



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/IR/2008/FRA
4 avril 2008

Original: FRANÇAIS

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

Troisième réunion, Riga, 10-13 juin 2008

Point 6 (a) de l'ordre du jour provisoire

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.

*Ce document a été soumis à la date susmentionnée, en raison d'un délai dans l'obtention de sources d'information.

I. PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PRÉSENT RAPPORT

1. Le premier rapport d'application a été soumis, pour mise à jour, aux services de l'Etat et institutions concernées.
2. Le projet de rapport modifié a été mis en ligne sur le site Internet du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), durant un mois, avec création d'une boîte aux lettres pour recueillir les observations du public.
3. Une réunion de synthèse avec les associations et les ministères a eu lieu le 23 novembre 2007.
4. Il a été tenu compte, dans la mesure du possible, des observations formulées.

II. ÉLÉMENTS D'AIDE A LA COMPREHENSION DU RAPPORT

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

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

Article 3, paragraphe 2

6. 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;

Article 3, paragraphe 3

7. Les politiques publiques environnementales sont accompagnées par des processus de sensibilisation, d'éducation et de formation mis en œuvre par différents acteurs, selon les publics-cibles concernés.
8. Depuis 2003, les ministères responsables du système éducatif formel mettent en œuvre des programmes incitatifs d'éducation et de formation à l'environnement dans une perspective de développement durable, comme le préconise la Stratégie nationale de développement durable (SNDD), actualisée en novembre 2006 au regard de la Stratégie européenne de développement durable.
9. Le MEDAD contribue à la mise en œuvre de ces 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»*.

10. Par ailleurs, le MEDAD coordonne la Semaine du développement durable, reconduite annuellement depuis 2003, opération d'information et de mobilisation relative aux enjeux du développement durable destinée au grand public. D'autres acteurs publics ou privés interviennent auprès des citoyens pour assurer la sensibilisation environnementale:

- a) de nombreux établissements publics (conservatoire du littoral, muséum d'histoire naturelle, parcs nationaux, etc.) mènent à des degrés divers des actions de sensibilisation plus particulièrement ciblées sur les écoles ou le grand public;
- b) des associations et fondations, tant au niveau national que local, proposent des actions de sensibilisation et d'éducation à l'environnement, en particulier hors système scolaire;
- c) les collectivités territoriales encouragent la mise en œuvre d'opérations de sensibilisation aux enjeux environnementaux en partenariat avec les services déconcentrés de l'Etat, les établissements publics et le secteur associatif local, certaines de ces actions éducatives constituant des volets spécifiques d'agendas 21 locaux.

Article 3, paragraphe 4

11. Le droit des associations est régi par la loi du 1^{er} 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).

12. 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 qui leur permet notamment de participer aux commissions administratives consultées en matière environnementale. Cet agrément leur procure automatiquement un intérêt à agir lorsqu'elles engagent des actions en justice pour tout grief se rapportant à la protection de la nature et de l'environnement. Des subventions peuvent leur être accordées aux associations. Depuis 2001, des conventions pluriannuelles d'objectifs prévoyant des aides financières sur 3 ans peuvent être signées avec l'Etat et ses Etablissements publics.

13. La circulaire du 26 juin 2003 rappelle le partenariat du MEDAD avec les associations et le soutien qu'elles apportent au ministère.

Article 3, paragraphe 7

14. Le conseil national du développement durable, créé en 2003, et réunissant des représentants de la société civile, est consulté lors des grands rendez-vous internationaux.

15. Le MEDAD a mis en place à l'automne 2006 un processus de consultations régulières des organisations non gouvernementales (ONG) sur la préparation des grandes échéances internationales en matière d'environnement. Parallèlement à ce dispositif, des réunions ponctuelles de concertation peuvent être organisées avant chaque échéance internationale majeure.

16. Afin de sensibiliser les points focaux français des conventions internationales environnementales à la question de la participation du public aux forums internationaux, le MEDAD a réalisé une étude dont les conclusions ont été présentées en novembre 2007 lors de la réunion de l'Equipe spéciale «Participation du Public dans les Forums Internationaux».

Article 3, paragraphe 8

17. Le Préambule de la Constitution renvoie explicitement à trois textes de valeur constitutionnelle: 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. Le législateur doit les respecter, sous le contrôle du juge constitutionnel. Les juges peuvent parfois les appliquer directement.

18. 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 de 2004 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

19. Selon certaines associations de protection de l'environnement:

a) L'éducation écologique 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.

b) L'agrément censé qualifier les associations de protection de l'environnement (art. 3, para. 4) serait parfois délivré à des organismes n'ayant pas pour objet principal la protection de l'environnement.

20. Certaines associations relèvent qu'aujourd'hui, le public, comme les associations, n'ont pas accès, même indirectement, au juge constitutionnel (art. 3, para. 8).

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

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

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

22. Conseil constitutionnel: www.conseil-constitutionnel.fr
Ministère de l'agriculture et de la pêche: <http://agriculture.gouv.fr/>
MEDAD: www.developpement-durable.gouv.fr
Ministère de la Justice: www.justice.gouv.fr
Conservatoire du littoral et des rivages lacustres: www.conservatoire-du-littoral.fr
Muséum national d'histoire naturelle:

www.mnhn.fr/museum/foffice/science/science/ColEtBd/bdScientifiques/sommaireArticle.xsp
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME): www.ademe.fr
Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA): www.onema.fr
Office national des forêts: www.onf.fr
Parcs nationaux de France: www.parcs-nationaux.org
Parcs naturels régionaux: www.parcs-naturels-regionaux.fr
Institut national de l'environnement industriel et des risques: www.ineris.fr
Education à l'environnement: www.educ-envir.org
Association «France Nature Environnement»: www.fne.asso.fr
Association «Ligue pour la protection des oiseaux»: www.lpo.fr
Association «Réseau Ecole et Nature»: www.ecole-et-nature.org
Association «Eaux et Rivières de Bretagne»: www.eau-et-rivieres.asso.fr
Agences de l'eau: www.lesagencesdeleau.fr
Comité français pour l'environnement et le développement durable: www.comite21.org
Agenda 21 (projets de développement durable au niveau local): www.agenda21france.org
Commission nationale du débat public: www.debatpublic.fr
Registre français des émissions polluantes:
<http://www.pollutionsindustrielles.ecologie.gouv.fr/IREP/index.php>
Inspections des installations classées: <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr>
Site d'information sur les risques: www.prim.net
Prévisions et observations de la qualité de l'air en France et en Europe:
<http://www.prevoir.org/fr/>

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

23. L'article L. 110-1 II. 4 du CE range le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement parmi les principes généraux.
24. 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:
25. Le titre II du livre Ier du CE traite d' «Information et participation des citoyens».
26. 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

27. 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).

28. La loi 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».

29. Par ailleurs de nombreuses informations sur l'environnement sont accessibles en permanence, notamment sur des sites Internet (cf. question 10 et 11).

Article 4, paragraphe 2

30. 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

31. 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

32. 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

33. 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

34. 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

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

36. 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.

37. 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^{er} octobre 2001).

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

38. Selon certaines associations, il existerait dans l'administration française une réticence «culturelle» à la transparence. On relèvera toutefois que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a estimé, dans son dernier rapport d'activité 2006, que les «refus» procèdent le plus souvent d'une inertie de l'administration. L'intervention de la CADA agit alors comme un rappel à l'ordre et l'administration s'empresse de régulariser.

39. Les autres difficultés rencontrées peuvent être liées au manque de moyens de certaines administrations qui ne disposent que de peu de personnel, à des demandes mal formulées ou qui ne précisent pas le service compétent.
40. D'après certaines 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.

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

41. La CADA (voir question 28) a enregistré environ 4900 affaires pour 2006, dont 7% concernaient l'environnement et 15% étaient relatives à l'urbanisme (voir tableau question 30).
42. 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.
43. 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. Cette institution ayant été créée en 2006, la France ne dispose pas à ce jour du recul suffisant pour réaliser une synthèse statistique des demandes qui ont été formées auprès de ces personnes.

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

44. Voir sites cités question 6 sur le MEDAD, Ministère de l'agriculture, ONEMA, agences de l'eau, MHN, risques, émissions polluantes, installations classées, air et:

Ministère de la santé: www.sante.gouv.fr

Institut français de l'environnement: www.ifen.fr

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

Bureau de recherches géologiques et minières: www.brgm.fr

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

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

informations sur l'eau: www.eaufrance.fr

données sur les eaux souterraines: www.ades.eaufrance.fr

Réseau national des données sur l'eau: www.rnde.tm.fr

Accès aux données des eaux souterraines: www.ades.rnde.tm.fr

Information sur les risques naturels: www.prim.net

Information sur les zones humides: www.ramsar.org

Institut national de l'environnement industriel et des risques: www.ineris.fr
Natura 2000: natura2000.environnement.gouv.fr
débits et hauteurs d'eau des rivières: www.hydro.eaufrance.fr
vigilance crues: www.vigicrues.ecologie.gouv.fr
information sur les outils de gestion intégrée de l'eau: www.gesteau.eaufrance.fr
programmes de surveillance de l'état des eaux: www.surveillanc.eaufrance.fr
référentiel des données sur l'eau: www.sandre.eaufrance.fr
classement sanitaire des lieux de baignade: baignades.sante.gouv.fr
classement sanitaire des eaux conchylicoles: www.zones-conchylicoles.eaufrance.fr
textes réglementaires dans le domaine de l'eau: texteau.ecologie.gouv.fr
Commission d'accès aux documents administratifs: www.cada.fr

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

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

a) pour les risques: prim.net
b) pour l'eau: Portail national d'accès aux données sur l'eau (www.eaufrance.fr) et sites Internet spécialisés. 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.

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

46. 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).

a) 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>.

b) 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'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), sols pollués, risques majeurs (prim.net), produits biocides.

Article 5, paragraphe 1

Article 5, paragraphe 1 (a)

47. 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.

48. Au niveau français, l'autorité publique investie de la mission de diffusion de l'information sur l'environnement auprès du public est l'Institut français de l'environnement (IFEN).

49. Les informations collectées et traitées par l'IFEN sont rendues publiques sous forme de publications ou de bases de données. Certaines données sont communiquées par les administrations gestionnaires.

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

Article 5, paragraphe 1 (b)

51. Les autorités administratives sont informées dans le cadre des procédures d'autorisation (ex. installations classées pour la protection de l'environnement-ICPE-, voir CE, articles L. 512-1 à L. 512-13) 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)

52. Pour l'information relative au de risque majeur, 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.

53. Pour les inondations, un service de prévision des crues a été créé en 2002. En 2003, a été créé un service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI). Il 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 informées le MEDAD de l'évolution de la situation hydrométéorologique.

54. 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

55. 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.

56. 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 l'IFEN suivent la mise en œuvre de la constitution de ces listes.

57. Enfin, 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.

58. L'IFEN met en ligne des informations qui concernent tout le champ de l'environnement. Toutes les demandes d'information qui lui sont adressées font l'objet d'un traitement systématique.

59. 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

60. 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. Le rapport sur l'état de l'environnement en France produit par l'IFEN tous les quatre ans, a été diffusé sur Internet en 2007;

b) Les traités, conventions et accords internationaux, la législation ou réglementation communautaire, nationale, régionale ou locale concernant l'environnement. Le bulletin officiel du MEDAD et le Journal officiel (JO) sont accessibles via le site du MEDAD. Citons également 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, suite à la transposition de la directive 2003/4/CE, 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 (voir liste question 10 et question 11).

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

Article 5, paragraphe 4

61. Voir les rapports quadriennaux de l'IFEN sur l'état de l'environnement dont la sortie est signalée par les médias;

Article 5, paragraphe 5

62. Les articles L. 124-8 et R. 124-5 du CE précisent que certaines catégories d'informations relatives à l'environnement doivent obligatoirement faire l'objet d'une diffusion publique, parmi lesquelles figurent: les traités, conventions et accords internationaux, la législation ou réglementation communautaire, nationale, régionale ou locale concernant l'environnement ainsi que les plans et programmes et les documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement.

63. Par ailleurs, ces textes sont accessibles par Internet, via différents sites (cf. question 14);

Article 5, paragraphe 6

64. 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.

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

66. 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

67. 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 MEDAD, les rapports plus spécifiques et ponctuels tels que ceux de l'inspection générale de l'environnement, tous accessibles par Internet, contribuent à l'information du public;

68. 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;

69. Le droit administratif général impose en tous domaines une publication des actes des administrations. De plus, les publications du MEDAD et des services agissant pour son compte visent à communiquer ces informations;

Article 5, paragraphe 8

70. 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.

71. 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;

72. Concernant les organismes génétiquement modifiés (OGM) (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, etc.;

Article 5, paragraphe 9

73. Le MEDAD collecte chaque année les informations nécessaires au registre français des émissions de polluants, publié annuellement sur son site pour répondre aux obligations communautaires.

74. 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.ecologie.gouv.fr/IREP/index.php>).

75. Les émissions de CO₂ de la directive «quotas» sont déclarées en même temps.

76. La France a adressé à la Commission européenne en 2003, les données requises pour le registre européen EPER. Elles concernent 1280 établissements et contiennent 3401 valeurs d'émissions de polluants. Elles sont disponibles sur le site de la Commission européenne depuis 2004 (<http://www.eper.cec.eu.int>).

77. Dans le domaine de l'eau, différents types de données relatives à la pollution sont disponibles à partir du site du MEDAD: 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

78. 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. D'après certaines associations, l'information du public en matières d'ICPE serait hétérogène sur le territoire.

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

79. Concernant les activités de diffusion de l'IFEN, voici quelques données statistiques extraites de son rapport d'activité 2006:

- a) nombre total d'accès: 18 902 000;
- b) nombre total d'impressions: 2 015 000.

80. Les sites des DIREN (administrations déconcentrées du MEDAD) 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 est en cours de définition, et sera couplé avec une carte de vigilance nationale.

81. Le site Prim.net dédié à l'information sur les risques majeurs a reçu en moyenne, en 2007, 225 000 visiteurs par mois.

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

82. Aux sites déjà cités ajoutons:

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

Présidence de la République pour les textes fondateurs: www.elysee.fr

Ministère des affaires étrangères: www.France.diplomatie.fr/mae

Traités et accords conclus par la France: www.doc.diplomatie.fr/pacte

Références de tous les traités: www.ecolex.org

Sites relatifs au droit de l'environnement: 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

83. Les principales mesures législatives prises au niveau national relèvent du CE. Au niveau des principes généraux, l'article L. 110-1-4 affirme «*le principe de participation, selon lequel*

chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire». D'autres dispositions figurent dans le livre Ier du titre II, «Information et participation des citoyens», articles L. 121-1 à L. 121-15 (débat public), L. 123-1 à L. 123-16 (enquête publique). Citons également l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (concertation pour les actions ou opérations d'aménagement).

84. Le MEDAD a lancé en 1999 un programme de recherche "Concertation, Décision, Environnement" qui vise à l'exploration et l'analyse critique des dispositifs de concertation et de participation du public dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement. Plus de 30 projets de recherches ont été financés et une nouvelle phase du programme est en préparation.

Article 6, paragraphe 1

85. Les projets d'aménagements ou d'équipements les plus importants font l'objet d'un débat public (cf. article R. 121-2 CE) et d'une enquête publique (cf. article R. 123-1 CE);

86. Bien que les opérations d'aménagement et d'urbanisme ne soient pas mentionnées dans l'annexe I de la Convention, le droit français prévoit l'organisation d'une concertation avec le public pour ces opérations, à l'initiative des collectivités territoriales. 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

87. L'avis d'enquête publique comporte la majorité de ces informations (cf. article R. 123-13 CE), en particulier l'activité proposée (a), la nature des décisions qui seront adoptées et la procédure envisagée (d). Avec la transposition de la directive 2003/35/CE par le décret n°2006-578 du 22 mai 2006, cet avis comprend des informations supplémentaires correspondant aux exigences de la Convention : identification de l'autorité publique chargée de prendre la décision (c), autorité auprès de laquelle il est possible de demander des informations sur le projet (d iv)), indication des informations sur l'environnement (d vi)) par la mention de la présence d'une étude d'impact dans le dossier d'enquête publique et l'éventuel impact transfrontière du projet (e). L'ensemble de ces informations peuvent être consultées dans le dossier d'enquête publique mis à la disposition du public.

Article 6, paragraphe 3

88. L'avis d'organisation d'enquête doit être publié quinze jours au moins avant le début de l'enquête, par affichage ou publication dans les journaux (article R. 123-14 CE).

89. L'arrêté d'organisation de l'enquête en précise la durée *«qui ne peut ni être inférieure à un mois ni, sauf prorogation d'une durée maximum de quinze jours décidée par le commissaire enquêteur ou par la commission d'enquête, excéder deux mois»* (article R. 123-13 CE). Une prorogation de la durée de l'enquête est possible (article R. 123-21 CE);

Article 6, paragraphe 4

90. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a créé la Commission nationale du débat public (CNDP) qui 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.

91. Les articles L. 121-1 à L. 121-15 du CE, et R. 121-1 à R. 121-16 du CE ont étendu le champ d'intervention de la CNDP, et l'ont transformée en autorité administrative indépendante. Le public est invité à s'exprimer sur l'opportunité d'un 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.

92. Pour tous les autres projets ne relevant pas des critères de saisine de la CNDP, le droit français n'impose aucune démarche de ce type aux maîtres d'ouvrage et laisse toute procédure de concertation à leur entière discrétion.

93. 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;

Article 6, paragraphe 5

94. Le droit français n'impose pas en général ce type de démarche qui est laissé à la libre appréciation du maître d'ouvrage. Toutefois, identifier le public concerné, l'informer du projet et engager la discussion avec lui avant de déposer sa demande se pratique, par exemple pour les exploitations de carrière, les remembrements, etc. En revanche, 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;

Article 6, paragraphe 6

95. Le dossier d'enquête publique comprend l'étude d'impact du projet, établie sous la responsabilité du maître d'ouvrage et mise à disposition du public, et les informations requises au paragraphe 6 (cf. chapitre II du livre I du CE, articles L.122-1 et suivants, L.123-9, R. 123-6). Avec la transposition de la directive 2003/35/CE par le décret n° 2006-578 du 22 mai 2006, le dossier d'enquête publique comprend désormais les avis émis par une autorité administrative sur le projet d'opération, répondant aux exigences du paragraphe 6. f);

Article 6, paragraphe 7

96. Lorsqu'il y a une enquête publique, l'article R. 123-17 permet au public de 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;

Article 6, paragraphe 8

97. 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. Cette décision est transmise à la CNDP (article L. 121-13 du CE).

98. A la fin de l'enquête publique, le commissaire enquêteur doit rédiger un rapport où il *«relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. 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»* (article R. 123-22 CE).

99. 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).

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

Article 6, paragraphe 9

101. 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).

102. 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

103. 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

104. Il existe une procédure d'autorisation de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement (article L. 533-3 du CE) et une procédure d'autorisation de mise sur le marché (article L. 533-5 du CE). Ces deux procédures sont basées sur l'analyse des risques pour la santé et l'environnement. Elles sont confiées à des comités d'experts indépendants.

105. Pour être autorisé par les autorités publiques à «disséminer» un OGM, le notifiant doit apporter la preuve scientifique que la nouvelle construction génétique est inoffensive. En France,

l'évaluation des risques liés à la dissémination d'un OGM est réalisée par la Commission du Génie Biomoléculaire (CGB) pour les aspects relatifs à l'environnement et à la santé publique et par l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) pour la sécurité sanitaire des aliments. Leurs avis sont publiés sur Internet:

http://www.ogm.gouv.fr/experimentations/evaluation_scientifique/evaluation_scientifique.htm

http://www.ogm.gouv.fr/mise_marche/avis_scientifiques/avis_scientifique.htm

106. Pour chaque demande d'expérimentation au champ, une procédure de consultation du public est mise en place via Internet:

http://www.ogm.gouv.fr/experimentations/consultation_public/consultation_public.htm

Pour chaque demande de mise sur le marché, une procédure de consultation du public est faite au niveau communautaire via Internet : <http://gmoinfo.jrc.it>.

107. Pour les expérimentations au champ, une fiche d'information est affichée en mairie. Certaines associations estiment que cette obligation ne serait pas toujours respectée. La CGB comporte des représentants de la société civile, et organise des séminaires ouverts aux ONG sur des thématiques transversales.

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

108. Différents types de difficultés sont rencontrés d'après certaines associations et organisations:

b) pour les enquêtes publiques:

109. Les dossiers d'enquête seraient parfois trop techniques, des horaires de consultation seraient parfois insuffisants, le secteur de consultation géographiquement trop restreint, la possibilité d'avoir des copies du dossier est souvent réservée aux associations agréées.

110. 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 ou mal affichés, 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.

111. 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). Elles regrettent aussi que l'avis de l'autorité environnementale compétente en matière d'environnement ne soit pas systématiquement mis dans le dossier d'enquête.

112. 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.

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

114. Le Gouvernement français a décidé d'engager une démarche de simplification et d'harmonisation des enquêtes publiques pour améliorer cette procédure. Ces réflexions prendront en compte l'évolution du droit communautaire.

115. La CNDP et les Commissaires enquêteurs développent des initiatives en matière méthodologique et de conseil.

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

116. Il y a environ:

- a) une quinzaine de débats publics par an. Une seule procédure coûte environ 1 million d'euros.
- b) 15000 enquêtes publiques par an, dont une grande partie ne concerne pas les activités visées par l'annexe I (environ 1400 euros chacune).

117. Les activités de la Défense nationale ne sont pas soumises à enquête publique (article L. 123-15 du CE).

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

118. Voir sites déjà cités de la DGME (Question 18), du fichier études d'impact et des OGM (question 11) et:

CNDP: www.debatpublic.fr
association CNCE: www.cnce.fr
<http://www.participation-locale>.

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

119. 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.

120. Voir aussi question 28 sur la question de l'application de l'article 9§3 de la convention.

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

121. 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 eu lieu cette année. Il a réuni pour la première fois l'Etat et les représentants de la société civile afin de définir une «feuille de route» en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

122. La première phase (juillet – septembre 2007) a été consacrée au dialogue et à l'élaboration de propositions au sein de six groupes de travail représentant 5 collèges (Etat, collectivités locales, ONG, employeurs et salariés).

123. La seconde étape (septembre – octobre 2007) a consisté à recueillir l'avis de divers publics sur les propositions d'action issues des groupes de travail (quatre consultations en septembre et octobre).

124. Sur la base des travaux issus des groupes et après une phase de consultation de différents publics, la phase de négociation s'est déroulée fin octobre. Quatre tables rondes, en présence des 5 collèges mentionnés, ont permis de dégager les grands axes d'action pour l'ensemble des thématiques.

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

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

126. 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

127. Les textes transposant la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 (cf. question 19) prévoient que 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 R. 122-21 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 (Article R. 122-18 du CE). Certaines associations estiment que le champ d'application de la directive 2001/42 en droit français est insuffisant.

128. La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, dite directive-cadre sur l'eau (DCE), a été transposée (loi n° 2004-338 du 21 avril 2004).

129. En application de l'article 14 de la DCE, la France a procédé à une consultation du public du 2 mai au 2 novembre 2005 sur:

- a) le calendrier et le programme de travail pour la révision du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE);
- b) la synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau.

130. Consultée par le MEDAD sur l'organisation de la première consultation du public, la CNDP a proposé de constituer une instance nationale, composée d'acteurs représentatifs et de personnalités indépendantes, garantissant la transparence et la crédibilité du processus.

131. Elle procèdera en 2008 à une nouvelle consultation du public sur le projet de SDAGE.

132. La CNDP peut être saisie conjointement par le MEDAD 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 deux débats publics de ce type ont été organisés : l'un concerne le secteur nucléaire et l'autre le secteur des transports.

133. 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 débats nationaux: 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

134. Voir site CNDP question 18

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

135. Trois exemples:

a) Après l'accident de l'usine AZF à Toulouse en 2001, le gouvernement a organisé de mi-octobre à fin 2001 une série de tables rondes régionales qui ont mis en évidence les principales préoccupations et propositions exprimées localement et nationalement. Une partie de ces éléments ont été traduits dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention du risque industriel.

b) L'adossement 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.

c) 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 MEDAD. Les textes ont été modifiés en considération de certaines observations.

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

136. La consultation d'un organisme représentatif national (conseil national de protection de la nature, conseil national de l'eau, conseil supérieur des installations classées...) est requise par presque tous les textes réglementaires. Celle des grands réseaux associatifs, bien qu'elle ne soit pas obligatoire, est de plus en plus fréquente. Mais il n'y a pas de participation du « public » en tant que telle dans le processus législatif ou réglementaire en droit français.

137. Par ailleurs, 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 MEDAD et dans les préfectures pendant un mois.

138. 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

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

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

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

XXVIII. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES, POUR LA MISE EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 RELATIVES A L'ACCÈS A LA JUSTICE

141. 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.

142. 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.

143. 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

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

145. 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).

146. 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 (cf. question 7).

147. L'accès aux informations environnementales est gratuit ou peu onéreux (cf. question 7).

148. La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 (article 20) a institué la CADA chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et lui confère le statut d'autorité administrative indépendante. 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.

149. Le demandeur qui s'est heurté à un refus de communication et qui entend le contester doit saisir la CADA dans les deux mois. Celle-ci émet alors 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.

150. 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.

151. L'ordonnance 2003-1235 du 22 décembre 2003 et le décret 2003-1257 du 26 décembre 2003 ont supprimé le droit de timbre pour l'introduction d'une requête devant les juridictions administratives. Par ailleurs, le recours pour excès de pouvoir ne nécessite 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.

152. 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 6, paragraphe 2

153. 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).

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

155. 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

156. Le critère de droit interne pour tout recours est l'intérêt à agir (cf. Supra);

157. 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.

158. La sanction d'une violation d'une disposition du droit de l'environnement peut être obtenue hors référé (par exemple, réparation d'une atteinte à l'environnement par la remise en état des lieux ordonnée sous astreinte).

159. 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).

160. 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

161. 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.

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

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

164. 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.

165. 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

166. 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.

167. 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.

168. 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).

169. 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 intéressants 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.

170. 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

171. 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 1^{er} 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 récemment 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).

172. 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

173. 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).

174. 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.

175. 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.

176. 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

177. 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>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Urbanisme	11,7 %	10,9 %	11,7 %	15 %
Environnement	7,6 %	5,7 %	7,4 %	7 %

Source: CADA, rapport d'activité, 2006

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

179. 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...).

180. S'agissant des condamnations et peines prononcées pour atteinte à l'environnement (délits et contraventions de 5^{ème} 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 ^{ème} 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

181. 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

182. 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.

<i>Juridictions concernées</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cour d'appel	644	669	543	562	508	500
TGI	2576	2134	1773	1748	1690	1647
Tribunal d'instance	1458	1190	958	831	866	nd

Source: Ministère de la justice, cellule études et recherches de la direction des affaires civiles et du Sceau

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

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

184. Aucune information a été fournie à cette entête.
