

Raad  
vanState



**Séminaire organisé par le Conseil d'État des  
Pays-Bas et l'ACA-Europe**

***“Better Regulation”***

La Haye 15 mai 2017

**Réponses au questionnaire: France**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

## Questionnaire ACA Europe « Better regulation »

### Réponse du Conseil d'Etat de France

#### Partie 1 : mécanismes de contribution *préalables* à l'élaboration de la législation

##### A) Contribution des juges

###### Remarque préliminaire :

Les développements qui suivent sont, dans leur grande majorité, consacrés à la contribution du Conseil d'Etat. On y découvrira que cette contribution est importante – celles de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel qui sont brièvement évoquées le sont moins. Cette importance trouve son origine dans la nature mixte du Conseil d'Etat de France. Juge suprême de l'ordre juridictionnel administratif, le Conseil d'Etat est, depuis l'origine, le conseiller juridique du Gouvernement. C'est dans cette mesure que sa participation à l'élaboration de la Loi est importante.

1. Existe-t-il, dans votre État membre, des mécanismes généraux pour les juges, et notamment les juges suprêmes, leur permettant d'apporter une contribution ou d'émettre des avis sollicités ou non sollicités dans la phase préalable à l'élaboration de la législation ?

Le Conseil d'Etat (et la Cour de Cassation) dispose, sur différents fondements, selon des modalités qui seront exposées plus loin, de la possibilité de contribuer à la conception ou à l'évolution de la législation, indépendamment, s'agissant du Conseil d'Etat, de la mission qui lui est dévolue d'émettre des avis sur les projets de loi et certains projets de décrets et, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, sur les propositions de loi qui lui sont soumises.

En ce qui concerne le Conseil constitutionnel, cette contribution concerne à ce jour le régime juridique des scrutins relevant de son contrôle, c'est-à-dire principalement, l'élection présidentielle. Chargé, en application de l'article 58 de la Constitution, de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, le Conseil constitutionnel a toujours considéré qu'il entrerait dans sa mission de suggérer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à concourir à un meilleur déroulement de cette consultation. Il est donc traditionnel qu'à l'occasion du bilan qu'il effectue à l'issue de chaque scrutin, il formule des propositions sur l'évolution de la législation en la matière. Il en va de même pour les élections législatives et sénatoriales.

La Cour des comptes, qui, selon l'article 47-2 de la Constitution, « (...) assiste le Parlement et le Gouvernement (...) dans l'évaluation des politiques publiques » et « par ses rapports publics, (...) contribue à l'information des citoyens » est également susceptible de contribuer par ses rapports annuels ou thématiques au débat public.

Dans l'affirmative :

- a. Dans quelle mesure (contribution structurelle ou occasionnelle) et de quelle manière les juges sont-ils consultés dans cette phase ? La jurisprudence est-elle, par exemple, impliquée à ce stade ?

Selon l'article L. 112-2 du code de justice administrative (issu de l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII) « *Le Conseil d'Etat peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative* ».

Ces demandes d'avis portant sur des questions d'interprétation de l'état du droit afin de prévenir des contentieux ou de permettre à l'administration de prendre les décisions adéquates dans un cadre juridique clarifié, voire d'envisager une modification de ce cadre. On peut citer comme exemple l'avis rendu le 27 novembre 1989 sur le port du foulard islamique à l'école.

- b. **Le feed-back des juges est-il adressé directement au législateur ou indirectement, par le biais des organes consultatifs qui décident ensuite de relayer l'information au législateur ?**

En vertu de L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, ces avis ne constituent pas des documents librement communicables aux administrés. Confidentiels par principe, les avis du Conseil d'Etat peuvent néanmoins être rendus publics après accord de l'autorité demanderesse (Premier ministre ou ministres). C'est généralement le cas des études (v. infra), plus rarement celui des avis juridiques sur des points précis. En tout état de cause, il n'y a pas de relation directe avec le législateur

- c. **Dans quelle mesure les juges prennent-ils eux-mêmes l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité de la législation (que ce soit de façon directe ou indirecte), par exemple par le biais d'un avis non sollicité, une réaction lors d'une consultation publique ou un exposé thématique dans le rapport annuel ?**

L'article L. 112-3 du Code de justice administrative dispose que « *Le Conseil d'Etat peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* ». Le Conseil d'Etat dispose ainsi d'une capacité d'autosaisine, lui permettant de soumettre aux pouvoirs publics – c'est-à-dire non seulement au pouvoir exécutif mais également au législateur – toute réflexion sur un sujet d'intérêt général assortie de propositions de réforme, par une modification soit des textes législatifs ou réglementaires, soit de l'organisation ou des pratiques administratives. L'article R. 123-5 du code de justice administrative donne à la Section du rapport et des études « *mission d'élaborer les propositions que le Conseil d'Etat adresse aux pouvoirs publics en exécution de l'article L. 112-3 et de procéder à des études à la demande du Premier ministre ou à l'initiative du vice-président* ». C'est également à cette Section que revient la tâche de préparer le rapport annuel, lequel « mentionne les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif sur lesquelles le Conseil d'Etat a appelé l'attention du gouvernement ». Ce rapport est remis au Président de la République et est rendu public.

La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 permet en outre au Défenseur des droits (art. 19) de demander au vice-président du Conseil d'Etat (ainsi qu'au Premier président de la Cour des comptes) « de faire procéder à toutes études ». Il n'a été fait usage qu'une seule fois à ce jour de cette possibilité lorsque le Défenseur des droits a demandé au Conseil d'Etat, le 20 septembre 2013, une étude sur l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics.

A l'occasion du rapport annuel qui retrace l'activité des juridictions administratives ainsi que l'activité consultative du Conseil d'Etat, est publiée une étude, comportant des propositions de réforme (voir en annexe 1 les études associées au rapport annuel d'activité des quinze dernières années). La dernière étude en date associée au rapport annuel 2016 a pour sujet la simplification et la qualité du droit.

Par ailleurs, indépendamment de son rapport annuel, le Conseil d'Etat soit qu'il suggère au Premier ministre d'être saisi d'une demande en ce sens, soit qu'il réponde à la demande qui lui en est faite, réalise des études sur des sujets pouvant intéresser la qualité de la législation (voir en annexe 2 la liste des études les plus récentes).

Si les études sont élaborées avec l'appui de groupes de travail comprenant outre des membres du Conseil d'Etat des personnalités qualifiées dans le domaine considéré, elles sont adoptées par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Il faut également signaler les conférences et colloques organisés par le Conseil d'Etat, seul ou en partenariat avec d'autres institutions, qui peuvent être l'occasion d'alimenter le débat public avec des réflexions et des propositions sur tel ou tel aspect de l'action des pouvoirs publics ou de la législation (sujets récents : *Où va l'État ? Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ? La fiscalité sectorielle...*).

Le rapport annuel qu'établit la Cour de cassation en application des articles R. 431-9 et R. 431-10 du code de l'organisation judiciaire, comporte une partie spécialement consacrée à des « *suggestions de modifications législatives ou réglementaires* » inspirées à la Cour par les affaires dont elle a à connaître. Ce rapport comporte également des développements sur le suivi de ces suggestions, intégrant les réactions des administrations intéressées.

**d. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?**

Dans l'étude associée au dernier rapport annuel du Conseil d'Etat, consacrée à la simplification et à la qualité du droit, tous les aspects, tant généraux que pratiques, de la qualité de la réglementation ont été abordés, l'étude comprenant une trentaine de propositions autour de trois thèmes :

- responsabilisation des décideurs publics dans la simplification et l'amélioration de la qualité ;
- instruments permettant de mieux maîtriser l'inflation normative ;
- instruments de nature à faciliter l'application de la norme.

**e. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?**

Voir supra 1) b)

Dans la négative :

**f. De tels mécanismes de contribution pour les juges vous semblent-ils souhaitables dans cette phase et, si oui, sous quelle forme ?**

- g. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?

Voir supra

2. La consultation formelle des juges dans la phase préalable à l'élaboration de la législation fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?
3. La formulation spontanée d'avis lors de l'élaboration de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité, un rapport annuel ou une publication, fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

Que le sujet des études (associées ou non au rapport annuel) soit choisi par le Premier ministre ou suggéré ou choisi par le Conseil d'Etat, il correspond toujours à un thème dont l'importance pour la société civile ou pour l'organisation et le fonctionnement des administrations fait consensus. Par ailleurs l'organisation du travail qui associe des représentants de l'administration, des professionnels du droit, des membres de la société civile et des organisations économiques et sociales intéressées garantit une ouverture sur l'ensemble des questions soulevées par le thème retenu et les réponses susceptibles d'être avancées. Enfin le Conseil d'Etat formule ses propositions aux « pouvoirs publics », comme le précisent les dispositions citées plus haut du code de justice administrative, De ce fait ces « formulations spontanées d'avis », qui s'appuient non seulement sur les textes mais une longue tradition et une pratique éprouvée ne font pas, dans leur principe, l'objet de critiques ou de réserves.

## **B) Contribution des organes consultatifs**

4. Existe-t-il, dans votre État membre, des mécanismes généraux pour les organes consultatifs leur permettant d'apporter une contribution ou d'émettre des avis sollicités ou non sollicités dans la phase préalable à l'élaboration de la législation ?

La question de la contribution des organismes consultatifs à une meilleure élaboration de la décision publique a fait l'objet de l'étude associée au rapport annuel du Conseil d'Etat pour l'année 2011 « Consulter autrement, participer effectivement » à laquelle une partie des réponses qui suivent a été empruntée.

Les organismes consultatifs sont, au niveau national, en France, très nombreux. L'article 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996 fait obligation au Gouvernement de présenter chaque année au Parlement, en annexe du projet de loi de finances initiale, la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France prévues par les textes législatifs et réglementaires. Suivant le document annexé à la dernière loi de finances, qui, même s'il ne prend pas en compte tous les organismes consultatifs (notamment pas les autorités administratives indépendantes pouvant être assimilées à de tels organismes en ce qu'elles disposent de ces compétences consultatives), donne une image assez fidèle de la situation, à la date du 16 septembre 2016 il existait 443 organismes consultatifs, aux compétences et domaines d'intervention extrêmement divers, tous n'intervenant pas, même indirectement, dans le processus normatif.

Il n'existe donc pas de mécanismes généraux qui permettraient à tout ou partie des organes consultatifs d'apporter leur contribution dans la phase préalable à l'élaboration d'une législation. Ces organismes sont consultés sur des projets ou avant-projets de textes, de manière informelle ou formelle, et peuvent pour les plus importants d'entre eux, au travers de leurs rapports annuels, émettre des propositions de réforme de la législation dans la phase préalable

Doit toutefois être signalé le cas particulier du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Si cette assemblée constitutionnelle, qui représente « les principales activités du pays » (article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958) est consultée sur certains projets de loi et peut l'être sur "tout problème de caractère économique, social ou environnemental" (article 70 de la Constitution) par le Gouvernement et le Parlement, il n'est pas rare qu'elle s'autosaisisse, pouvant « de sa propre initiative, appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires » (article 3 de l'ordonnance organique). Compte tenu de son champ de compétence, il lui est ainsi possible d'émettre des avis ou des propositions non sollicités sur de nombreux thèmes susceptibles de faire l'objet d'évolutions réglementaires.

Doit également être spécialement cité le Conseil de national d'évaluation des normes dont les compétences sont très larges – il est chargé « est chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics » (article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales) - mais qui intervient à un stade où il doit se prononcer sur des projets de textes - Il est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de lois ou de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. - et non des perspectives de réforme

Par ailleurs, outre le Conseil d'Etat (voir supra), certains organes disposant de compétences consultatives exercées dans le processus d'élaboration de la législation se sont également vu reconnaître dans leur secteur d'activité des pouvoirs d'autosaisine ou de proposition pouvant les conduire à intervenir dans la phase préalable à l'élaboration de la législation, afin de susciter des évolutions. C'est ainsi le cas de l'Autorité de la concurrence, en matière de concurrence, selon l'article L. 462-4 du code de commerce (« *L'autorité de la concurrence peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence* ») ou encore de la Commission nationale Informatique et libertés sur le fondement notamment du b) du 4<sup>o</sup> de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978 (« *elle propose au Gouvernement les mesures législatives ou réglementaires d'adaptation de la protection des libertés à l'évolution des procédés et techniques informatiques* »).

**Dans l'affirmative :**

- a. **Dans quelle mesure (contribution structurelle ou occasionnelle) et de quelle manière les organes consultatifs sont-ils consultés dans cette phase ?**

Dans la phase préalable à l'élaboration de la législation, c'est-à-dire avant qu'un projet (de loi ou de décret) soit élaboré, on ne saurait parler de contribution structurelle des organismes consultatifs ni décrire, en termes généraux, des processus de consultation.

Cette phase d'expression de la part de l'initiateur du projet (exécutif ou législatif) s'accompagne de contacts souvent bilatéraux avec les groupes d'intérêt, lesquels peuvent

être représentés dans tel ou tel organisme consultatif, la plupart du temps dans un contexte d'« informalité » et parfois de confidentialité, voire de secret.

Ainsi que l'étude associée au rapport annuel du Conseil d'Etat pour l'année 2011 l'a mis en évidence, différents objectifs sont poursuivis par ces consultations : « consultation-expertise » destinée à informer le décideur pour l'éclairer, consultation en direction des groupes d'intérêts ou des professionnels ou encore véritable dialogue social.

Par ailleurs, tous les organismes consultatifs n'ont pas les mêmes compétences, ni la même assise institutionnelle. Certains organes consultatifs, sont des autorités administratives indépendantes qui disposent souvent du pouvoir d'émettre eux-mêmes des règles et d'infliger des sanctions en plus de leur compétences consultatives (exemples déjà cités de la Commission nationale Informatique et Libertés et de l'Autorité de la concurrence, mais aussi du Conseil supérieur de l'audiovisuel ou de la Haute Autorité de santé).

De sorte que, selon les secteurs et les organismes, les consultations informelles peuvent être fréquentes. Elles sont parfois indispensables à la réalisation des études d'impact qui doivent accompagner nombre de projets de textes législatifs (et réglementaires) dès lors par exemple qu'une partie des ressources d'expertise peut se situer dans ces organismes. Il n'est pas non plus rare que des organismes rendent publiques leurs propositions, à la suite de l'annonce par le gouvernement de son projet de légiférer, indépendamment de leur rapport annuel (ex : propositions de la CNIL sur les évolutions de la législation sur l'informatique et les libertés dans le cadre de la préparation de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique).

- b. Dans quelle mesure les organes consultatifs prennent-ils *eux-mêmes* l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité, une réaction lors d'une consultation publique, une publication ou un exposé thématique dans le rapport annuel ?

Voir supra

- c. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?

Il est difficile de faire une réponse générale à cette question. Dans cette phase, les organismes consultatifs, lorsqu'ils émettent des avis, sollicités ou non sollicités, peuvent tout aussi bien avancer des propositions sur le contenu même de la législation envisagée (ou dont ils suggèrent l'édiction) que sur les lacunes ou la qualité défectueuse de la législation existante

- d. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?

Voir supra

Dans la négative :

- e. Ces mécanismes de contribution pour les organes consultatifs vous semblent-ils souhaitables et, si oui, sous quelle forme ?

L'analyse qu'a faite le Conseil d'Etat des différents mécanismes de consultation existant en France tant dans la phase préalable à l'élaboration de la législation que dans la phase d'élaboration de cette législation dans son étude précitée de 2011 (voir en annexe 4 le résumé des propositions) l'a conduit à formuler le constat suivant.

Il existe deux phases d'intervention des organes consultatifs. La première, très en amont, démarre avec l'expression, de la part de l'initiateur du projet, de l'intention de modifier l'ordre juridique et fonctionnel établi. Au terme de cette première phase, le décideur formalise le projet sous la forme d'un texte, projet de loi ou projet de décret, et le met en consultation. La seconde phase, plus institutionnelle, est rythmée par des consultations, obligatoires ou non, sur les textes eux-mêmes. La première phase gagnerait à être mieux organisée et plus transparente pour favoriser les apports créatifs des organes consultatifs et rendre plus utile leurs propositions. Quant à la seconde phase, très formelle, elle gagnerait à être allégée, car elle retarde le processus sans être d'une grande portée sur le contenu de la réforme qui va être adoptée.

A partir de ce constat, le Conseil d'Etat a formulé des propositions pour que ces deux phases soient mieux articulées et combinées. Les études d'impact apparaissent à cet égard comme un instrument privilégié (en particulier par la prise en compte effective par les études des concertations préalables informelles ou l'extension du champ de l'obligation de production d'une étude d'impact, limitée aujourd'hui à certaines lois). Encore faut-il préciser que l'instauration et le développement des recours à des consultations publiques ouvertes dans cette phase modifie les données du problème (voir infra)

- f. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?

Voir supra

5. La consultation formelle des organes consultatifs dans la phase préalable à l'élaboration de la législation fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?
6. La formulation spontanée par les organes consultatifs d'avis sur l'élaboration de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité, une publication ou un exposé thématique dans le rapport annuel, fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

La consultation formelle ou l'intervention informelle des organes consultatifs dans la phase préalable à l'élaboration de la législation, c'est-à-dire à un stade où la question de la nécessité d'une norme nouvelle fait encore débat, loin de faire l'objet de réserve ou de susciter des risques, est activement recherchée. Elle apparaît en particulier indispensable dans ce processus pour la réalisation des études d'impact. L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit ainsi que cette étude doit rendre compte « avec précision » « des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat ». Si tel n'est pas encore systématiquement le cas, il est même souhaitable, comme indiqué plus haut, que la procédure d'étude d'impact organise le recueil et la prise en compte loyale des points de



vue exprimés au cours de la phase de concertation qui se tient naturellement dès le lancement de la réforme et qui fait très souvent intervenir des organismes consultatifs.

### **C) En général**

7. Quels autres mécanismes de contribution généraux ou spécifiques (outre ceux pour les juges et les organes consultatifs) existent-ils dans votre État membre dans la phase préalable à l'élaboration de la législation – pensons par exemple aux consultations publiques (par Internet) ?

La France s'est dotée en 2011 d'un nouveau dispositif d'association du public à la conception ou à l'élaboration de la législation. Ces dispositions, désormais inscrites dans le code des relations entre le public et l'administration (voir annexe 4) organisent la possibilité de consultations ouvertes sur internet, de deux sortes, celles ayant vocation à se substituer à la consultation obligatoire d'une (ou de plusieurs) commission(s), utilisées par exemple dans le domaine du droit de la commande publique pour la transposition des directives 2014/24/UE et 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 - et celles qui n'ont pas cet objet ou cet effet. Dans les deux cas, les consultations doivent respecter les principes suivants (article L. 131-1 du code) : rendre publiques les modalités de cette procédure, mettre à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assurer un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

Il convient également de signaler le dispositif de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement institué par l'article L. 123-19 du code de l'environnement ainsi que celui de l'article L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime ayant un objet similaire en ce qui concerne la pêche maritime et l'aquaculture marine (annexe 4)

8. Avez-vous des remarques complémentaires ou autres au sujet des mécanismes de contribution utilisés dans la phase préalable à l'élaboration de la législation ?

Voir supra

## **Partie 2 : mécanismes de contribution *postérieurs* à l'élaboration de la législation**

Remarque préliminaire

La distinction, pertinente sur le plan des principes, entre les mécanismes de contribution préalables à l'élaboration de la législation et les mécanismes postérieurs à cette élaboration ne conduit pas en France à la description de mécanismes fondamentalement différents ou originaux.

Sous réserve de quelques précisions apportées dans ce qui suit, il est donc renvoyé de manière générale aux réponses aux questions de la Partie 1.

### **A) Feed-back par les juges**

9. Existe-t-il, dans votre État membre, des mécanismes de feed-back formel ou informel pour les juges, et notamment les juges suprêmes, leur permettant d'adresser une contribution ou des avis sollicités ou non sollicités au législateur dans la phase *postérieure* à l'élaboration de la législation, une fois qu'ils ont acquis de l'expérience dans l'exécution et la mise en application de celle-ci ?

Le Conseil d'Etat connaît une procédure juridictionnelle d'avis sur une question de droit, dite « d'avis contentieux » dont l'objet premier est de participer à une gestion efficiente des contentieux. Il s'agit en effet d'un moyen susceptible de contribuer à la prévention tout à la fois (et en même temps) de l'encombrement des différents prétoires et des divergences de jurisprudence que certains contentieux de masse engendrent souvent.

Selon l'article L. 113-1 du code de justice administrative « *Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'État, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'État ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai.* »

Plus de 300 avis ont été rendus depuis l'entrée en vigueur – le 1<sup>er</sup> janvier 1989 – de cette procédure .L'avis n'est pas rendu «Au nom du peuple français», le Conseil d'État ne statuant pas «au contentieux». Si le but premier est de prévenir des contentieux inutiles et des divergences de jurisprudence entre tribunaux et cours, ces avis, très souvent rendus à propos de législations nouvelles, sont souvent l'occasion de mettre en exergue les manques ou les imperfections des textes. Le Conseil d'Etat peut, dans une certaine mesure les combler ou y remédier, par les interprétations qu'il délivre en répondant aux questions posées. Il peut aussi, grâce à cet instrument pointer des malfaçons dans la législation (oubli d'une partie des décisions dans le champ d'application d'un recours administratif préalable dans la législation en matière d'aide sociale : avis du 23 mai 2011 *Mme P.*, n° 344970 ; en matière de répartition des compétences entre collectivités publiques : avis du 12 mars 2010 *Sté Maxima* n°333820)

Une procédure d'avis similaire a été créée au sein de la juridiction judiciaire en 1991. L'article L. 441-1 du code de l'organisation judiciaire dispose ainsi qu' « Avant de statuer sur une demande soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation ».

Dans l'affirmative :

- a. Dans quelle mesure (feed-back structurel ou occasionnel) et de quelle manière les juges sont-ils consultés dans cette phase ? La jurisprudence est-elle, par exemple, impliquée à ce stade ?

Si le Conseil d'Etat peut intervenir grâce aux avis contentieux évoqués supra, il le peut également par ces décisions juridictionnelles. Mais on ne peut parler à leur sujet de consultation *stricto sensu*. Il en va de même pour le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation.

- b. Le feed-back des juges est-il adressé directement au législateur ou indirectement, par le biais des organes consultatifs qui décident ensuite de relayer l'information au législateur ?
- c. Dans quelle mesure les juges prennent-ils *eux-mêmes* l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité (ou les défauts de qualité) de la législation (que ce soit de façon directe ou indirecte), par exemple par le biais d'un avis non sollicité ou d'un exposé thématique dans le rapport annuel ?
- d. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?
- e. Quelle est la réponse lorsque l'exécution concrète de la législation révèle une problématique qui génère une forte augmentation des affaires pour les juges (suprêmes) ?
- f. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?
- g. Si un retour est donné (uniquement) par un jugement de la juridiction, quelle forme prend-il (par exemple, obiter dictum, décision potentielle) ?

Dans la négative :

- h. De tels mécanismes de contribution pour les juges vous semblent-ils souhaitables et, si oui, sous quelle forme ?
  - i. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?
10. La consultation formelle des juges dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?
11. Les initiatives spontanées pour avertir le législateur de défauts de qualité de la loi, y compris du point de vue de sa pertinence et de son applicabilité, et ce notamment par un rapport annuel ou une publication, font-elles l'objet de réserves ou impliquent-elles des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

## **B) Feed-back par les organes consultatifs**

12. Existe-t-il, dans votre État membre, des mécanismes de feed-back formel ou informel pour les organes consultatifs leur permettant d'adresser une contribution ou des avis

sollicités ou non sollicités au législateur dans la phase *postérieure* à l'élaboration de la législation, une fois qu'ils ont acquis de l'expérience dans l'exécution et la mise en application de celle-ci ?

Dans l'affirmative :

- a. Dans quelle mesure (feed-back structurel ou occasionnel) et de quelle manière les organes consultatifs sont-ils consultés dans cette phase ?
- b. Dans quelle mesure les organes consultatifs prennent-ils *eux-mêmes* l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité (ou les défauts de qualité) de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité ou d'un exposé thématique dans le rapport annuel ?
- c. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?
- d. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?

Dans la négative :

- e. De tels mécanismes de feed-back pour les organes consultatifs vous semblent-ils souhaitables ?
- f. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?

13. La consultation formelle des organes consultatifs dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation fait-elle l'objet de réserves ou de risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

14. Les initiatives spontanées pour avertir le législateur de défauts de qualité de la loi, y compris du point de vue de sa pertinence et de son applicabilité, et ce notamment par un rapport annuel ou une publication, font-elles l'objet de réserves ou impliquent-elles des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

### **C) En général**

15. Quels autres mécanismes de contribution généraux ou spécifiques (outre ceux pour les juges et les organes consultatifs) existent-ils dans votre État membre dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation – pensons par exemple aux consultations publiques (par Internet) ?

16. Enfin, avez-vous des remarques complémentaires ou autres au sujet des mécanismes de feed-back utilisés dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation ?

Dans l'étude associée au dernier rapport annuel « Simplification et qualité du droit » de 2016, le Conseil d'Etat a constaté que l'expérimentation, consacrée par le constituant en 2003 (mais qui pouvait être utilisée auparavant) restait peu utilisée en France, ce qui rend l'évaluation ex post des textes et de leur qualité également insuffisante.

Le Conseil d'Etat a proposé notamment que les évaluations préalables des projets de texte justifient du non recours à une expérimentation, que l'évaluation ex post des textes législatifs soit rendue plus systématique par l'inscription dans les lois et ordonnances de « clauses de réexamen » à échéance de six mois, deux ans et cinq ans, et que cette évaluation ex post des textes soit articulée avec l'évaluation des politiques publiques, en veillant notamment à coordonner les programmes et travaux des différentes instances d'évaluation (Parlement, Défenseur des droits, CESE, Cour des comptes, corps d'inspection et de contrôle)

**Etudes associées au rapport annuel d'activité du Conseil d'Etat**

*2001* : Les autorités administratives indépendantes

*2002* : Collectivités publiques et concurrence

*2003* : Perspectives pour la fonction publique

*2004* : Un siècle de laïcité

*2005* : Responsabilité et socialisation du risque

*2006* : Sécurité juridique et complexité du droit

*2007* : L'administration française et l'Union européenne : quelles influences, quelles stratégies ?

*2008* : Le contrat, mode d'action publique et production de normes

*2009* : Droit au logement, droit du logement

*2010* : L'eau et son droit

*2011* : Consulter autrement, participer effectivement

*2012* : Les agences : une nouvelle gestion publique ?

*2013* : Le droit souple

*2014* : Le numérique et les droits fondamentaux

*2015* : L'action économique des personnes publiques

*2016* : Simplification et qualité du droit

## ANNEXE 2

### Etudes

- 2001* : L'influence internationale du droit français
- 2001* : La publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs
- 2002* : Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public
- 2004* : Collectivités territoriales et obligations communautaires
- 2004* : L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social
- 2006* : Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales
- 2006* : Inventaire méthodique et codification du droit de la communication
- 2006* : Pour une politique juridique des activités spatiales
- 2007* : Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national
- 2008* : Le droit de préemption
- 2008* : L'implantation des organisations internationales sur le territoire français
- 2009* : Les recours administratifs préalables obligatoires
- 2009* : La révision des lois de bioéthique
- 2010* : Les établissements publics
- 2010* : Les possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral (en ligne sur le site du Conseil d'État)
- 2011* : Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne
- 2011* : Vers l'institution d'un parquet européen
- 2014* : Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets
- 2015* : Les commissaires du gouvernement dans les entreprises
- 2015* : Directives européennes : anticiper pour mieux transposer
- 2016* : Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger

**Mesures proposées dans l'étude associée au rapport annuel 2011 du Conseil d'Etat  
« Consulter autrement, participer effectivement » ‘**

- 1. Opérer un choix de principe consistant à généraliser les concertations ouvertes** très précoces, intervenant le plus en amont possible de la procédure d'élaboration de la décision, **pour alléger au maximum les consultations d'aval** des organismes, souvent formelles et de faible portée sur le contenu de la décision qui va être prise ou de la réforme qui va être adoptée.
- 2. Veiller à concilier, dans une articulation adaptée et proportionnée à chaque situation,** les deux formes de consultation, celle, classique, des organismes institutionnels et celle, plus récente, ouverte à toutes les parties prenantes de la décision à venir.
- 3. Utiliser toutes les potentialités des études d'impact** offertes par les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 pour **combinaison et renforcer les deux phases de toute réforme** : celle, amont, de concertation et celle, aval, de consultation, selon des modalités spécifiques à chaque réforme.
- 4. Favoriser la prise en compte effective** dans les études d'impact **des concertations préalables**, au-delà d'une simple liste ou encore du seul résumé de ces dernières, **afin de faire en sorte que concertations, études d'impact et consultations** ne soient plus des processus séparés mais **articulés de manière cohérente et maîtrisée dans le temps**.
- 5. Étendre les études d'impact** conduites selon la méthode mise en place par le secrétariat général du Gouvernement à la suite de l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009 **aux projets de décret d'application des lois, aux projets de décret du pouvoir réglementaire autonome ainsi qu'aux projets de directives et règlements européens.**
- 6. Arrêter le principe d'une loi-code intitulée *projet de loi-code relative aux principes de l'administration délibérative*.**
- 7. Introduire dans la « loi-code » l'ensemble des principes directeurs qui régiraient le recours à des concertations ouvertes précédant, chaque fois que nécessaire, la prise de décision.**

Les principes directeurs sont au nombre de six.

- garantir l'accessibilité des informations,
- assurer le dépôt des observations de tous les participants et favoriser leur diffusion,
- garantir l'impartialité et la loyauté de l'organisateur de la concertation et mettre en place, chaque fois que nécessaire, un « tiers garant »,
- assurer des délais raisonnables aux citoyens ou aux organismes représentatifs pour s'exprimer,
- veiller à la « bonne » composition des organismes consultés,
- donner les informations sur les suites projetées, dans un délai proportionné à l'importance de la réforme.

**8. Confier l'étude d'impact du projet de « loi-code » à un groupe de travail interministériel** piloté par le Conseil d'Etat et le secrétariat général du Gouvernement.

**9. Conduire un travail de rassemblement et de recomposition** des dispositions existantes relatives à la participation du public **qui ne se limiterait pas à une opération de simple légistique à droit constant mais serait destiné à donner une visibilité** à la réflexion conduite sur la participation des citoyens et des administrés à la préparation de la décision publique. Outre les droits des administrés à l'accès aux informations, pourraient figurer ceux spécifiques à l'accès par l'Internet.

Ce remodelage du droit existant concernerait, à des titres inégaux, la plupart des codes en vigueur. Une réflexion particulière s'attacherait à celles qui figurent, avec leurs spécificités propres, dans le code de l'environnement, dans le code rural et de la pêche maritime ou dans le code de l'urbanisme. Un travail spécifique serait à conduire sur celles concernant le code du travail, celui de l'éducation

ou encore ceux de la santé publique et de la sécurité sociale.



**10. Conforter l'équipe constituée au secrétariat général du Gouvernement**, au sein du service de la législation et de la qualité du droit qui est responsable de la coordination des études d'impact en liaison avec les ministères principalement responsables, afin que les trois phases de concertation, d'étude d'impact et de consultation soient articulées de manière cohérente et anticipée.

**11. Renforcer la préparation des ministères à la logique des études d'impact** pour les conduire à systématiquement recenser les « options zéro », c'est-à-dire celles qui permettent d'atteindre l'objectif politique assigné sans avoir recours à l'édition de normes nouvelles.

**12. Étendre progressivement la procédure d'étude d'impact** aux projets de décret d'application des lois, aux projets de décret du pouvoir réglementaire autonome ainsi qu'aux projets de directive et règlement européens.

**13. Préparer les ministères à la mise en oeuvre de l'article 16 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.** Une circulaire du Premier ministre, préparée par le SGG, leur demanderait de prendre toutes dispositions utiles destinées à inciter les responsables des commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire

pour se préparer à donner désormais leur avis dans le cadre d'une concertation ouverte par Internet.

**14. Renforcer les garanties procédurales d'utilisation d'Internet des concertations ouvertes** après avoir identifié les risques encourus par la propension d'Internet à effacer ces garanties de procédure ou à en minorer la portée. Introduire, à cette fin, dans la « loi-code » précédemment mentionnée, des normes minimales ou principes directeurs du droit de la concertation en ligne portant sur le respect des délais proportionnés à l'importance du sujet présenté, la mention des principales parties prenantes, les documents adressés de manière fiable et authentifiée, la conduite d'une concertation de façon impartiale et si possible par un tiers, un bilan des observations recueillies, les suites qu'il est envisagé de donner, le suivi éventuel prévu après l'entrée en vigueur du dispositif finalement retenu.

**15. Renforcer la lutte contre la « fracture numérique » et privilégier l'aide à destination de publics présentant une vulnérabilité ou une inappétence par rapport à ces technologies** (personnes malvoyantes, personnes âgées, demandeurs d'emploi, migrants, personnes illettrées) en reliant les formations dispensées en faveur de la maîtrise des outils numériques à la problématique de l'intégration

sociale. Encourager l'intermédiation qui mobilise le secteur associatif, celui des collectivités territoriales et des administrations de proximité (« Pôle emploi », groupements d'établissements (GRETA) de la formation professionnelle de l'éducation nationale, chambres de métiers et d'artisanat). Favoriser

la poursuite de l'implantation de bornes Internet dans les lieux publics, les cybercafés et les centres municipaux.

**16.** Préparer les autorités publiques à la mise en oeuvre de l'article 70 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit par une circulaire préparée par le secrétariat général du Gouvernement sur le changement d'orientation introduit par la disposition législative.

**17. Se prémunir contre les censures contentieuses sans portée, et génératrices d'un formalisme excessif** mettant en oeuvre une conception plus objective de la portée de l'irrégularité susceptible d'invalidier la décision prise au terme d'une concertation viciée et qui prendrait en compte la durée et la complexité de la procédure, la nature de l'irrégularité commise notamment au regard des garanties dont peuvent se prévaloir les intéressés ou les tiers, voire l'intérêt général qui s'attache à l'opération contestée. Une telle démarche serait plus adaptée à des « consultations ouvertes » venant en substitution des consultations formelles.

**18. S'attacher à la limitation dans le temps des risques procéduraux : envisager d'introduire un dispositif à cette fin**, comparable à celui de l'article 600-1 du code de l'urbanisme, **dans la loi-code**, dont il a été question précédemment, avec une application différenciée selon les domaines, à prévoir par décret en Conseil d'État et avec un **délai** qui préserverait le droit au recours.

Compte tenu de la complexité et de la sensibilité du sujet, **un groupe de travail dont la responsabilité serait confiée par le Premier ministre au Conseil d'État en liaison étroite avec le secrétariat général du Gouvernement pourrait être constitué.**

## 1°) Code des relations entre le public et l'administration (extraits)

### **Titre III : L'ASSOCIATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS PRISES PAR L'ADMINISTRATION**

#### **Chapitre Ier : Principes généraux**

##### Article L131-1

Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

#### **Chapitre II : Consultation ouverte sur internet**

##### Section 1 : Consultation ouverte se substituant à la consultation d'une commission

##### Article L132-1

Lorsque l'administration est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édition d'un acte réglementaire, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées.

Cette consultation ouverte se substitue à la consultation obligatoire en application d'une disposition législative ou réglementaire. Les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire part de leurs observations dans le cadre de la consultation prévue au présent article.

Demeurent obligatoires les consultations d'autorités administratives indépendantes prévues par les textes législatifs et réglementaires, les procédures d'avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituent la garantie d'une exigence constitutionnelle, traduisent un pouvoir de proposition ou mettent en œuvre le principe de participation.

##### Article L132-2

L'administration qui décide d'organiser une consultation ouverte prévue à l'article [L. 132-1](#) fait connaître par tout moyen les modalités de cette consultation.

Au terme de la consultation, elle établit une synthèse des observations qu'elle a recueillies, éventuellement accompagnée d'éléments d'information complémentaires. Cette synthèse est rendue publique.

##### Article L132-3

La consultation ouverte prévue à l'article [L. 132-1](#) ne peut être d'une durée inférieure à quinze jours. Ses conditions et modalités d'organisation sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

#### Article R\*132-4

La décision d'organiser une consultation ouverte en application de l'article [L. 132-1](#) est publiée :

1° Sur un site internet du Premier ministre lorsqu'elle est prise par une autorité de l'Etat ou d'un de ses établissements publics ;

2° Par tout moyen, dont au moins une publication sur le site internet choisi par l'autorité intéressée pour le déroulement de la consultation, lorsqu'elle est prise par une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public rattaché à ces dernières.

#### Article R\*132-5

La décision mentionnée à l'article [R. \\* 132-4](#) indique la date d'ouverture et de clôture de la consultation. Elle précise si les observations formulées apparaîtront sur le site choisi pour le déroulement de la consultation.

Sa publication est assortie du projet d'acte concerné et d'une notice explicative précisant l'objet et le contenu de celui-ci ainsi que, en tant que de besoin, la ou les dates prévues pour l'entrée en vigueur des mesures envisagées.

#### Article R\*132-6

La synthèse des observations recueillies lors de la consultation ouverte est rendue publique par l'autorité organisatrice au plus tard à la date de la signature de l'acte ayant fait l'objet de la consultation.

Cette publicité est assurée :

1° Sur le site du Premier ministre mentionné à l'article [R. \\* 132-4](#) lorsque l'autorité organisatrice est une autorité de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics ;

2° Sur le site ayant permis le recueil des observations lorsque l'autorité organisatrice est une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public rattaché à ces dernières.

#### Article R\*132-7

La publication de la décision d'organiser une consultation ouverte sur le site internet mentionné à l'article [R. \\* 132-4](#) précise si la procédure de consultation est organisée en application de l'article [L. 132-1](#) et indique, dans ce cas, qu'elle se substitue à la consultation des commissions consultatives dans les conditions prévues par ce même article.

### Section 2 : Autres consultations ouvertes sur internet

#### Article R\*132-8

Les consultations organisées sur un site internet par les administrations de l'Etat, en application de dispositions législatives ou réglementaires qui imposent la consultation du

public préalablement à l'adoption d'un acte réglementaire ayant un champ d'application national, font l'objet d'une publication sur le site internet mentionné à l'article [R. \\* 132-4](#).

Article R\*132-9 [En savoir plus sur cet article...](#)

Les consultations organisées sur un site internet sur des projets de loi font l'objet d'une publication sur le site mentionné à l'article [R. \\* 132-4](#).

Article R\*132-10

Les administrations de l'Etat et ses établissements publics peuvent décider de rendre publiques sur le site mentionné à l'article [R. \\* 132-4](#) les procédures de consultation du public qu'elles organisent préalablement à l'adoption d'un acte réglementaire en dehors des cas prévus à l'article [R. \\* 132-8](#).

## 2° Code de l'environnement

Article L123-19

I.-La participation du public s'effectue par voie électronique. Elle est applicable :

1° Aux projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale et qui sont exemptés d'enquête publique en application du 1° du I de l'article L. 123-2 ;

2° Aux plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 ou des articles L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme et pour lesquels une enquête publique n'est pas requise en application des dispositions particulières qui les régissent.

Par exception à l'alinéa précédent, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, les plans de gestion des risques inondations et les plans d'action pour le milieu marin sont soumis à des dispositions spécifiques de participation du public.

La participation du public par voie électronique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour autoriser ces projets ou approuver ces plans et programmes.

II.-Le dossier soumis à la présente procédure comprend les mêmes pièces que celles prévues à l'article L. 123-12. Il est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise l'objet de la procédure de participation, les lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée.

Le public est informé par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés quinze jours avant l'ouverture de la participation électronique du public pour les plans, programmes et projets. Cet avis mentionne :

- 1° Le projet de plan ou programme ou la demande d'autorisation du projet ;
- 2° Les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les conditions dans lesquelles elles peuvent être émises ;
- 3° La ou les décisions pouvant être adoptées au terme de la participation et des autorités compétentes pour statuer ;
- 4° Une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des conditions de cette mise à disposition ;
- 5° L'adresse du site internet sur lequel le dossier peut être consulté ;
- 6° Le fait que le plan ou programme ou le projet soit soumis à évaluation environnementale et que, le cas échéant, il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre dans les conditions prévues à l'article L. 123-7 et le lieu où ce rapport ou cette étude d'impact peuvent être consultés ;
- 7° Lorsqu'il a été émis, l'avis de l'autorité environnementale mentionné à l'article L. 122-7 ou à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme ainsi que du ou des lieu (x) où il peut être consulté.

Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à trente jours à compter de la date de début de la participation électronique du public.

III.-Sont applicables aux participations du public réalisées en vertu du présent article les dispositions des trois derniers alinéas du II de l'article L. 123-19-1, ainsi que les dispositions des articles L. 123-19-3 à L. 123-19-5.

## **2° Code rural et de la pêche maritime**

### **Article L914-3**

I.-Les décisions des personnes publiques prises en application de la législation nationale ou des règlements de l'Union européenne relatifs à la pêche maritime et à l'aquaculture marine sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement. Sauf dans les cas où une procédure particulière de participation du public est prévue, elles font l'objet, à l'initiative de l'auteur de la décision, soit d'une publication préalable du projet de décision par la voie électronique dans des conditions permettant au public de formuler des observations, selon les modalités fixées par le II, soit d'une publication du projet de décision avant la saisine d'un organisme consultatif, selon les modalités fixées par le III.

II.-Dans le premier cas, le projet de décision, accompagné d'une note de présentation, est rendu accessible au public pendant une durée minimale de quinze jours francs. Le public est informé de la date jusqu'à laquelle les observations présentées sur le projet sont reçues. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de deux jours francs à

compter de cette date. Ces délais peuvent être réduits lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.

Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur mise en ligne, l'information mise en ligne comprend un résumé du dossier ainsi qu'une indication des lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée.

III.-Dans le deuxième cas, le projet de décision fait l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission à un organisme consultatif comportant notamment des représentants des professionnels de la pêche maritime ou de l'aquaculture marine et des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement.

La publication du projet est accompagnée d'une note de présentation. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de quinze jours francs à compter de sa publication. Ce délai peut être réduit lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.

IV.-Le I ne s'applique pas en cas d'urgence caractérisée par l'existence d'un danger avéré ou imminent en matière de protection de l'environnement, de santé publique ou d'ordre public.

V.-Les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de respecter les intérêts mentionnés à l'article [L. 124-4](#) du code de l'environnement.

VI.-Les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement prises conformément à une décision réglementaire ou à un plan, schéma ou programme ayant donné lieu à participation du public, ou pour la transposition d'une directive de l'Union européenne ayant donné lieu à participation du public ne sont pas elles-mêmes soumises à participation du public.