

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Examen pour avis du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (articles 42,44 et 45) (n° 955) (M. Éric Diard, rapporteur) ..... 2
- Informations relatives à la Commission ..... 6

Mercredi

24 septembre 2008

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 82

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
*Président***



**Le Président Jean-Luc Warsmann** a tout d'abord observé que si peu de dispositions du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement intéressent la commission des Lois, les articles 42, 44, et 45 relatifs notamment au débat et enquêtes publics relèvent de son champ de compétences et qu'il lui a paru judicieux de s'en saisir pour avis.

La Commission a alors désigné M. Éric Diard rapporteur pour avis sur ce projet de loi.

**Le Président Jean-Luc Warsmann** a ensuite rappelé que l'article 143, alinéa 4, du Règlement, confie à la Commission permanente compétente le soin de désigner un rapporteur sur la mise en application des recommandations d'une commission d'enquête et il a proposé d'en faire usage pour la première fois sur les propositions de la commission d'enquête sur l'affaire dite d'Outreau. La Commission a alors désigné MM. Philippe Houillon et André Vallini, respectivement rapporteur et co-rapporteur sur la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête sur les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et chargée de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement.

**Le Président Jean-Luc Warsmann** a ensuite indiqué qu'à la suite des travaux de la Commission sur le fichier EDVIGE qui seront regroupés et imprimés sous la forme, prévue par l'article 145 du Règlement, d'un rapport d'information, il avait reçu de Madame le ministre de l'Intérieur une lettre de remerciement pour la qualité de ces travaux, estimant qu'ils avaient « *permis d'entendre les inquiétudes et les incompréhensions et d'aplanir les points de difficultés* ». Il a précisé que le Président de la CNIL avait lui aussi salué l'efficacité de la commission des Lois dont les travaux avaient eu le mérite de faciliter l'élaboration par le Gouvernement d'un nouveau projet de décret. Il a rappelé que la Commission avait décidé, la semaine précédente, de poursuivre l'étude des problèmes posés par les fichiers de police en confiant à un rapporteur de la majorité et à un co-rapporteur de l'opposition un rapport d'information qui pourrait être présenté dès la fin de cette année ou au tout début de l'année prochaine. La Commission a alors désigné M. Jacques Alain Bénisti et Mme Delphine Batho respectivement rapporteur et co-rapporteuse d'information sur les fichiers de police, le Président Jean-Luc Warsmann estimant que la future loi d'orientation pour la sécurité intérieure pourrait être un bon vecteur législatif à d'éventuels amendements issus des travaux de la mission.

**Puis la Commission a examiné, sur le rapport de M. Éric Diard, les articles 42, 44 et 45 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955), dont elle s'est saisie pour avis.**

**M. Éric Diard, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement découle des 173 engagements pris à la suite de la première phase de concertation du Grenelle de l'environnement. Ce projet de loi définit un cadre global d'action en faveur du développement durable, qui concerne tous les acteurs – l'État, les collectivités territoriales, les entreprises, les associations et les particuliers – et sera concrétisé par d'autres textes législatifs dans le cadre d'un « Grenelle 2 ».

Il a expliqué que les articles 42, 44 et 45 dont la Commission se saisit pour avis concernent le fonctionnement administratif de l'État et des collectivités territoriales et

traduisent les engagements du Grenelle de l'environnement en matière de « gouvernance écologique », dont les principes directeurs sont :

— de prendre en compte des objectifs de développement durable de manière transversale, dans les différentes politiques publiques ;

— de pratiquer plus largement la concertation avant de prendre des décisions ayant un impact sur l'environnement, notamment avec les partenaires institutionnels que sont les collectivités, les entreprises, les syndicats et les associations ;

— de mieux informer le public en matière environnementale ;

— de revitaliser les procédures de participation du public qui précèdent les grandes opérations d'investissement public en matière d'aménagement du territoire.

S'agissant de l'article 42, le rapporteur pour avis a indiqué qu'il tendait à assurer l'exemplarité de l'État en matière environnementale, aussi bien dans ses politiques que dans son fonctionnement courant. Cet article prévoit notamment que l'État doit évaluer les conséquences environnementales de ses projets de décision, ce qui prendra la forme, en matière législative, d'études d'impact. Par ailleurs, les administrations devront réaliser des efforts de réduction de leurs consommations d'énergie et de leurs émissions de gaz à effet de serre, ce qui sera mesuré par des indicateurs spécifiques transmis au Parlement. L'État devra également réorienter ses achats vers les produits écologiques, en particulier pour les achats de véhicules.

S'agissant de l'article 44, le rapporteur pour avis a exposé que ses orientations tendaient à mieux articuler les actions des collectivités territoriales et de l'État en matière de développement durable, compte tenu de l'enchevêtrement très complexe des compétences environnementales entre l'État et les différents niveaux de collectivités. Pour introduire une certaine coordination, l'article 42 prévoit que la stratégie nationale de développement durable sera élaborée en partenariat avec les collectivités territoriales et qu'au niveau local, les actions étatiques et locales seront articulées dans le cadre des « Agendas 21 » locaux. L'État devra par ailleurs jouer un rôle d'impulsion pour inciter les collectivités à réaliser des « bilans carbone » ou à lancer des actions de protection de l'environnement. Enfin, les évaluations environnementales réalisées avant l'adoption des documents d'urbanisme, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCOT), seront renforcées.

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'article 45 concerne plus spécifiquement les procédures d'information et de participation du public. Ces deux aspects sont indissociables car, sans information accessible et pertinente, les citoyens ne peuvent pas correctement participer à la prise de décision. L'État devra réorganiser l'information environnementale et en faciliter l'accès, par exemple regroupant les informations sur un site Internet unique. L'expertise sera également réorganisée pour en garantir la fiabilité et assurer le caractère impartial et l'indépendance des experts. Enfin, l'article 45 prévoit de rénover les procédures de débat public et d'enquête publique dans le cadre des grands projets publics. Actuellement, ces procédures s'apparentent souvent à une concertation de façade parce qu'il n'est pas présenté de variante dans les dossiers du projet. Par ailleurs, l'utilisation d'Internet devrait permettre de rendre la procédure plus interactive que le système actuel du dossier papier dont on peut prendre connaissance en mairie avant d'émarger le registre d'enquête, qui est devenu obsolète.

Tout en rappelant que l'objet de la loi de programme se limite à la définition de grands principes, le rapporteur pour avis a conclu que les différentes mesures prévues devraient permettre à l'État et aux collectivités territoriales de mieux prendre en compte les préoccupations environnementales et, plus largement, les conséquences à long terme de leurs actions.

**M. Philippe Vuilque**, tout en se déclarant conscient de la nécessité d'engager des efforts collectifs, et notamment de l'État, en matière de préservation de l'environnement, a déploré que cette loi de programme ne ressemble qu'à un « *catalogue de bonnes intentions* », pointant des formulations telles que « *l'État doit* », « *l'État veut* », « *l'État se donne pour objectifs* » ou « *l'État veillera* ». Il a regretté l'absence de sanction du non-respect des objectifs fixés par le texte et son absence de précision – notamment s'agissant des instances qui seront créées –, l'ensemble conférant à ce texte « *un flou absolu* ».

**M. Guy Geoffroy** a regretté la teneur des propos de M. Philippe Vuilque, les jugeant étranges et injustes, surtout à l'égard de ceux qui ont participé au Grenelle de l'environnement. Il a souligné que le présent texte est une loi de programme qui reprend les engagements pris par le Grenelle, dont certains étaient à l'époque considérés comme audacieux, et fixe donc un cadre, tant s'agissant de la démarche générale retenue que de la mise en œuvre concrète des objectifs fixés.

**M. Jérôme Lambert** a souligné le fait que le texte découle en grande partie d'une réflexion européenne, alors qu'il est trop souvent présenté comme une idée purement nationale. Se félicitant de la convergence des réflexions des partenaires européens, il a indiqué que la directive dite Energie-climat devrait être adoptée en décembre par le Parlement européen et que la France devrait donc prochainement se conformer aux impératifs qu'elle contient en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de promotion des énergies renouvelables. Il a jugé essentiel d'avoir une réflexion globale sur un sujet qui est crucial pour l'avenir de l'humanité, même si les préoccupations sur la situation économique et financière de notre pays dominent le débat politique aujourd'hui.

**Mme Delphine Batho** a jugé que le Grenelle de l'environnement avait été l'occasion d'un dialogue citoyen exemplaire et avait suscité des attentes importantes s'agissant des réalisations effectives qui pourraient en découler. Compte tenu du précédent fâcheux du texte sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), elle a estimé qu'on pouvait douter qu'elles soient à la hauteur des attentes. Elle a en outre pointé deux difficultés soulevées par le texte gouvernemental : l'absence de normativité d'une grande partie des dispositions qu'il contient, et, pour celles d'entre elles qui emportent de réels effets, leur concentration sur les collectivités territoriales. Ainsi, à l'image de ce qui avait prévalu s'agissant de la mise aux normes des bâtiments publics pour permettre leur accessibilité aux handicapés, l'essentiel de la charge va reposer sur les collectivités locales, sans que l'État ait prévu une compensation financière à due concurrence.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** s'est étonné des critiques formulées par les membres de l'opposition, en rappelant que le texte examiné est une loi de programme. Après avoir indiqué que les différentes associations environnementales entendues sont conscientes que l'objet du texte consiste à définir de grandes orientations, il a rappelé que ces dernières recevront une traduction normative dans le cadre du « Grenelle 2 », lequel fait l'objet de concertations selon une méthode similaire à celle du « Grenelle 1 ». Ces concertations sont aujourd'hui en voie d'achèvement.

Tout en admettant que certaines dispositions du projet de loi retranscrivent des normes européennes, notamment s'agissant des plans climat énergie territoriaux, le rapporteur pour avis a indiqué que la France comptait aller plus loin que ces obligations en devenant pionnière en matière environnementale.

*La Commission est ensuite passée à l'examen des articles dont elle s'est saisie pour avis :*

#### **TITRE IV ÉTAT EXEMPLAIRE**

**Article 42 :** *Objectifs assignés à l'État :*

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** tendant à affirmer le principe selon lequel les achats publics doivent être réorientés vers les produits respectueux de l'environnement, le rapporteur estimant insuffisante l'affirmation d'une simple volonté de l'Etat. **Mme Delphine Batho** et **M. Philippe Vuilque** ont alors estimé que cet amendement confortait leurs critiques sur l'absence de normativité du texte. Tout en déclarant partager l'objectif poursuivi par le rapporteur, **M. Guy Geoffroy** a proposé une modification rédactionnelle et la Commission a *adopté* l'amendement ainsi rectifié.

**M. François Vannson** a estimé que l'Assemblée nationale et la commission des Lois notamment devraient donner l'exemple en matière de protection de l'environnement et qu'il pourrait être plus astucieux d'utiliser, pour permettre l'examen des amendements, de recourir aux nouvelles technologies de la communication plutôt qu'à l'usage des photocopieuses.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de précision du **rapporteur** tendant à supprimer les termes « *en règle générale* » s'agissant de l'obligation faite aux administrations civiles de l'Etat d'acquérir des véhicules écologiques, et à les remplacer par une restriction tenant aux « *nécessités de service* ». Son auteur a indiqué que ces nécessités pouvaient notamment recouvrir l'usage de véhicules d'intervention.

**M. Charles de la Verpillière** a interrogé le rapporteur sur les véhicules de fonctions des hauts fonctionnaires, souhaitant savoir s'ils pouvaient relever de ce cadre. **M. Jérôme Lambert** a quant à lui proposé d'interdire l'achat de véhicules présentant un malus, ce qui permettrait d'acquérir des véhicules neutres. **Mme Delphine Batho** a estimé souhaitable que les technologies avancent plus vite dans un avenir proche que les lois et que les constructeurs français soient au plus vite à même de proposer des véhicules hybrides. Répondant à M. Charles de la Verpillière, **le rapporteur** a estimé que les véhicules évoqués pourraient relever des exceptions liées aux nécessités de service. Il a en outre jugé souhaitable de ne pas revenir sur l'étendue des véhicules à promouvoir, qui doit bien se limiter à ceux éligibles à un bonus écologique. La Commission a alors *adopté* l'amendement, puis émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 42 ainsi modifié.

#### **TITRE V GOUVERNANCE, INFORMATION ET FORMATION**

**Article 44 :** *Rôle des collectivités territoriales en matière de développement durable :*

Après avoir *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une erreur de référence, la Commission a *adopté* un amendement du **même auteur** tendant à supprimer le

terme « *progressivement* » à l’alinéa 4 de l’article, le rapporteur estimant que la notion de progressivité est contenue dans le futur employé dans la phrase. Puis la Commission a émis un *avis favorable* à l’adoption de l’article 44 ainsi modifié.

**Article 45 : Information et participation des citoyens aux décisions publiques :**

La Commission a été saisie d’un amendement du **rapporteur** tendant à compléter l’alinéa 2 de l’article pour mieux préciser les mesures susceptibles d’être adoptées en matière de simplification des enquêtes publiques. Son auteur a indiqué que la réforme de ces procédures a déjà fait l’objet de nombreuses réflexions, notamment d’un rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées et de l’Inspection générale de l’environnement. Il a précisé que cet amendement reprend les deux principales orientations proposées par ce rapport : le regroupement des procédures pour harmoniser les règles et le recours à une enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres d’ouvrages. **Le Président Jean-Luc Warsmann** ayant indiqué que le Gouvernement n’avait pas, compte tenu des délais de publication de ce rapport, pu utiliser l’habilitation à légiférer par ordonnance accordée par la loi du 9 décembre 2004 pour simplifier les enquêtes publiques, la Commission a *adopté* cet amendement, puis émis un *avis favorable* à l’adoption de l’article 45 ainsi modifié.

La Commission a émis un *avis favorable* à l’adoption de l’ensemble des articles du projet de loi dont elle s’est saisie pour avis, modifiés par les amendements qu’elle a adoptés.

\*

\* \*

**Le Président Jean-Luc Warsmann** a indiqué que seront prochainement adressés à l’ensemble des commissaires aux Lois les amendements d’ores et déjà reçus sur la proposition de loi de simplification du droit. Parmi ces amendements figureront ceux qu’il a déposés, notamment un amendement tendant à supprimer les régimes spéciaux de récidive en matière pénale, mais aussi des amendements issus des suggestions envoyées sur le site Internet *Simplifions la loi*. Il a invité les commissaires à lui adresser dans les meilleurs délais leurs propres amendements, afin qu’ils puissent être expertisés avant la discussion du texte.

\*

\* \*

### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a désigné :

— *M. Éric Diard*, rapporteur pour avis sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement (n° 955) ;

— *MM. Philippe Houillon et André Vallini*, rapporteur et co-rapporteur sur la mise en œuvre des recommandations de la commission d’enquête sur les causes des dysfonctionnements de la justice dans l’affaire dite d’Outreau et chargée de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement ;

— *M. Jacques Alain Bénisti* et *Mme Delphine Batho*, rapporteur et co-rapporteuse d'information sur les fichiers de police ;

— *M. Charles de la Verpillière*, rapporteur sur le projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution (n° 1110) et sur le projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (n° 1111).

