**THEME III : PARTICIPATION, INFORMATION, PRINCIPE POLLUEUR/PAYEUR,**

**PRINCIPE DE PRECAUTION**

**Lecture suggérées :**

1. **La démocratie environnementale, cycle de conférence au Conseil d’Etat, doc.fra. 2013 Droits et débats n°4**

* Décision 12 avril 2013: principe de précaution:
  + CE a définit les modalités de son contrôle du respect du ppe de précaution par les actes déclaratifs d’utilité publique
  + Grille de contrôle rigoureuse du respect du ppe de précaution par l’autorité administrative amenée à décider de l’utilité publique d’un projet
  + Principe de précaution : large aussi bien
    - En cas de risque de dommage grave pour l’environnement
    - Et de risque d’atteinte à l’environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé
  + Opération méconnaissant ppe précaution : ne peut jamais être déclaré d’utilité publique
    - Pour s’en assurer : opération en 3 étapes pour les autorités compétentes de l’Etat
* Acceptation des risques :
* CE estime que les mesures retenues ne sont pas manifestement indussiante pour parer à la réalisation du risque éventuel
  + « une fois ces mesures de précaution mises en œuvre, ni les inconvénients du projet pour les riverains, ni les inconvénients ou le coût de ces mesures ne sont de nature à priver le projet de son utilité publique »

1. **Loïc Péyen, *Gaz de schiste - Interdiction de la fracturation hydraulique, Principes de précaution et de prévention*, Revue juridique de l'environnement, janvier 2014, n° 1-2014, p. 91-106**

* ce n’est pas l’utilisation stricto sensu des hydrocarbures non conventionnels qui est interdite mais la technique employée pour l’exploitation :
  + la fracturation hydraulique
* positions attaquées déclarées conformes à la constitution :
  + d’une part parce que membres du CC ont estimé que l’interdiction de la fracturation hydraulique était justifiée en raison de l’intérêt général attaché à la protection de l’envionnement
  + et d’autre part parce qu’ils considérèrent que les effets attachés à cette interdiction étaient logiques

- trois exigences du principe de proportionnalité : adéquation, nécessité et proportionnalité

1. **C. Constitutionnel. Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 (interdiction fracturation hydraulique et abrogation des permis de recherche)**

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 juillet 2013 par le Conseil d'État (décision n° 367893 du 12 juillet 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la société Schuepbach Energy LLC, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 1er et 3 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique.

**Sur la forme :**

Considérant : Article 6 du règlement du 4 février 2010 : Considérant que les associations « France Nature Environnement » et « Greenpeace France » justifient d'un intérêt spécial à intervenir dans la procédure d'examen de la présente question prioritaire de constitutionnalité

**Sur le fond:**

Les griefs :

* grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi
* grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre
* griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 16 et 17 de la Déclaration de 1789
* griefs tirés de la méconnaissance des articles 5 et 6 de la Charte de l'environnement

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions des articles 1er et 3 de la loi du 13 juillet 2011, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté garanti par la Constitution, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

Article 1er.- Les articles 1er et 3 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique sont conformes à la Constitution.

1. **Xavier de Lesquen *dans quelles conditions le principe de participation est-il invocable ?* Conclusions sous CE, 26 juin 2013, BDEI nro. 48, p.29,**
2. **Article L.120-1 et sq. C. de l’environnement ;**

* Participation du public à l’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement ayant un incidence importante sur l’environnement ou l’aménagement du territoire

Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

1. **Article L.121-3 et sq. C. de l’environnement sur le débat public et L.123-1 sur les enquêtes publiques (+ textes associés dans la partie réglementaire du Code) ;**

* Composition et fonctionnement de la commission nationale du débat public

La Commission nationale du débat public est composée de vingt-cinq membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :

1° Un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;

2° Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ; 3° Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ; 4° Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ; 5° Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

6° Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

7° Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;

8° Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;

9° Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement ;

10° Deux représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et deux représentants des entreprises ou des chambres consulaires, dont un représentant des entreprises agricoles, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles respectives les plus représentatives.

Le président et les vice-présidents sont nommés par décret. Le mandat des membres est renouvelable une fois.

Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés. Lorsqu'ils sont occupés par des fonctionnaires, les emplois de président et de vice-président de la Commission nationale du débat public sont des emplois conduisant à pension au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité.

* Champ d’application et objet de l’enquête publique

L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

NOTA : Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption :

1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact

2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale

3° Les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection

4° Les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique

*Vie-Publique.fr*

*Lorsqu’un projet de travaux publics de grande ampleur est lancé, il est prévu une procédure particulière, dite procédure d’enquête publique, qui* ***permet au public d’exprimer en toute liberté son opinion sur le bien-fondé de ces travaux ou sur leurs modalités*** *(ex : tracé d’une route).*

*L’enquête est ouverte par un arrêté pris par le préfet. Ce dernier désigne un* ***commissaire-enquêteur*** *(figurant sur une liste nationale) : ce dernier doit toujours présenter des garanties d’indépendance et d’impartialité. Dans les faits, le commissaire est souvent un ancien fonctionnaire ou un ancien magistrat.*

*Pendant la durée de l’enquête publique, les citoyens peuvent prendre connaissance du dossier des travaux envisagés et formuler des observations. Celles-ci sont consignées dans un* ***registre d’enquête****. Il est parfois prévu que les personnes qui le souhaitent puissent être directement entendues par le commissaire enquêteur.*

*Le commissaire-enquêteur rédige ensuite un* ***rapport d’enquête****, après avoir examiné toutes les observations consignées dans le registre d’enquête. En conclusion, il formule un* ***avis****, favorable ou défavorable.*

*Si le commissaire rend un avis favorable, le préfet pourra délivrer la* ***déclaration d’utilité publique des travaux****, qui permettra de commencer les opérations. En revanche, si l’avis est défavorable, cette déclaration ne pourra être acquise que sous la forme d’un décret en Conseil d’État, donc selon une procédure bien plus lourde.*

*Par ailleurs, la* ***Commission nationale du débat public****, créée en 1995 et érigée en* [***autorité administrative indépendante***](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/autorite-administrative-independante-aai.html) *en février 2002, est chargée de veiller à la participation et à l’information du public au cours de l’élaboration de projets d’aménagement ou d’équipement ayant un fort impact sur l’environnement. Son rôle a été renforcé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement, dite Grenelle II.*

1. **Dans la mesure où l’information est la condition d’une participation utile (cf. les liens posés par la convention d’Aarhus de 1998 et par l’article 7 de la Charte), voir également s’agissant de l’information du public les articles L.124-1 C .de l’environnement et sq. +Loi de 1978 sur la communication des documents administratifs**

* Convention d’Aarhus :

Article Premier « objet » : Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien\_être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

**Textes**

* Charte de l’environnement notamment articles 4, 5 et 7

**Article 4**. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

**Article 5**. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

**Article 7**. 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.

* Article L.110-1 C. de l’environnement ;

I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants:

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur;

4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques;

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable.

* Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la charte de l’environnement (adopté en première lecture par le sénat le 27 mai 2014)

**Mise en pratique**

1. **Deux thèmes de réflexion :**

* participation, débat public, enquête publique : comment les différencier ?
* prévention, précaution, innovation : comment les différencier ?

1. Participation, débat public, enquête publique : comment les différencier ?

La notion de débat public revêt dans les faits plusieurs formes possibles de **participation** du citoyen.

**Le débat public**: procédure régie par la loi du 27 février 2002, est une étape dans le processus décisionnel, s’inscrivant en amont du processus d’élaboration d’un projet. Il n’est ni le lieu de la décision ni même de la négociation, mais un temps d’ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s’informer et s’exprimer sur le projet selon des règles définies par la CNDP.

**L’enquête publique**: Instaurée en 1810 pour permettre de garantir la protection du droit de propriété lors d’expropriation, le dispositif de l’enquête publique est complété par une loi du 7 juillet 1833 qui introduit l’enquête préalable à la déclaration d’utilité publique. Réformée une première fois en 1959, l’enquête publique, simplifiée, poursuivait toujours le même objectif, celui de défendre le droit des propriétaires et de valider les projets de l’administration.

C’est en 1983, avec la loi relative à la démocratisation de l’enquête publique et à la protection de l’environnement, que cette procédure se transforme en un dispositif d’information et de recueil des avis de la population. L’article 4 de la Loi dite Bouchardeau et son décret d’application du 23 avril 1985 définissent les champs d’application et les seuils techniques et financiers, c’est à dire les conditions de « réalisation d’aménagements, d’ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu’en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d’affecter l’environnement ».

Engagée par le Préfet, conduite par un commissaire-enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif et organisée dans la (ou les) mairie(s) concerné(es) par le projet, l’enquête publique est ainsi une procédure ouverte à tous et sans aucune restriction qui permet au public d’être informé et d’exprimer ses appréciations, suggestions et contre propositions sur un registre d’enquête, préalablement à des opérations d’aménagement ou des opérations de planification urbaine. A l’issue de la procédure d’enquête publique, le commissaire-enquêteur rédige un rapport d’enquête, formule un avis favorable ou défavorable et le transmet au Préfet. Si l’avis est favorable, le Préfet délivre la déclaration d’utilité publique du projet.

Si un débat public a été organisé sur un projet, « le compte-rendu et le bilan du débat sont mis à la disposition du commissaire-enquêteur ou de la commission d’enquête par le maître d’ouvrage et joints au dossier d’enquête publique » [art.12, décret d’application du 22 octobre 2002]. L’enquête publique doit être lancée au plus tard dans les cinq ans qui suivent la publication du compte-rendu et du bilan du débat.

1. prévention, précaution, innovation : comment les différencier ?

Le **principe de précaution** a donc la particularité d'[introduire](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/troisieme-groupe/introduire) l'obligation d'[agir](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/deuxieme-groupe/agir) pour les autorités publiques, bien que le risque redouté ne puisse [être](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/auxiliaire/%C3%AAtre) démontré sur la base des connaissances scientifiques du moment et des données disponibles. Le risque n'est donc pas avéré. Il est hypothétique et inévitablement controversé. L'incertitude est profonde.

En cela, ce principe se distingue radicalement de la **prévention**. Celle-ci est formalisée sur la base d'expériences de dommages et de distributions statistiques. Le risque est avéré, probabilisable et évaluable selon des procédures disponibles. La décision d'[engager](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/premier-groupe/engager) l'action découle de l'évaluation et ne pose pas de problème de principe.

Il en va tout autrement dans la démarche de précaution. La décision ne peut pas, par définition, [reposer](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/premier-groupe/reposer) sur une évaluation scientifique préalable. Les scénarios de risque sont disparates, aucun argument scientifique ne permet de les [départager](http://conjugaison.lemonde.fr/conjugaison/premier-groupe/d%C3%A9partager).

Le principe de précaution s’applique lorsque le principe de prévention ne s’applique pas encore ou plus puisque ce principe prend en compte des menaces potentielles, incertaines, hypothétiques, toutes celles à propos desquelles aucune preuve tangible ne permet d’affirmer qu’elles se concrétiseront.

**Innover :**[Introduire](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/introduire/) [quelque](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/quelque/) [chose](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/chose/) [de](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/de-1/) [nouveau](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/nouveau/) [dans](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/dans/) [un](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/un/) [domaine](http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/domaine/).

1. **Un cas pratique**

Il sera supposé qu’un nouveau **projet de texte** est préparé au ministère de l’environnement pour faciliter et encadrer l’exploitation en France **d’énergies volcaniques souterraines** **jusqu’alors inexploitées**.

Ce projet permettra l’implantation d’usines où la chaleur captée dans le sous-sol - selon un procédé innovant et n’ayant encore pas fait l’objet de mise en œuvre industrielle- sera récupérée, et - de façon cette fois très classique - utilisée pour la production d’électricité.

Le régime d’autorisation administrative auquel ces usines seront soumises est celui -également bien connu- de la législation des **installations classées pour la protection de l’environnement** (ICPE).

Plusieurs sites ont été prospectés et deux d’entre eux ont été retenus dans le massif central et à la Réunion.

**M. X qui habite sur l’Ile de la Réunion à proximité du volcan** est particulièrement concerné par le site réunionnais :

* il veut ainsi savoir comment il peut s’informer sur le projet, participer à la réflexion autour de celui-ci, et éventuellement s’y opposer s’il venait à être autorisé ;
  + Participation à la réflexion :
    - la participation du public peut s’organisé :
      * à travers des enquêtes publiques
      * à travers le débat public
  + Opposition au projet :
    - Abus de droit -> vers une QPC « principe de précaution »
* il souhaite également accéder à différentes information notamment les échanges entre la société « électricité volcan », porteuse localement d’un projet, et la préfecture du département de la Réunion, les rapports de suivi du volcan dressés par l’administration et le pré-dossier préparé pour son projet par la société « électricité volcan » ;
  + droit d’information constitutionnel : Charte 2005
* il a pris connaissance de l’article L.110-1 du Code de l’environnement et de la charte et réfléchit à l’utilisation du principe de précaution : celui-ci est-il invocable pour contrer ce projet ?
  + oui : méconnaissance du ppe de précaution : Cf. Décision 12 avril 2013:

**Installations Classées pour la Protection de l’Environnement (ICPE)**

Les installations et usines susceptibles de générer des risques ou des dangers sont soumises à une législation et une réglementation particulières, relatives à ce que l'on appelle "les installations classées pour la protection de l'environnement". Localement ce sont les services de l'inspection des installations classées au sein des DREAL (hors élevages) ou des directions départementales de protection des populations des préfectures (élevages) qui font appliquer, sous l'autorité du préfet de département, les mesures de cette police administrative.