



Les sources internationales et européennes du droit à l'information et à la participation du public

Colloque « Les bases nouvelles de la démocratie environnementale : l'information et la participation du public »

DAX , le 17/12/2013

Serge SOUMASTRE

Docteur d'État en droit public

Président de la section Aquitaine de la SFDE

Les sources internationales et européennes du droit à l'information et à la participation du public

Plan de l'intervention

Introduction : La contribution du droit international à l'« irrésistible montée en puissance du principe de participation ».

1ère partie : Les piliers de la démocratie environnementale dans la convention d'Aarhus

2ème partie : Mise en oeuvre et effets de la convention d'Aarhus dans le Droit de l'Union européenne

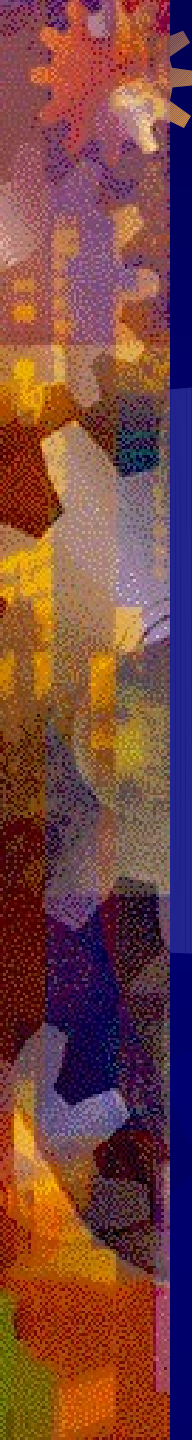
3ème partie : Aperçu rapide de la démocratie environnementale en droit comparé

Avant-propos

La Convention d'Aarhus illustre la place croissante du droit international de l'environnement dans le droit de l'Union européenne et le droit national. Elle s'inscrit dans un « double mouvement d'internationalisation et de constitutionnalisation », qui caractérise le droit de l'environnement.

Ce développement exponentiel du droit international et du droit communautaire contribue largement à ce phénomène majeur de complexification du droit dans notre société (cf. Rapport Boulard-Lambert).

La place importante de la Convention d'Aarhus dans le droit communautaire et le droit national mais aussi dans les politiques publiques, s'insère dans un contexte où l'État ne possède plus le monopole de l'énonciation de l'intérêt général, contexte où la démocratie participative tend de plus en plus à pénétrer et à infléchir les procédures, les politiques et à susciter l'expérimentation de nouvelles pratiques où les NTC occupent une place privilégiée



*Cette lente et irrésistible montée en puissance du principe de participation (R. HOSTIOU) ne va pas sans rencontrer des obstacles « overdose de consultation et d'information » ,qui peuvent être source de rigidité, de formalisme. Cet essor n'implique pas toujours une garantie automatique de meilleure prise en compte des résultats de la participation. Le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2012 « **Consulter autrement , participer effectivement** » a fixé « une feuille de route » pour instaurer les conditions d'une démocratie participative dont les enjeux excèdent les questions d'environnement mais dont l'environnement en constitue un champ d'expérimentation privilégié.*

Introduction

- La place croissante du droit international et du droit communautaire en droit français.
- La contribution des « normes » internationales et communautaires à la complexité du droit français et à l'insécurité juridique.
- Ou situer la Convention d'Aarhus dans ce contexte ?
- S'agit-il d'un texte au sein d'un vaste ensemble de traités, de conventions et d'accords internationaux dans le domaine de l'environnement, qui apporte une contribution majeure au droit de l'environnement et au développement de la démocratie participative ?

La place croissante du droit international et communautaire en droit français

Elle peut se traduire à travers :

Le développement exponentiel des normes internationales et du droit dérivé communautaire

↳ Autant d'accords internationaux et 3 fois plus d'actes communautaires que de lois internes.

↳ Plus de 500 traités et accords internationaux concernent l'environnement et le développement durable dont 302 (60% au total) conclu après le premier sommet des Nations Unies à Stockholm en 1972.

Cf. « la norme internationale en droit français, Conseil d'État – 2000, La Doc. Française

➤ Le droit international de l'environnement est le terrain privilégié de ce que le Conseil d'Etat a appelé « **le Droit souple** » ,cf **Conseil d'Etat « Le Droit souple » ,Doc. Fr 2013.**

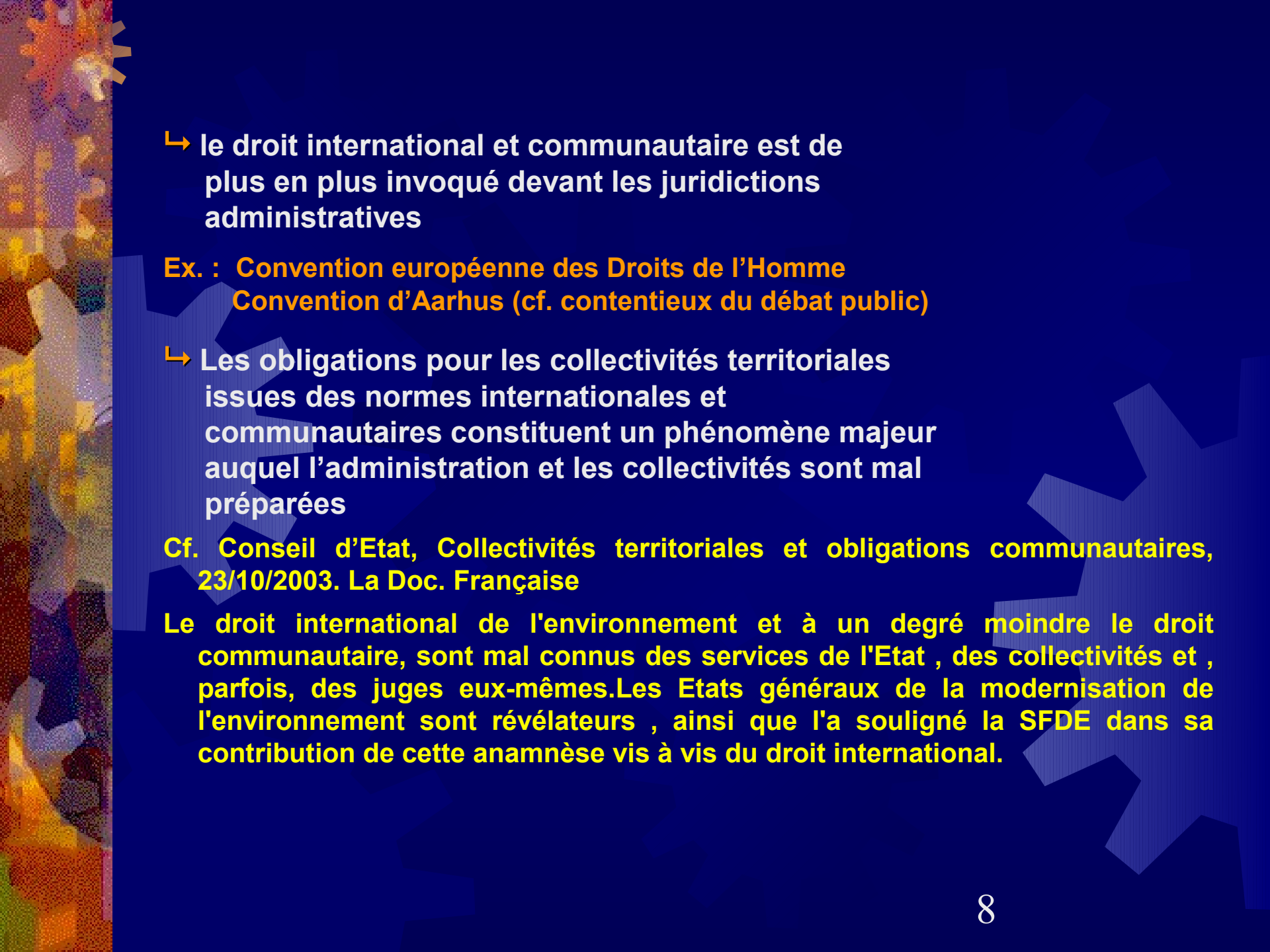
Les progrès de l'effectivité du droit international et communautaire

Il repose à la fois sur :

↳ le principe de la supériorité de la convention internationale sur la loi (art. 55 de la Constitution)
a pris son plein effet depuis que le Conseil d'Etat en a déduit la supériorité des traités et du droit communautaire sur les lois postérieures

↳ les améliorations apportées à l'application du droit communautaires

Cf. Art. 228 TFUE (astreintes financières et amendes)



↳ le droit international et communautaire est de plus en plus invoqué devant les juridictions administratives

Ex. : Convention européenne des Droits de l'Homme
Convention d'Aarhus (cf. contentieux du débat public)

↳ Les obligations pour les collectivités territoriales issues des normes internationales et communautaires constituent un phénomène majeur auquel l'administration et les collectivités sont mal préparées

Cf. Conseil d'Etat, Collectivités territoriales et obligations communautaires, 23/10/2003. La Doc. Française

Le droit international de l'environnement et à un degré moindre le droit communautaire, sont mal connus des services de l'Etat, des collectivités et, parfois, des juges eux-mêmes. Les Etats généraux de la modernisation de l'environnement sont révélateurs, ainsi que l'a souligné la SFDE dans sa contribution de cette anamnèse vis à vis du droit international.

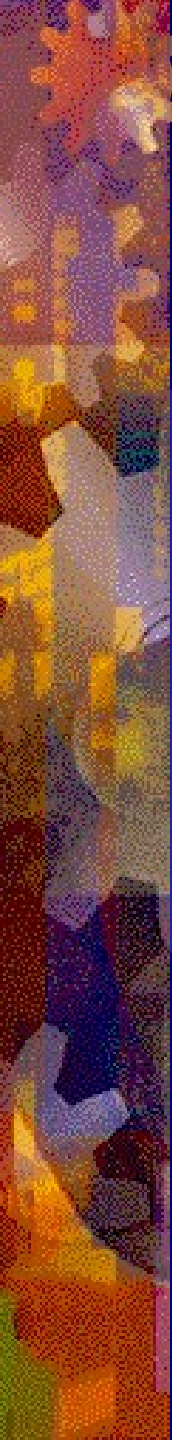


1^{ère} partie :

Les trois piliers de la démocratie participative dans la Convention d'Aarhus

2^{ème} partie :

Mise en œuvre et effets de la Convention en droit communautaire



1^{ère} partie :
**Les trois piliers de la démocratie
participative dans la Convention
d'Aarhus**

Dans cette galaxie du droit international, où se situe la Convention d'Aarhus ?

Quel est son cadre ?

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 dite « Convention d'Aarhus » est un accord international signé le 25 juin 1998, résultant des travaux de la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies.

Signée par 40 États, la convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

Elle prend la suite de conventions passées dans le cadre de la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies dont les effets ont été importants dans le droit communautaire et national





→ Notamment :

La Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte trans-frontière.

Cette convention a été complétée par le protocole de Kiev adopté le 21 mai 2003 mais non encore en vigueur. Ce texte est à rapprocher de la Directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Quels en sont les effets juridiques ?

En France, la convention a été approuvée par la loi n° 2002-285 du 28/02/2002 et publiée par le décret n° 2002-1187 du 12/09/2002. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

En Europe, la CE a approuvé la convention par décision du Conseil, le 17/02/2005 ; elle est entrée en vigueur le 17/05/2005.

La Convention d'Aarhus a une valeur infra constitutionnelle

(CE, Ass., 30/10/1998, Sarron et Levacher ; Cass, ass. plénière, 02/06/2000, Melle FRAISSE)

Elle a, par contre, une valeur supra législative, y compris sur les lois postérieures

(CE, Ass, 20/10/1989, NICOLO)

A noter des évolutions importantes et récentes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat

- * CE, Ass, 08/02/2007, Société ARCELOR
- * CE, Ass, 08/02/2007, M. GARDELIEU

Quels en sont les principales caractéristiques ?

Ce texte présente pour le professeur Michel Prieur une originalité marquée dans le champ du droit international :

➤ **Une grande transversalité à travers :**

-une définition extensive donnée à l'environnement (**INB , travaux d'extraction , grands projets d'infrastructure , les OGM inscrits dans un amendement à la convention en 2006**),

-les liens étroits et les synergies entre l'environnement et les droits de l'homme

➤ **Son apport à une nouvelle Gouvernance reposant sur la démocratie participative**

➤ **Un texte dont les enjeux et les implications dépassent largement le seul environnement (cf ibidem « La démocratie environnementale » ; aussi Conseil d'Etat « Consulter autrement , participer effectivement » , colloque organisée le 20/12/2012 à l'ENA-collection Droits et Débats, Doc Fr 2012)**

Quels en sont les principales caractéristiques ?

- Un accord mixte relevant du droit international et intégré dans l'ordre juridique européen
- Une convention dont l'application est effective à travers les contrôles exercés par :
 - le comité d'examen du respect de la convention (organisme quasi-juridictionnel) ,
 - la Cour de justice de l'union Européenne (la convention a été intégrée dans l'ordre juridique européen),
 - la Cour européenne des droits de l'homme,
 - le Conseil d'Etat (interprétation trop restrictive de la notion d'effets directs , avec des évolutions récentes cf Arrêt d'Assemblée du 11/04/2012 Gisti et Fapil)
- Un texte qui , enfin , privilégie « La démocratie électronique » et s'inscrit dans le développement universel de l' « Open Data »

La question de l'appréciation de l'effet direct de la convention devant les juridictions administratives appelle, en revanche, une analyse beaucoup plus nuancée quant à la portée de ce texte :

Le Conseil d'Etat dans 3 arrêts du 28/12/2005 :

- **Cons. d'Etat, 28/12/2005, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes, n° 267287**
- **Cons. d'Etat, 28/12/2005, Association Aquitaine Alternatives et autres, n° 270821 (au sujet du projet de contournement autoroutier de Bordeaux)**
- **Cons. d'Etat, 28/12/2005, Syndicat d'agglomération Nouvelle Ouest Provence, n° 277128**

a refusé de reconnaître un effet direct à certaines dispositions de la Convention d'Aarhus (art. 6, § 4 et art. 8) et a estimé que l'art. 6 relatif à la participation du public n'impliquait pas obligatoirement l'organisation d'un débat public ; la concertation menée au titre de l'art. L. 300-2 du Code de l'urbanisme étant estimée insuffisante.

Inversement, le Conseil d'Etat avait reconnu un effet direct à l'art. 6 § 2 de la convention lorsque l'activité concernée est visée à l'annexe 1 de la convention (installations nucléaires)



Le contenu de la convention

Les 3 piliers de la démocratie participative dans la Convention d'Aarhus

1. **Accès du public à l'information sur l'environnement (articles 4 et 5)**
2. **La participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement (articles 6, 7, 8)**
3. **L'accès à la justice en matière d'environnement (article 9)**

1. Accès du public à l'information sur l'environnement (articles 4 et 5)

Ce droit à l'information du public s'inscrit dans la Convention d'Aarhus selon une double approche :

1-1. Une approche classique (art. 4) : celle du droit des citoyens à l'accès aux informations environnementales

(à rapprocher de la loi du 17/07/1978 sur la communication des documents administratifs ou de l'art. 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques... »)

A noter, toutefois, des différences notables par rapport au droit national :

- Le champ de la convention est plus large, il ne se restreint pas aux seules autorités publiques et porte sur l'ensemble des opérateurs privés (entreprises,...)
- L'information doit être disponible suffisamment en amont de la décision « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » (art. 6. 2,4). Cette exigence est particulièrement requise s'agissant de la participation du public aux plans et programmes (art. 7) ou à l'élaboration des textes réglementaires (art. 8)

1-2. Une approche plus moderne (art. 5) qui se caractérise par le passage :

→ du droit d'accéder à l'information à celui d'être informé :

Il s'agit assurément de l'aspect le plus innovant de la convention d'Aarhus.

Son impact est déjà notable tant dans le droit communautaire que dans le droit national (ex. : loi « Risques » du 30/07/2003 tend à instituer les bases d'une « démocratie du risque »).

Il se traduit, notamment, à travers l'exigence de :

- la mise en ligne des données publiques relatives à l'environnement (fichier des EI, mise en œuvre du dispositif IAL, inventaire européen et national des émissions polluantes),
- La mise en ligne des avis de l'autorité environnementale,
- La mise en ligne des dossiers soumis à EP et l'expérimentation du registre électronique,
- des efforts de mise en cohérence et de synergie des données publiques (ex. : nouveau portail internet de l'observatoire des risques naturels mis en place à l'occasion des Assises des risques naturels les 2 et 3/12/2013 , l'observatoire de la biodiversité créé en juillet 2012»).

Il induit la nécessité de disposer de source de données objectives et d'instances d'expertise indépendantes (cf. la loi 2013-316 du 10/04/2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte).

1-3. Un périmètre de l'information environnementale qui ne se réduit pas à la convention d'Aarhus:

➔ : *L'information environnementale des entreprises :*

L'information environnementale des entreprises associée à la Responsabilité sociale et environnementale (RSE) et à l'investissement socialement responsable (ISR) s'est développée au plan international à partir d'instruments du « droit souple » :

- « **Global reporting initiative** » lancée en 2000 par les Nations-Unies
- **Norme ISO 26000 IRS**

En France, l'obligation d'information environnementale des entreprises s'est inscrite dans différentes lois successives (**Loi NRE du 15/05/2011** , **Loi ENE du 12/07/2010**)

- Des obligations d'information environnementale ont été inscrites par la loi ENE dans le code de la consommation sous des modalités diverses : étiquetage environnemental (code consommation, art.L.121-15-4 , mention de la classe énergétique des produits faisant l'objet de publicité...)
- Des obligations d'information environnementale pèse aussi sur les propriétaires-bailleurs (risques de pollution des sols en cas de vente ou de location)

2. La participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement

La Convention d'Aarhus jette les bases d'un renouveau de la démocratie participative dans le domaine de l'environnement.

Elle fixe un cadre à la procédure de participation du public tout en aménageant pour les Etats une assez grande souplesse pour les modalités de mise en œuvre de ce cadre par les états signataires.

2-1. Le cadre à la procédure de participation du public

Art. 6-2 : « une information efficace et en temps voulu »
(cf. supra)

Art. 6-3 : « des délais raisonnables au cours des différentes étapes de la procédure de participation du public ».

Art. 6-4 : « une participation du public à un stade amont de la procédure où toutes les solutions et options sont encore possibles ».

Art. 8 : ces critères concernent aussi la participation du public à l'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs.

2-2. Le champ d'application de la procédure de participation

→ *Activités comportant un impact important sur l'environnement (annexe 1)*

L'annexe 1 couvre un champ très étendu d'installations industrielles : liens avec les installations visées en annexe de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution de septembre 1996 ou relevant de la directive SEVESO II du 09/12/1996.

À noter que les installations d'élimination des déchets dangereux et des déchets des ménages sont répertoriées de façon large (UIOM, capacité supérieure à 3t/heure). Le seuil réglementaire fixé à 150 millions d' € en France pour déclencher un débat public (**décret n° 2002-1275**) et la calcul de ce seuil qui excède le coût des équipements (lignes d'incinération) rend inopérante la procédure de débat public pour les installations d'élimination des déchets (**CE, 28/12/2005, Syndicat d'agglomération Nouvelle Ouest Provence, n° 277128**).

Les INB sont aussi incluses, les stations d'épuration, la distribution de gaz, d'électricité ... ainsi que les activités d'extraction, les grands travaux d'infrastructure routière, ferroviaire, les OGM (art 6 bis).

En outre, toute activité non visée à l'annexe 1 pour laquelle une procédure de participation du public est prévue dans les législations nationales.

→ ***Plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (art. 7)***

Champ d'application : la convention d'Aarhus ne donne pas de critères pour déterminer quels sont les plans et programmes précis susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement.

Des critères restrictifs : le public « susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente compte tenu des objectifs de la convention ». On a, en France, des exemples à travers les forums de citoyens (OGM, nanotechnologie,...).

→ ***Dispositions réglementaires ou normes contraignantes d'application générale (art. 8)***

Chaque partie s'engage à promouvoir une participation du public à un stade approprié, tant que les options sont ouvertes à l'élaboration des textes réglementaires. Cette participation peut être envisagée de façon directe ou par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.



3. L'accès à la justice en matière d'environnement (art. 9)

Le droit d'accès à l'information et le principe de participation du public seront garantis par un droit de recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial (du type de la CADA en France).



2^{ème} partie

Mise en œuvre et effets de la Convention d'Aarhus dans le droit de l'Union européenne

1. Convergences et différences entre la convention d'Aarhus et le droit de l'Union Européenne

La convention d'Aarhus a été intégrée directement dans le droit de l'Union européenne ; ce qui n'a pas pour autant levé toutes les difficultés de coexistence avec le droit dérivé de l'Union européenne, qui repose dans les domaines de l'information et de la participation du public sur un corpus juridique complexe formé à la fois par des textes de portée générale et des directives sectorielles.

1. Convergences et différences entre la convention d'Aarhus et le droit de l'Union Européenne

Une législation européenne antérieure à l'introduction de la convention d'Aarhus dans l'ordre juridique communautaire :

Avant la signature et la ratification de la convention d'Aarhus par l'Union européenne différents textes avaient déjà posé les bases et institué des outils (l'Agence européenne de l'environnement) d'information et de participation du public dans le domaine de l'environnement.

Des dispositifs spécifiques concernant la participation du public avaient déjà été instituées , en particulier , dans deux directives reposant sur des liens étroits entre l'évaluation environnementale et la participation du public:

1. Convergences et différences entre la convention d'Aarhus et le droit de l'Union Européenne

- -Directive 85/337/CEE du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement , codifiée par la directive 2011/92/CE du 13/12/2011,
- -Directive 2001/42/CE du 27/06/2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
- Ainsi que le souligne Benoît Jadot dans son rapport cité ci-dessus , dans la directive « plan-programme » , la participation du public est conçue « non pas comme étant seulement une procédure en soi mais une composante du processus plus large de l'évaluation des incidences environnementales.

1. Convergences et différences entre la convention d'Aarhus et le droit de l'Union Européenne

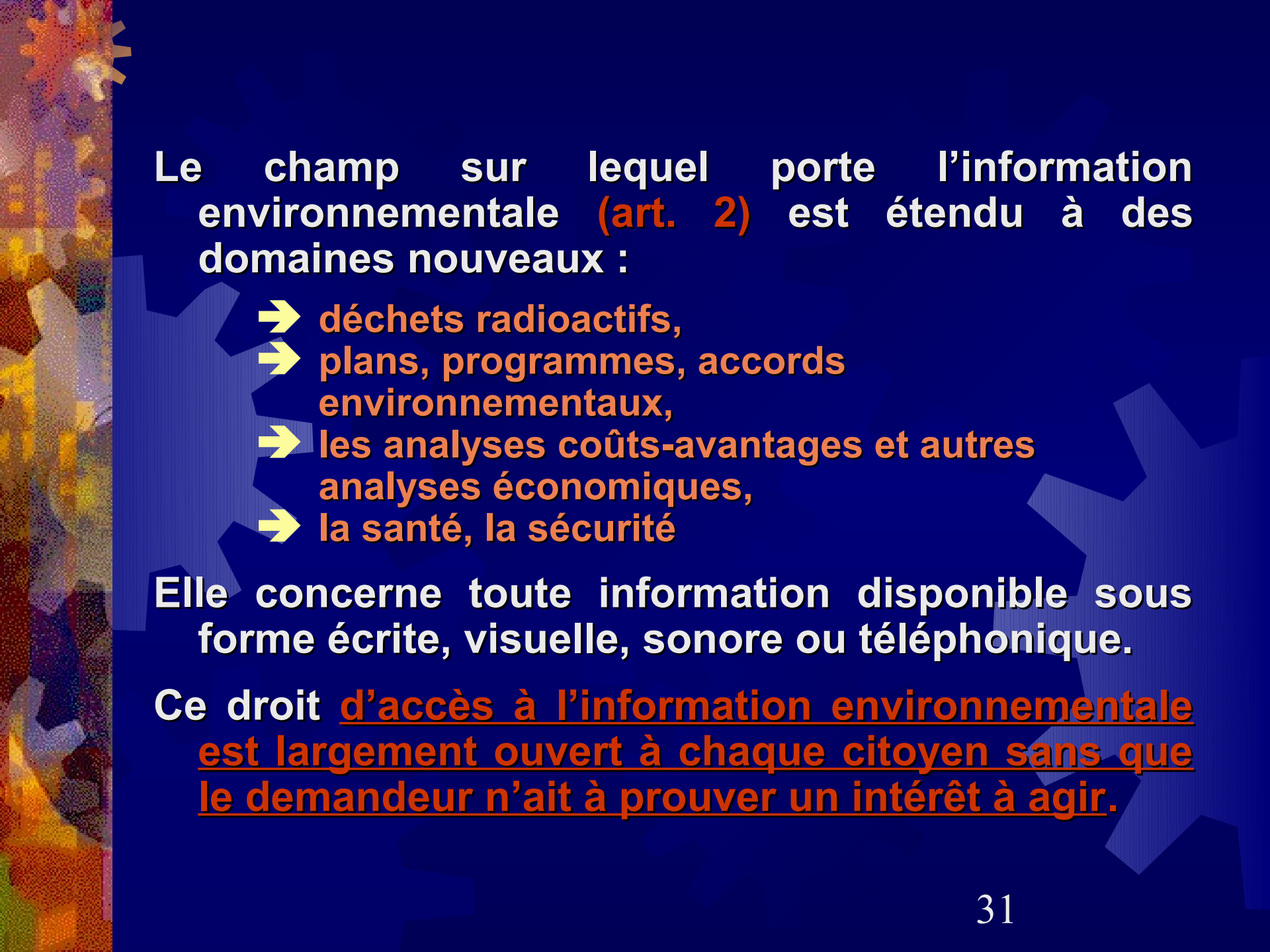
- -Une autre spécificité du droit de l'Union européenne tient au fait « qu'à la différence de la convention d'Aarhus , les dispositions du droit dérivé relatives à la participation du public en matière d'environnement , figurent non pas dans un texte unique ayant ce seul objet mais dans des textes divers, tant dans leur nombre que dans leur objet , et pour tout dire, plutôt disparates » (cf. supra , Benoît Jadot).
- De plus , le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux ne contiennent pas des articles spécialement dédiés au droit à la participation du public.
- C'est aussi un élément de différence avec le droit français qui a inscrit à l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement du droit à l'information et à la participation du public.

2-. Le Droit de l'UE

Concernant l'information du public

➔ Les directives à portée générale

Dans le droit fil de la Convention d'Aarhus, **la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003** concernant l'accès au public à l'information en matière d'environnement abroge et se substitue à compter du 14 février 2005 à la directive 90/313 du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement; texte proche de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs.

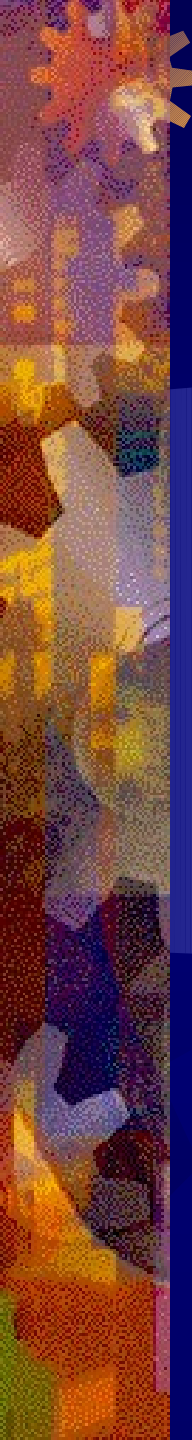


Le champ sur lequel porte l'information environnementale (**art. 2**) est étendu à des domaines nouveaux :

- déchets radioactifs,
- plans, programmes, accords environnementaux,
- les analyses coûts-avantages et autres analyses économiques,
- la santé, la sécurité

Elle concerne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore ou téléphonique.

Ce droit d'accès à l'information environnementale est largement ouvert à chaque citoyen sans que le demandeur n'ait à prouver un intérêt à agir.



Cette directive pose les bases d'un nouveau droit à l'information impliquant des devoirs pour l'Etat et au Service Public de diffuser des données auprès d'un large public par tous les moyens appropriés (Internet,...). Cette fonction est assurée par l'Agence Européenne de l'Environnement.

En retrait par rapport à la Convention d'Aarhus, cette directive s'applique aux informations environnementales « détenues par les autorités publiques ou pour leur compte ».

L'information du public est une pièce maîtresse du dispositif d'évaluation environnementale de certains plans et programmes **en application de la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001**. Une obligation d'information du public à un stade précoce avant que le plan ou programme ne soit adopté est institué par l'art. 9 de la directive.

La directive INSPIRE

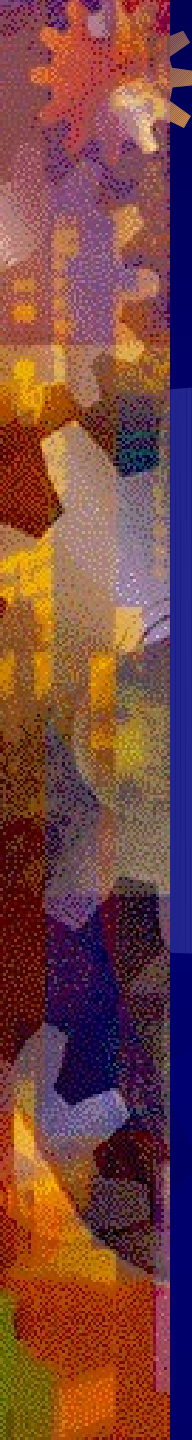
- Plus récemment, la Directive INSPIRE est venue compléter ces textes en améliorant le caractère opérationnel de la diffusion des données géographiques détenues par les services publics.

Entrée en vigueur le 15 mai 2007, la Directive européenne INSPIRE vise à fixer les règles générales destinées à *"établir l'infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, aux fins des politiques environnementales communautaires et des politiques ou des activités de la Communauté susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement"*.

Elle a pour principal objectif d'organiser et de faciliter, au sein de l'Union Européenne, la diffusion, la mise à disposition et le partage des données géographiques sur l'environnement déjà visées par la convention d'Aarhus.

La directive INSPIRE

- **Les données géographiques concernées:**
- La Directive concerne les données géographiques existantes ou qui seraient collectées à l'avenir mais **elle n'impose pas la collecte de données géographiques nouvelles** (art.4-4 Dir.Inspire)
- Le périmètre des données géographiques concernées par la Directive est défini par 34 thèmes, précisées dans 3 annexes avec un ordre de priorité. L'annexe 1 appelant un traitement prioritaire (réseaux de transport, données hydrographiques en lien avec définitions de la DCE du 23/10/2000, sites protégés et zones à inventaire)
- Sont exclues du champ d'application de la Directive :
 - les données qui ne se rattachent à aucun des 34 thèmes
 - les données qui n'existent pas sous format électronique



En conclusion, le dispositif de transposition de la directive Inspire, complété avec la mise en œuvre d'une infrastructure d'information géographique, est un droit à l'information qui se situe dans le droit fil de la convention d'Aarhus et tend à s'enrichir et se diversifier dans des domaines nouveaux (information environnementales et sociales), sans toutefois mésestimer, à certains égards, les résistances et obstacles (partage des données) qui peuvent survenir.

→ Dispositions spécifiques

De nombreuses directives européennes ont intégré la Convention d'Aarhus en insérant des dispositions relatives à la consultation et la participation du public suivant des modalités variées

On peut citer :

- **Directive 96/41/CE** du 24/09/1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (IPPC). Dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de Kiev du 21 mai 2003, acte additionnel à la Convention d'Aarhus
- **Directive 2003/98/CE** du Parlement européen et du Conseil du 17/11/2003 est venue compléter ce dispositif à l'égard de la réutilisation des informations du secteur public.

Un règlement communautaire du 18 janvier 2006 a créé un registre européen des rejets et transferts polluants.

Un dispositif similaire a été introduit pour les ICPE par un arrêté du 24 décembre 2002.

Ces registres sont à disposition du public et accessibles en ligne.

Directive 2000/60/CE du 23/10/2000 sur l'Eau : Ce texte prévoit l'information et la consultation du public à différents stades de l'élaboration des plans de gestion hydrographiques.

- **le calendrier et le programme de travail pour l'élaboration des plans de gestion hydrographique avant la fin 2006.**
- **la synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique avant la fin 2007.**
- **le projet de plan de gestion hydrographique avant la fin 2008.**

La directive fixe un délai de 6 mois entre chaque phase de consultation.

Le renforcement des exigences de participation du public dans les nouvelles directives européennes

- la Directive « Seveso 3 », adoptée le 26/06/2012, qui va remplacer la directive « Seveso 2 » le 1/06/2015, prévoit pour améliorer l'information du public, de créer un site Internet dédié, permettant d'obtenir à l'échelle de chaque « site Seveso » de nombreuses informations régulièrement actualisés. De plus, le texte révisé étend – ce qui est nouveau – la participation du public à l'élaboration et à la révision des plans d'urgence internes (les POI en France) et externes (Plan particulier d'intervention),
- Des exigences renforcées en termes d'information et de participation du public caractérisent aussi la nouvelle directive relative aux émissions industrielles (IED) du 24/11/2010 procédant à l'abrogation de la directive dite IPPC du 15/01/2008 et de 6 autres directives sectorielles.

. Des modalités spécifiques de participation du public

La Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes du 27/06/2001 définit le cadre de la consultation du public (art. 6), des modalités de consultation particulières pour les consultations transfrontalières (art. 7) et des exigences en matière d'information (art. 9).

Des différences doivent être notées au regard de la convention d'Aarhus concernant :

- ♦ **Le public concerné :**

Dans la convention d'Aarhus , le droit à la participation du public est ouvert à chaque citoyen , sans justifier d'un intérêt particulier

. Les modalités spécifiques de participation du public

La Directive 2001/42/CE « plans et programmes » du 27/06/2001 restreint le cadre de la consultation du public (art. 6) au « public concerné », c'est à dire « les personnes qui sont ou risquent d'être touchés par la décision à prendre ou qui ont un intérêt à l'égard de celle-ci ». (Dir.EIE , article 6 § 4 et 6).

Les résultats des consultations du public doivent être pris en considération par l'autorité décisionnaire (Dir.EIE , art.8 et art. 6.8 de la convention d'Aarhus) .

L'article L.122-1-IV du code de l'environnement a transposé ces dispositions en disposant que « La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'EI , l'avis de l'autorité environnementale et le résultat de la consultation du public ».



- De nouveaux outils de démocratie participative à portée générale présentant un intérêt significatif pour l'environnement**

Un droit de pétition européen a été inscrit à l'article 227 du TFUE . Cette pétition peut revêtir la forme d'une plainte individuelle , d'observations concernant l'application du droit communautaire ou d'une interpellation du Parlement européen pour prendre des positions dans certains dossiers qui concernent souvent l'environnement (par exemple , les gaz de schiste , les Terres rares....) .Les rapports établis par la commission des pétitions du Parlement européen montrent que les questions relatives à l'environnement représentent environ 15% des pétitions. Ce droit de pétition se conjugue avec le droit d'initiative européenne citoyenne qui a été créé par un règlement n° 211- 2011 du 16/02/2011 ; Cette « initiative européenne » doit recueillir au moins un million de signatures provenant d'au moins un quart de l'ensemble des Etats-membres.Elle permet de demander à la Commission européenne de légiférer en application des Traités.

Les bases européennes de l'Administration délibérative

Le « Consulter autrement » et le « Participer effectivement » issus du rapport public du Conseil d'Etat de 2011 , repose sur l'émergence d'une administration d'un type nouveau , **l'administration délibérative** , qui peut se définir « ..par le respect d'une procédure garantissant la contribution ouverte du citoyen à l'élaboration des politiques publiques ... »(cf « La Démocratie environnementale » pp 95-97).

Le Conseil d'Etat s'appuie pour définir « cette bonne administration » sur l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et sur l'exemple des pays Anglo-saxons de common law.

A titre de conclusion et de transition :

***Pour reprendre les propos du professeur
Michel Prieur :***

***La convention d'Aarhus est au droit de
l'environnement , ce que la Question
prioritaire de constitutionnalité est au droit
constitutionnel : une bombe à retardement***

***(cf « La démocratie environnementale ,cycle de
conférences du Conseil d'Etat-La Documentation
Française , 2013)***