. Le second peut permettre d'obtenir la suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable qui n'a pas été organisée, ou qui a fait l'objet d'un avis défavorable du commissaire enquêteur. Dans le même sens, l'article L.123-16 du code de l'environnement prévoit que le juge administratif fait droit à une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur, s'il existe un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

186. En second lieu, le livre IX du CJA offre au bénéficiaire d'une décision de justice, devenue définitive, des voies de droit lui permettant de faire exécuter un jugement que l'administration n'aurait pas exécuté dans un délai raisonnable.

187. L'accès du public aux avis de la CADA et aux décisions des tribunaux est garantie par le droit français. Les avis les plus importants sont accessibles sur Internet, par domaine considéré : l'un d'eux est consacré à l'environnement. Une partie des avis de la CADA est publiée dans le rapport public que celle-ci doit établir en application de l'article 16 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005. Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives.

188. Consacrés par l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la publicité des audiences, le caractère public des décisions de justice et la libre communication à toute personne qui en fait la demande des jugements et des arrêts sont des garanties fondamentales mises en œuvre par diverses dispositions du droit national. Ainsi, la justice est rendue au nom du peuple français (article L. 2 du CJA), les débats ont lieu en audience publique (article L. 6 du CJA) et la décision de justice est prononcée en audience publique (article R. 741-1 du CJA).

189. L'article 1er du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'Internet prévoit la mise à disposition gratuite des décisions rendues notamment par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation qui forment la jurisprudence nationale. Les jugements et les arrêts des juges du fond, lorsqu'ils présentent un intérêt particulier, sont parfois mis en ligne. Certaines associations regrettent toutefois que toutes les décisions de justice n'y soient pas répertoriées et qu'elles ne soient accessibles qu'aux membres des juridictions concernées.

190. Si elle existe, la spécialisation dans le traitement du contentieux n'est pas d'ordre institutionnel, mais peut résulter de l'attribution de ce type de contentieux à une chambre donnée dans une juridiction, ce qui est alors à l'origine d'une spécialisation de certains juges.

## **Article 9, paragraphe 5**

191. En matière administrative, les conditions d'information du public sur les voies de recours sont prévues à l'article R. 421-5 du CJA lequel «les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision». Ces dispositions ont été complétées par l'article 1er du décret 2001-492 du 6 juin 2001, qui impose à l'administration, saisie d'une demande, de délivrer un accusé de réception mentionnant les voies et délais de recours ouverts contre une décision implicite de rejet. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a jugé que la notification doit mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté (Conseil d'Etat, 15 novembre 2006, M. Toquet). Tel est le cas de la CADA qui doit être saisie préalablement à tout recours contentieux relatif à une demande d'information relative à l'environnement (articles 20 et 21 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978).

192. La France s'est dotée d'un système d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers qui entravent l'accès à la justice : la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et son décret d'application n° 91-1266 du 19 décembre 1991 fondent l'aide juridique, composée de deux dispositifs juridiques distincts. Le premier, appelé «aide juridictionnelle», concerne spécialement l'accès aux cours et aux tribunaux; le second, intitulé «aide à l'accès au droit», permet des consultations juridiques et une assistance dans les procédures non juridictionnelles.

## **XXIX. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 9**

193. En dépit d'une spécialisation de fait des magistrats au sein des juridictions, certaines associations estiment que la réponse judiciaire est meilleure lorsqu'il existe des juridictions spécialisées dans le domaine de l'environnement (par ex : pollution maritime).

194. Certaines associations regrettent que la représentation par avocat soit obligatoire devant le tribunal de grande instance (TGI). Il convient de rappeler qu'en première instance, le TGI n'est pas la seule juridiction judiciaire compétente. En effet, la juridiction de proximité et le tribunal d'instance devant lesquels la représentation par avocat n'est pas obligatoire sont compétents respectivement pour les demandes ne dépassant pas 4000 et 10 000 euros.

195. Par ailleurs, les requérants doivent se faire représenter, sauf exceptions, par un avocat aux conseils, qui a le monopole devant la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat, lorsqu'ils introduisent un recours devant ces deux juridictions. Si certaines associations indiquent que leurs honoraires sont parfois très importants au regard de la situation financière de certains justiciables et peuvent constituer un frein à l'accès au juge, il faut souligner qu'il existe un dispositif d'aide juridictionnelle permettant de surmonter ce type d'obstacles.

196. Certaines associations estiment que les modifications législatives des articles L142-1 du CE et L600-1-1 du code de l'urbanisme ont restreint l'accès à la justice des associations dans la mesure où une association agréée ne peut agir contre une décision administrative que si celle-ci est intervenue après la date de son agrément et, qu'en matière d'occupation ou d'utilisation des sols, une association n'est recevable à agir contre une décision que si le dépôt de ses statuts est intervenu avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

## **XXX. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 9**

197. S'agissant de l'accès du public à l'information environnementale, les statistiques de la CADA relatives aux demandes d'accès qui lui ont été présentées en matière d'urbanisme et d'environnement sont:

<i>Secteurs</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>
Urbanisme	11,7 %	15 %	15,4 %
Environnement	7,6 %	7 %	6,0 %

*Source: CADA, rapport d'activité, 2009*

198. La répartition des demandes dans chacun de ces deux secteurs conserve une remarquable stabilité.

199. La part du secteur de l'environnement se maintient au même niveau avec un nombre de demandes qui passe de 378 en 2005 à 393 en 2006. Davantage de demandes se rattachent à des problèmes de pollution, au respect de la nature, ou à des risques naturels (inondations, incendies...), tandis qu'un quart des demandes portent sur des questions d'assainissement. Enfin,

le solde est lié au fonctionnement des installations classées (sites industriels, stations d'épuration...).

200. S'agissant des condamnations et peines prononcées pour atteinte à l'environnement (délits et contraventions de 5<sup>ème</sup> classe), l'annuaire statistique de la Justice indique quelques éléments chiffrés jusqu'en 2005:

<i>Nombre des condamnations prononcées pour des infractions à l'atteinte à l'environnement</i>	2001	2002	2003	2004	2005 (valeur provisoire)
Condamnations pour délits	3904	2656	3029	3459	3610
Condamnations pour contravention de 5 <sup>ème</sup> classe	3620	1693	3003	3951	4438
Total	7524	4349	6032	7410	8048

Source: Ministère de la justice, Casier judiciaire national, annuaire statistique de la Justice, édition 2007

201. Par ailleurs, le ministère de la justice a publié une analyse très détaillée des condamnations prononcées, réparties par livre du code de l'environnement:

<i>Livre du code de l'environnement</i>	2001	2002	2003	2004	2005
Livre II: milieux physiques	158	147	198	270	nd
Livre III: espaces naturels	68	91	136	144	nd
Livre IV: faune et flore	2591	1257	2091	2616	nd
Livre V: prévention des pollutions, des risques et des nuisances	457	439	406	418	nd
Total	3274	1934	2831	3448	nd

Source: Ministère de la justice, Casier judiciaire national mars 2006

202. S'agissant des demandes en réparation des dommages causés par une nuisance de l'environnement formées au fond et en référé devant les juridictions civiles, leur évolution devant les cours d'appel, les TGI et les tribunaux d'instance est résumée ci-après.

Années	Cour d'appel	Tribunal de grande instance		Tribunal d'instance et juridiction de proximité	
		Fond	Référé	Fond	Référé
2001	644	985	1591	1 350	108
2002	669	922	1212	1 093	97
2003	543	795	978	868	90
2004	562	709	1039	774	57
2005	508	713	977	808	58
2006	500	664	986	719	57
2007	533	630	825	739	60
2008	460	632	792	618	44
2009	474	770	878	762	31

Source : SDSE répertoire général civil DACS Pôle d'évaluation de la justice civile

### **XXXI. ADRESSES DE SITE WEB UTILES POUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 9**

203. Commission d'accès aux documents administratifs: [www.cada.fr](http://www.cada.fr);  
 Conseil d'Etat: [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)  
 Cour de cassation: [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)  
 Service public (vos droits et démarches): [www.vosdroits.service-public.fr](http://www.vosdroits.service-public.fr)  
 Ministère de la justice: [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

### **XXXII. CONTRIBUTION DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION A LA PROTECTION DU DROIT DE TOUT INDIVIDU, DES GENERATIONS PRESENTES ET FUTURES, DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT PROPRE A SA SANTE ET A SON BIEN-ETRE.**

204. La mise en œuvre au niveau national des dispositions de la Convention d'Aarhus semble être un bon indicateur de la manière dont la France contribue à la protection du droit susmentionné.

\*\*\*\*\*