



N° 3482

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 février 2016.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*relative à la nomination du président de la Haute Autorité
de la participation du public,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Bruno Le Roux, Sabine BUIS, Fabrice VERDIER, Françoise DUMAS, William DUMAS, François ANDRÉ, Kader ARIF, Christian ASSAF, Alexis BACHELAY, Guillaume BACHELAY, Frédéric BARBIER, Serge BARDY, Philippe BAUMEL, Catherine BEAUBATIE, Jean-Marie BEFFARA, Chantal BERTHELOT, Philippe BIES, Erwann BINET, Jean-Pierre BLAZY, Christophe BORGEL, Brigitte BOURGUIGNON, Kheira BOUZIANE-LARROUSSI, Jean-Louis BRICOUT, Isabelle BRUNEAU, Jean-Claude BUISINE, Vincent BURRONI, Yann CAPET, Laurent CATHALA, Jean-Yves CAULLET, Marie-Anne CHAPDELAINE, Dominique CHAUVEL, Romain COLAS, David COMET, Philip CORDERY, Valérie CORRE, Pascale CROZON, Sébastien DENAJA, Jean-Louis DESTANS, Fanny DOMBRE-COSTE, Sandrine DOUCET, Jean-Pierre DUFAU, Jean-Paul DUPRÉ, Philippe DURON, Olivier DUSSOPT, Sophie ERRANTE, Corinne ERHEL, Marie-Hélène FABRE, Olivier

FAURE, Hervé FÉRON, Richard FERRAND, Yves GOASDOUÉ, Geneviève GOSSELIN-FLEURY, Pascale GOT, Marc GOUA, Jean GRELLIER, Édith GUEUGNEAU, Razy HAMMADI, Joëlle HUILLIER, Monique IBORRA, Françoise IMBERT, Éric JALTON, Serge JANQUIN, Régis JUANICO, Marietta KARAMANLI, Chaynesse KHIROUNI, Bernadette LACLAIS, Conchita LACUEY, François LAMY, Jean LAUNAY, Pierre-Yves LE BORGNE, Annie LE HOUEROU, Catherine LEMORTON, Michel LESAGE, Martine LIGNIÈRES-CASSOU, Lucette LOUSTEAU, Jacqueline MAQUET, Marie-Lou MARCEL, Jean-René MARSAC, Martine MARTINEL, Sandrine MAZETIER, Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Robert OLIVE, Monique ORPHÉ, Michel PAJON, Luce PANE, Hervé PELLOIS, Jean-Claude PEREZ, Sébastien PIETRASANTA, Christine PIRES BEAUNE, Philippe PLISSON, Pascal POPELIN, Christophe PREMAT, Catherine QUÉRÉ, Dominique RAIMBOURG, Marie RÉCALDE, Marie-Line REYNAUD, Pierre RIBEAUD, Frédéric ROIG, Boinali SAID, Béatrice SANTAIS, Christophe SIRUGUE, Suzanne TALLARD, Pascal TERRASSE, Jean-Louis TOURAINE, Catherine TROALLIC, Cécile UNTERMAIER, Daniel VAILLANT, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, Patrick VIGNAL et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾.

députés.

⁽¹⁾ Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs : Ibrahim Aboubacar, Patricia Adam, Sylviane Alaux, Jean-Pierre Allossery, Pouria Amirshahi, François André, Nathalie Appéré, Kader Arif, Christian Assaf, Pierre Aylagas, Jean-Marc Ayrault, Alexis Bachelay, Guillaume Bachelay, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Guy Bailliart, Gérard Bapt, Frédéric Barbier, Serge Bardy, Ericka Bareigts, Claude Bartolone, Christian Bataille, Delphine Batho, Marie-Noëlle Battistel, Laurent Baumel, Philippe Baumel, Nicolas Bays, Catherine Beaubatie, Jean-Marie Beffara, Luc Belot, Karine Berger, Gisèle Biémouret, Philippe Bies, Erwann Binet, Jean-Pierre Blazy, Yves Blein, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Christophe Borgel, Florent Boudie, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Brigitte Bourguignon, Malek Boutih, Kheira Bouziane, Emeric Bréhier, Jean-Louis Bricout, Jean-Jacques Bridey, Isabelle Bruneau, Gwenegan Bui, Sabine Buis, Jean-Claude Buisine, Sylviane Bulteau, Vincent Burrone, Alain Calmette, Jean-Christophe Cambadélis, Colette Capdevielle, Yann Capet, Christophe Caresche, Marie-Arlette Carlotti, Fanélie Carrey-Conte, Martine Carrillon-Couvreur, Christophe Castaner, Laurent Cathala, Jean-Yves Cautlet, Nathalie Chabanne, Guy Chambefort, Jean-Paul Chanteguet, Marie-Anne Chapdelaine, Guy-Michel Chauveau, Dominique Chauvel, Pascal Cherki, Jean-David Ciot, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Romain Colas, David Comet, Philip Cordery, Valérie Corre, Jean-Jacques Cotel, Catherine Coutelle, Jacques Cresta, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Seybah Dagoma, Yves Daniel, Carlos Da Silva, Pascal Deguilhem, Florence Delaunay, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Carole Delga, Pascal Demarthe, Sébastien Denaja, Françoise Descamps-Crosnier, Sophie Dessus, Jean-Louis Destans, Michel Destot, Fanny Dombre-Coste, René Dosière, Philippe Doucet, Sandrine Doucet, Françoise Dubois, Jean-Pierre Dufau, Anne-Lise Dufour-Tonini, Françoise Dumas, William

Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Sophie Errante, Marie-Hélène Fabre, Alain Fauré, Martine Faure, Olivier Faure, Hervé Féron, Richard Ferrand, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Hugues Fourage, Jean-Marc Fournel, Valérie Fourneyron, Michèle Fournier-Armand, Michel Françaix, Christian Franqueville, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Yann Galut, Guillaume Garot, Hélène Geoffroy, Jean-Marc Germain, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Geneviève Gosselin-Fleury, Pascale Got, Marc Goua, Linda Gourjade, Laurent Grandguillaume, Estelle Grelier, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, Chantal Guittet, David Habib, Razzy Hammadi, Benoît Hamon, Mathieu Hanotin, Joëlle Huillier, Monique Iborra, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Laurent Kalinowski, Marietta Karamanli, Philippe Kemel, Chaynesse Khirouni, Bernadette Laclais, Conchita Lacuey, François Lamy, Anne-Christine Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Pierre-Yves Le Borgn', Jean-Yves Le Bouillonnet, Gilbert Le Bris, Anne-Yvonne Le Dain, Jean-Yves Le Déaut, Viviane Le Dissez, Annie Le Houerou, Annick Le Loch, Jean-Pierre Le Roch, Bruno Le Roux, Marie Le Vern, Patrick Lebreton, Michel Lefait, Dominique Lefebvre, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Christophe Léonard, Annick Lepetit, Arnaud Leroy, Michel Lesage, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignièrès-Cassou, Audrey Linkenheld, François Loncle, Lucette Lousteau, Victorin Lurel, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Patrick Mennucci, Kléber Mesquida, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Nathalie Nieson, Robert Olive, Maud Olivier, Monique Orphé, Michel Pajon, Luce Pane, Christian Paul, Rémi Pauvros, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Sébastien Pietrasanta, Christine Pires Beaune, Philippe Plisson, Elisabeth Pochon, Pascal Popelin, Dominique Potier, Michel Pouzol, Régine Povéda, Patrice Prat, Christophe Premat, Joaquim Pueyo, François Pupponi, Catherine Quéré, Valérie Rabault, Monique Rabin, Dominique Raimbourg, Marie Récalde, Marie-Line Reynaud, Pierre Ribeaud, Eduardo Rihan Cypel, Denys Robiliard, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Frédéric Roig, Barbara Romagnan, Bernard Roman, Gwendal Rouillard, René Rouquet, Alain Rousset, Béatrice Santais, Odile Saugues, Gilbert Sauvan, Gilles Savary, Gérard Sebaoun, Christophe Sirugue, Julie Sommaruga, Suzanne Tallard, Pascal Terrasse, Sylvie Tolmont, Jean-Louis Touraine, Stéphane Travert, Catherine Troallic, Cécile Untermaier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, Michel Vauzelle, Fabrice Verdier, Michel Vergnier, Patrick Vignal, Jean-Michel Villamé, Jean-Jacques Vlody et Paola Zanetti.

⁽²⁾ Marie-Françoise Bechtel, Chantal Berthelot, Jean-Luc Bleunven, Yves Goasdoué, Edith Gueugneau, Christian Hutin, Jean-Luc Laurent, Serge Letchimy, Gabrielle Louis-Carabin, Hervé Pellois, Napole Polutélé et Boinali Said.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 9 février 2016 (n° 3481) vise à contribuer au chantier sur la démocratie participative en ouvrant un débat devant la Représentation nationale sur les conditions et modalités d'un dialogue environnemental à l'image du dialogue social.

L'actualité démontre la nécessité d'un dialogue sincère, transparent et apaisé pour un développement durable qui concilie écologie et économie.

Cette proposition de loi concerne tous les projets de nature à avoir une influence sur l'environnement, et notamment ceux soumis à une procédure de débat public. Lorsque les projets sont subis, sans dialogue préalable, ils suscitent l'incompréhension, la frustration, et trop souvent la violence qu'elle soit verbale ou physique.

D'où la volonté d'établir un véritable dialogue, basé sur une institution dédiée : la Haute Autorité de la participation du public.

Cette dernière aura pour but de garantir le bon fonctionnement de la démocratie environnementale. Il s'agira de conserver la composition de la Commission nationale du débat public mais d'étendre ses attributions au-delà de la préparation et de l'organisation des débats publics, en lui conférant un rôle majeur pour l'information environnementale, la participation du public au sens large, le recueil de l'expression des lanceurs d'alerte et un rôle de médiation.

Ces nouvelles missions seront assumées à budget constant.

Il appartiendra au Parlement de se prononcer sur le dispositif, ses prérogatives, ses moyens d'action, sa gouvernance.

La proposition de loi relative au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public précitée, a été renvoyée devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui procédera à son examen.

Mais il est un aspect de la réforme qu'il convient de traiter de manière séparée : les modalités de désignation du futur président de la Haute Autorité de la participation du public, instituée à l'article 5 – au sein du

titre II intitulé « Institutions du dialogue environnemental et de la participation du public » – de ladite proposition de loi.

Dès lors que cette nouvelle autorité administrative indépendante garante est vouée à jouer un rôle fondamental dans l'information et la participation du public pour l'élaboration et le suivi des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ne serait-il pas légitime que son exécutif fasse l'objet d'un avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat au moment de sa nomination ?

L'article 13 de la Constitution, dans son cinquième alinéa, dispose qu'« une loi organique détermine les emplois ou fonctions [...] pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ».

La future Haute Autorité de la participation du public correspond-elle bien à cette définition ? La question n'est pas simplement rhétorique. Dans une décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, portant sur la loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, le Conseil constitutionnel a censuré la volonté du Parlement de soumettre à son contrôle la nomination du président de l'Institut national de l'audiovisuel au motif que les fonctions de ce dernier n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 13 de la Constitution :

« 10. Considérant, en second lieu, que l'article 3 de la loi organique soumet à l'avis de la commission compétente de chaque assemblée la nomination, par le Président de la République, du président de l'Institut national de l'audiovisuel ; que cette fonction n'entre pas dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution ; que l'article 3 de la loi organique est donc contraire à la Constitution, (...) »

Une soumission à l'avis des commissions parlementaires de la nomination du président de la Haute Autorité de la participation du public échappe à pareille censure.

En premier lieu, il convient de noter que le Conseil constitutionnel n'a émis aucune objection à l'inscription dans le champ de la loi organique d'organismes voués à la protection de l'environnement, qui permettent la mise en œuvre de politiques publiques transversales, dont l'importance économique, sociale et stratégique, est croissante. C'est notamment le

cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), du Haut conseil des biotechnologies (HCB) ou encore de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Dès lors que chacune de ces instances satisfait les exigences de la Constitution, rien ne permet de présager que la Haute Autorité de la participation du public se trouverait exclue.

En second lieu, nul ne peut nier que la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement représente un enjeu considérable pour la vie économique et financière de la Nation.

En troisième et dernier lieu, l'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et la participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement sont désormais mentionnés dans la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle.

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; (...)

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ; (...)

PROCLAME :

Article 1^{er}. Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. (...)

Article 6. Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

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 8. L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte. (...)

Article 10. La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

La soumission à l'avis des commissions parlementaires de la nomination du président de la future Haute Autorité de la participation du public est conforme à la Constitution.

Il est impératif que le processus de nomination du Président de la future Haute Autorité de la participation du public se déroule sous le regard des parlementaires. Nul ne comprendrait ni n'admettrait que la réforme soit l'occasion de soustraire cette personnalité à un contrôle qui constitue une avancée unanimement reconnue de la démocratie.

Tel est l'objet de l'unique article de la présente proposition de loi organique.

Il appartiendra à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'amender parallèlement le projet de loi pour que la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, prenne correctement en compte ces évolutions et fasse état de la compétence des commissions parlementaires chargées de l'environnement.

La discussion des deux textes, proposition de loi et proposition de loi organique, pourrait utilement intervenir en même temps en séance publique.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

① Le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution est ainsi modifié :

② 1° La vingt-cinquième ligne est supprimée ;

③ 2° Après la trente-deuxième ligne, il est inséré une ligne ainsi rédigée :

④

«

Haute Autorité de la participation du public	Président
--	-----------

 ».