



N° 2310

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES ARTICLES 26 ET 86 À 95 DU PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (N° 1965), APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, *portant engagement national pour l'environnement*,

PAR M. ÉRIC DIARD,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 155, 552, 553, 563, 576 (2008-2009) et T.A. 1 (2009-2010).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. — ENGAGER TOUS LES ACTEURS PUBLICS DANS LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE	11
A. LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE : UN IMPÉRATIF MAJEUR.....	11
1. Les dangers liés au réchauffement climatique.....	11
2. Une prise de conscience au niveau international.....	12
<i>a) L'action des Nations Unies</i>	12
<i>b) Le programme européen de lutte contre le changement climatique</i>	13
B. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE.....	15
1. Le Plan Climat.....	15
2. Le Grenelle de l'environnement.....	16
C. LE RÔLE PRIMORDIAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	17
1. Le poids des collectivités territoriales en matière énergétique.....	17
2. Les mesures prévues par le projet de loi.....	18
II. — FAVORISER LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LA PRISE DE DÉCISION	19
A. DES PROCÉDURES DIVERSES.....	19
1. Les procédures d'expertise environnementale.....	19
<i>a) L'étude d'impact</i>	19
<i>b) L'évaluation environnementale</i>	20
2. Les procédures de consultation du public.....	21
<i>a) L'enquête publique</i>	22
<i>b) Le débat public</i>	22
B. DES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES.....	24
1. L'adaptation au nouveau cadre juridique.....	24
<i>a) La convention d'Aarhus</i>	24

<i>b) Le droit communautaire</i>	25
<i>c) La Charte de l'environnement</i>	26
2. Une plus grande effectivité de la participation du public	27
<i>a) Le lien entre participation du public et protection de l'environnement</i>	27
<i>b) Les limites des procédures de participation</i>	28
<i>c) Les propositions formulées dans le cadre du Grenelle de l'environnement</i>	29
C. LES MESURES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI.....	29
1. Généraliser les procédures d'expertise environnementale et de participation du public.....	29
2. Améliorer la qualité des procédures de participation du public	30
3. Renforcer le contrôle des maîtres d'ouvrage.....	31
4. L'élargissement des compétences de la Commission nationale du débat public.....	32
III. — SIMPLIFIER LES ENQUÊTES PUBLIQUES	33
A – UNE MULTIPLICITÉ DE PROCÉDURES D'ENQUÊTE PUBLIQUE.....	33
1. Les différentes catégories d'enquête publique	33
<i>a) L'enquête publique environnementale</i>	33
<i>b) L'enquête régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique</i>	34
<i>c) Les autres enquêtes publiques</i>	34
2. Les difficultés liées à la pluralité d'enquêtes publiques	35
B – LES LACUNES DES PROCÉDURES EXISTANTES	35
1. Des modalités de participation insatisfaisantes pour le public.....	35
2. Une articulation imparfaite avec les autres procédures de participation du public.....	37
3. Un formalisme important	37
4. Le rôle des différents acteurs.....	38
<i>a) La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales</i>	38
<i>b) Le statut du commissaire enquêteur</i>	38
C – LA RÉFORME PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI	39
1. La réforme des enquêtes publiques environnementales.....	40
2. La simplification des autres catégories d'enquête publique.....	41
3. La possibilité d'organiser une enquête unique	42
4. L'interdiction de rendre un document d'urbanisme incompatible avec un projet soumis à enquête publique	42

EXAMEN DES ARTICLES	43
TITRE III : ÉNERGIE ET CLIMAT	43
Chapitre premier : Réduction de la consommation énergétique et prévention des émissions de gaz à effet de serre	43
<i>Article 26</i> (art. L. 229-25 et L. 229-26 [nouveaux] du code de l'environnement et art. L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales) : Réalisation de bilans des émissions de gaz à effet de serre et adoption de plans climat territoriaux	43
Article L. 229-25 [nouveau] du code de l'environnement : Bilans des émissions de gaz à effet de serre.....	43
Article L. 229-26 [nouveau] du code de l'environnement : Plans climat-énergie territoriaux	48
Article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales : Information due par les distributeurs d'énergie aux communes et établissements publics de coopération intercommunale.....	52
TITRE VI : GOUVERNANCE	55
Chapitre II : Réforme des études d'impact	55
<i>Article 86</i> (art. L. 122-1, L. 122-1-1 et L. 122-1-2 [nouveaux], L. 122-2, L. 122-3 et L. 122-3-1 à L. 122-3-5 [nouveaux] du code de l'environnement) : Champ d'application, procédure, contenu et portée des études d'impact	55
Article L. 122-1 du code de l'environnement : Projets soumis à l'obligation d'effectuer une étude d'impact	55
Article L. 122-1-1 du code de l'environnement : Consultation du public sur les projets non soumis à enquête publique ou à débat public	59
Article L. 122-1-2 du code de l'environnement : Cadrage de l'étude d'impact	60
Article L. 122-2 du code de l'environnement : Modification d'une référence à l'article L. 122-1	61
Article L. 122-3 du code de l'environnement : Dispositions réglementaires d'application et contenu de l'étude d'impact.....	62
Article L. 122-3-1 du code de l'environnement : Prérogatives des agents de contrôle.	63
Article L. 122-3-2 du code de l'environnement : Dépenses engagées dans l'exercice des missions de contrôle.....	64
Article L. 122-3-3 du code de l'environnement : Constatation d'un manquement du maître d'ouvrage	64
Article L. 122-3-4 du code de l'environnement : Mesures susceptibles d'être prises par l'administration en cas de manquement du maître d'ouvrage	64
Article L. 122-3-5 du code de l'environnement : Primauté des polices administratives spéciales	65
<i>Article 87</i> : Dispositions transitoires relatives à l'entrée en vigueur de la réforme des études d'impact	66
<i>Article 88</i> (art. L. 122-4 du code de l'environnement) : Évaluation des plans et programmes ayant une incidence notable sur un site « Natura 2000 »	68
<i>Article 89</i> (art. L. 122-8 du code de l'environnement) : Consultation du public pour toute évaluation environnementale	70

<i>Article 89 bis</i> (art. L. 122-12 [nouveau] du code de l'environnement) : Suspension d'un plan, programme ou document d'urbanisme adopté sans évaluation environnementale.....	72
Chapitre III : Réforme de l'enquête publique.....	73
<i>Article 90</i> (art. L. 123-1 à L. 123-19 du code de l'environnement) : Réforme des enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement .	73
Article L. 123-1 du code de l'environnement : Définition de l'enquête publique.....	73
Article L. 123-2 du code de l'environnement : Décisions soumises à une enquête publique.....	74
Article L. 123-3 du code de l'environnement : Ouverture de l'enquête publique.....	78
Article L. 123-4 à L. 123-5 du code de l'environnement : Désignation et incompatibilités des commissaires enquêteurs.....	79
Article L. 123-6 du code de l'environnement : Organisation d'une enquête publique unique.....	79
Articles L. 123-7 et L. 123-8 du code de l'environnement : Projets susceptibles d'avoir des effets transnationaux.....	80
Article L. 123-9 du code de l'environnement : Durée de l'enquête publique.....	81
Article L. 123-10 du code de l'environnement : Information du public sur l'organisation d'une enquête publique.....	82
Articles L. 123-11 et L. 123-12 du code de l'environnement : Consultation et composition du dossier d'enquête publique.....	83
Article L. 123-13 du code de l'environnement : Prerogatives du commissaire enquêteur.....	84
Article L. 123-14 du code de l'environnement : Modification du projet faisant l'objet de l'enquête publique.....	85
Article L. 123-15 du code de l'environnement : Remise du rapport du commissaire enquêteur.....	87
Article L. 123-16 du code de l'environnement : Conditions de suspension de la décision prise à l'issue de l'enquête publique.....	88
Article L. 123-17 du code de l'environnement : Durée de validité de l'enquête publique.....	88
Article L. 123-18 du code de l'environnement : Financement de l'enquête publique..	89
Article L. 123-19 du code de l'environnement : Renvoi à un décret d'application.....	89
<i>Article 90 bis</i> (art. L. 122-15 et L. 123-16 du code de l'urbanisme) : Interdiction de modifier les documents d'urbanisme pour les rendre incompatibles avec un projet faisant l'objet d'une enquête publique.....	90
<i>Article 91</i> (art. L. 126-1 du code de l'environnement) : Prise en compte de l'étude d'impact par la déclaration de projet.....	92
<i>Article 92</i> (art. L. 11-1, L. 11-1-1, L. 11-9 et L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) : Réforme des enquêtes publiques préalable à une expropriation.....	93
Article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : Distinction des enquêtes publiques environnementales et des enquêtes d'utilité publique.....	93
Article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : Prise en compte de l'étude d'impact par la déclaration de projet.....	95

Article L. 11-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : Indemnisation du commissaire enquêteur	96
Article L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : Harmonisation terminologique	96
<i>Article 93</i> : Entrée en vigueur du nouveau régime des enquêtes publiques	97
<i>Article 94</i> : Harmonisation des différents régimes d'enquête publique en matière environnementale	97
Articles L. 211-7, L. 211-12, L. 212-6, L. 214-4, L. 214-4-1, L. 214-9, L. 331-2, L. 332-1, L. 332-10, L. 332-16, L. 333-1, L. 334-3, L. 341-1, L. 341-3, L. 350-1, L. 350-2, L. 411-3, L. 512-2, L. 515-9, L. 515-22, L. 541-3, L. 541-14, L. 542-7, L. 542-10-1, L. 562-3 et L. 571-9 du code de l'environnement : Enquêtes publiques prévues par le code de l'environnement	98
Articles L. 111-1-1, L. 122-10, L. 122-13, L. 122-15-1, L. 122-16, L. 122-18, L. 123-10, L. 123-13, L. 123-14, L. 123-19, L. 124-2, L. 141-1, L. 143-1, L. 141-1-3, L. 145-7, L. 146-4, L. 146-6, L. 146-6-1, L. 147-3, L. 147-5, L. 300-6, L. 313-1, L. 318-9, L. 141-1-1, L. 442-9, L. 442-11 et L. 700-2 du code de l'urbanisme : Enquêtes publiques prévues par le code de l'urbanisme	100
Articles 5, 25, 51, 68-9, 98 et 109 du code minier : Enquêtes publiques prévues par le code minier	101
Articles L. 2223-40, L. 2224-10, L. 4424-10, L. 4424-13, L. 4424-32, L. 4424-36 et L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales : Enquêtes publiques prévues par le code général des collectivités territoriales	102
Article L. 56-1 du code des postes et des télécommunications : Enquêtes publiques prévues par le code des postes et des télécommunications	102
Articles L. 2111-5, L. 2111-12, L. 2124-1 et L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques : Enquêtes publiques prévues par le code général de la propriété des personnes publiques	103
Articles L. 311-1 et L. 362-1 du code forestier : Enquêtes publiques prévues par le code forestier	103
Article L. 151-3 du code du tourisme : Enquêtes publiques prévues par le code du tourisme	103
Article L. 2313-5 du code de la défense : Enquêtes publiques prévues par le code de la défense	104
Articles L. 621-30-1, L. 641-1 et L. 642-2 du code du patrimoine : Enquêtes publiques prévues par le code du patrimoine	104
Articles L. 111-3, L. 112-2, L. 121-14, L. 126-5, L. 151-37 et L. 661-2 du code rural : Enquêtes publiques prévues par le code rural	104
Article L. 1322-13 du code de la santé publique : Enquêtes publiques prévues par le code de la santé publique	106
Article 2 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique : Enquête publique en matière d'entreprises hydrauliques	106
Articles 28-2, 28-2-2, 28-3 et 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 : Enquêtes publiques en matière de plans de transports intérieurs	107
Article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 : Enquête publique en matière de schéma de mise en valeur de la mer	107
Article 25 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 : Enquête publique en matière de canalisations de gaz naturel	107

Article 29 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 : Enquêtes publiques en matière d'installations nucléaires	108
Article 12 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 ^{er} juillet 2004 : Enquête publique en matière d'associations syndicales autorisées de propriétaires	109
<i>Article 94 bis</i> (art. L. 350-1 et L. 411-3 du code de l'environnement, art. L. 411-1 du code forestier, art. L. 554-11 et L. 554-12 du code de justice administrative, art. L. 126-5 du code rural et art. L. 146-6 du code de l'urbanisme) : Procédures de mise à la disposition du public en l'absence d'enquête publique	109
<i>Article 94 ter</i> (art. L. 151-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, art. L. 115-4 du code de la consommation, art. L. 321-5-1 du code forestier, art. L. 2411-13 et L. 5215-31 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2142-1 du code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 124-5, L. 151-37-1, L. 151-5 et L. 631-10 du code rural, art. L. 145-1, L. 318-2 et L. 318-3 du code de l'urbanisme, art. L. 112-1, L. 114-3, L. 313-4, L. 141-3, L. 151-2, L. 171-7 et L. 171-14 du code de la voirie routière) : Harmonisation des différents régimes d'enquête publique sans considération environnementale.....	112
<i>Article 94 quater</i> (art. 29 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006) : Consultation du public sur les projets augmentant les prélèvements d'eau ou les rejets d'une installation nucléaire	115
Chapitre IV : Dispositions diverses relatives à l'information et la concertation	116
<i>Article 95</i> (art. L. 121-3, L. 121-9 et L. 121-10 et art. L. 121-13-1 et L. 121-16 [nouveaux] du code de l'environnement) : Réforme de la commission nationale du débat public et création d'autres modes de concertation.....	116
Article L. 121-3 du code de l'environnement : Composition de la commission nationale du débat public.....	116
Article L. 121-9 du code de l'environnement : Possibilité de désigner un garant de la concertation.....	117
Article L. 121-10 du code de l'environnement : Extension des possibilités de débat public sur des sujets d'ordre général	118
Article L. 121-13-1 [nouveau] du code de l'environnement : Suites données au débat public.....	119
Article L. 121-16 du code de l'environnement : Autres formes de concertation que le débat public.....	119
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	123
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	125
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	127

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement traduit les engagements pris au cours du « Grenelle de l'environnement » et consacrés par la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 portant mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Ces travaux ont notamment porté sur la réforme des modalités d'action et de fonctionnement de l'État et des collectivités territoriales, suivant deux axes principaux : assurer l'exemplarité de l'État et des collectivités territoriales en matière environnementale et construire une « démocratie écologique » fondée sur une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans l'action publique et une plus grande participation des citoyens. Au sein du Grenelle de l'environnement a ainsi été constitué un groupe de travail intitulé « *Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance* », dont les propositions ont été détaillées par les chantiers opérationnels consacrés à l'« *État exemplaire* » et aux « *collectivités exemplaires* ».

C'est à ce titre que la commission des Lois était saisie pour avis des articles du projet de loi de programmation portant mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Elle avait examiné les dispositions relatives à la prise en compte des objectifs de développement durable dans l'action de l'État, à la réduction de l'empreinte écologique des personnes publiques, au renforcement des expertises en matière environnementale et à l'association des citoyens à l'élaboration des décisions ayant un impact sur l'environnement.

La Commission a jugé opportun de se saisir des articles du présent projet de loi qui mettent en œuvre les orientations fixées par ces dispositions de la loi de programmation précitée :

— l'article 26, qui introduit l'obligation d'établir des bilans des émissions de gaz à effet de serre pour les personnes morales et instaure des plans climat territoriaux dans les grandes collectivités territoriales ;

— les articles 86 à 89, qui améliorent les procédures d'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements et des plans, schémas, programmes et autres documents de planification ;

— les articles 90 à 94 *quater*, qui simplifient le régime des enquêtes publiques et des procédures similaires de consultation du public ;

— l'article 95, qui modifie la composition et les compétences de la Commission nationale du débat public.

Le développement de la participation du public et l'objectif d'une meilleure appréhension des questions environnementales et sanitaires dans la prise de décision vont de pair. En effet, la participation des citoyens incite les administrations à mieux concilier des intérêts contradictoires, notamment en termes de protection de l'environnement. Il convient de souligner que la dégradation de l'environnement vient au quatrième rang des préoccupations évoquées par les Français ⁽¹⁾. C'est d'ailleurs en matière environnementale que les procédures de participation du public sont les plus développées, avec l'enquête publique et le débat public, qui sont plus formalisés que les autres procédures de participation à l'échelle locale, comme les conférences de citoyens ou les conseils de quartiers. L'adoption de la Charte de l'environnement a confirmé l'importance de ces procédures en érigeant le droit à la participation des citoyens en matière environnementale en principe constitutionnel. Des améliorations sont toutefois possibles, notamment pour assurer une participation plus effective. Les procédures de participation du public en matière environnementale, malgré les garanties qui leur sont attachées, présentent souvent un caractère formel. Le projet de loi étend le champ des procédures de participation et modernise les procédés. Il prévoit par ailleurs une simplification du régime des diverses enquêtes publiques existantes, notamment en matière environnementale.

Le présent projet de loi a également pour but d'assurer le respect par la France de ses engagements internationaux. S'agissant de la participation du public, la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement impose d'apporter des garanties supplémentaires. S'agissant de la lutte contre le réchauffement climatique, la France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto et du Programme européen de lutte contre le changement climatique. Le bilan des émissions de gaz à effet de serre constitue un outil privilégié de diagnostic et d'incitation à des comportements plus écologiques.

Il convient, en outre, de mieux tirer les conséquences de la décentralisation. Les collectivités territoriales sont devenues des acteurs incontournables en matière de développement durable au vu de leurs compétences en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de transports ou d'environnement. Certaines initiatives locales, en particulier l'élaboration de plans climat territoriaux, seront utilement généralisées.

(1) Dans le baromètre établi par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire en 2009, 10,2 % des Français considéraient que la dégradation de l'environnement était le problème le plus préoccupant et 5,1 % citaient les bouleversements climatiques. La dégradation de l'environnement est le quatrième problème le plus cité après le chômage (21,5 %), la misère et l'exclusion (17,6 %) et les conséquences de la crise financière (17 %).

I. — ENGAGER TOUS LES ACTEURS PUBLICS DANS LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

A. LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE : UN IMPÉRATIF MAJEUR

La prise de conscience des graves risques liés au réchauffement climatique a incité à faire une priorité de la lutte contre ce phénomène. Ainsi, l'article 229-1 du code de l'environnement, issu d'une loi du 19 février 2001⁽¹⁾, qualifie de priorités nationales la lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique.

1. Les dangers liés au réchauffement climatique

Les effets indésirables du dérèglement climatique causé par la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère sont désormais bien connus. Selon un sondage publié en 2004, le climat constitue la première préoccupation environnementale des Français et la quatrième inquiétude. 31 % des Français considèrent notamment que le réchauffement climatique est le défi écologique le plus important⁽²⁾.

Ce réchauffement climatique peut d'ores et déjà être observé en France. Selon les travaux de l'observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC), le réchauffement constaté en France métropolitaine est proche de 1° C au cours du XX^{ème} siècle, contre 0,6 °C en moyenne sur l'ensemble de la planète. L'augmentation de la température de la planète dans les cinquante dernières années est sans précédent depuis plus de mille ans. Le Plan Climat de 2004 estime que cette tendance va s'amplifier au XXI^{ème} siècle, avec un réchauffement compris entre 1,4 et 5,8°C.

Les effets du réchauffement sont déjà sensibles, y compris sur le territoire français. Les travaux de l'ONERC mentionnent ainsi de nombreuses perturbations telles que le recul des glaciers, la diminution de la durée d'enneigement en montagne, la croissance des peuplements forestiers, le déplacement vers le nord de certaines espèces animales, la modification des dates de floraison et de récoltes. Ces évolutions ne sont pas sans conséquences économiques, sociales et sanitaires. Ainsi, les effets prévisibles sont, entre autres, le recul des côtes, des inondations plus fréquentes, la multiplication des vagues de chaleur, la recrudescence des incendies de forêt et des glissements de terrain, la diminution des réserves en eau douce, l'extension de certaines maladies, notamment celles transmises par les insectes, et l'apparition de nouveaux parasites ou maladies des cultures agricoles. Au total, le coût des dommages liés à une augmentation de la température globale

(1) Cet article reprend l'article premier de la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.

(2) Sondage réalisé par la Sofres pour la Lyonnaise des eaux et rendu public le 29 novembre 2004.

de 2,5°C est estimé entre 1,5 % et 2 % du PIB mondial par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

2. Une prise de conscience au niveau international

a) *L'action des Nations Unies*

Plusieurs conventions internationales ont prévu de limiter les émissions de gaz à effet de serre afin de lutter contre le réchauffement climatique.

Tout d'abord, en signant la convention de Rio de 1992 sur les changements climatiques⁽¹⁾, la France s'est engagée à « *prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes* » et à « *stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ». La convention prévoyait, pour une quarantaine de pays industrialisés ou à économie de transition, de ramener en 2000 les émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990. La France fait partie des pays ayant respecté cet engagement. Toutefois, la convention de Rio ne fixait aucun objectif juridiquement contraignant.

Le Protocole de Kyoto de 1997⁽²⁾ est l'un des premiers engagements internationaux concrets de mise en œuvre de la convention de Rio. Il assigne aux pays développés des objectifs quantifiés de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. En moyenne, l'objectif est une réduction de 5 % des émissions à l'horizon 2008-2012 par rapport à leur niveau de 1990.

Engagements de réduction des émissions de gaz effet de serre fixés par le protocole de Kyoto

États-Unis	- 7 %	Allemagne	- 21 %
Japon	- 6 %	Royaume-Uni	- 12,5 %
Canada	- 6 %	Italie	- 6,5 %
Russie	0 %	Pays-Bas	- 6 %
Australie	+ 8 %	France	0 %
Union européenne	- 8 %	Espagne	+ 15 %

Pour la France, l'objectif assigné est de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990. Cet engagement suppose une action volontariste de la part des pouvoirs publics car, en l'absence de toute mesure nouvelle, les

(1) La convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signée à Rio en 1992, est entrée en vigueur le 21 mars 1994.

(2) Le protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été signé le 11 décembre 1997 lors de la 3^e conférence annuelle de la Convention à Kyoto et est entré en vigueur le 16 février 2005.

émissions françaises auraient spontanément dépassé ce niveau de 10 % à 15 % en 2010. La France s'est toutefois fixé des objectifs plus ambitieux que ceux du protocole de Kyoto, dans le cadre de l'Union européenne.

En décembre 2009, un accord mondial a été conclu à Copenhague à l'issue de la quinzième conférence des États parties à la convention de Rio. L'accord de Copenhague énonce deux objectifs de long terme : réduire de moitié des émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à leur niveau de 1990 et éviter que la température en 2100 dépasse de plus de deux degrés celle de 1850, c'est-à-dire la température de l'ère pré-industrielle. L'accord n'impose pas d'objectifs quantifiés de réduction des émissions de gaz à effet de serre aux différents États, mais prévoit que ceux-ci formuleront leurs objectifs au début de l'année 2010. Ces engagements seront ensuite repris dans un traité international.

b) Le programme européen de lutte contre le changement climatique

Au vu des travaux du GIEC sur les conséquences du réchauffement climatique, l'Union européenne a considéré qu'une augmentation de la température moyenne globale supérieure à 2°C doit être évitée. Cet objectif nécessite une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre ⁽¹⁾.

En juin 2000, le Conseil européen a adopté le Programme européen sur le changement climatique (PECC), qui prévoit une série de mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre, voire dépasser, l'objectif fixé par le protocole de Kyoto. Le Conseil européen a jugé souhaitable de réduire les émissions de 15 à 30 % d'ici 2020 et de 60 à 80 % d'ici 2050. Dans le cadre de ce programme, plusieurs directives ont été adoptées.

En particulier, une directive du 13 octobre 2003 ⁽²⁾ a établi un système de quotas d'émissions de CO₂ dans les secteurs de la production d'énergie, de l'industrie manufacturière et des services. Ces quotas sont échangeables et négociables. En application de cette directive, la France dispose d'un plan national d'affectation des quotas, qui s'applique à 1 139 établissements, et d'un registre national des quotas d'émission de gaz à effet de serre, qui permet d'enregistrer les transactions de quotas entre entreprises.

D'autres mesures sectorielles tendent également à réduire le niveau des émissions de gaz à effet de serre :

— la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 sur la mise en décharge des déchets ;

(1) Selon les simulations réalisées par le GIEC, cet objectif ne peut probablement être atteint que par une division par deux du niveau des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial. Cela implique que les pays développés divisent leurs émissions par 4 ou 5.

(2) Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003.

— la directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001 sur l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, qui assigne à la France un objectif de 21 % d'électricité d'origine renouvelable ;

— la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments ;

— la directive 2003/30/CE du 8 mai 2003 sur les biocarburants, qui fixe un objectif de 5,75 % du marché national des carburants ;

— la directive 2004/8/CE du 11 février 2004 sur la cogénération ;

— la directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie ;

— la directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques ;

— le règlement (CE) n° 842/2006 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relatif à certains gaz à effet de serre fluorés.

Afin d'adapter la politique communautaire, la Commission européenne a par ailleurs adopté en juin 2007 un Livre vert intitulé : « *Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne* ». Ce livre vert s'inspire très largement d'un memorandum remis par la France sur ce sujet. Il appelle les États à prendre à la fois des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Pour cela, il prévoit une série de mesures en matière de politique agricole, de bâtiments, d'énergie, de transports, de prévention des maladies, de gestion de l'eau, de pêche, de préservation de la biodiversité, de protection des sols ou de recherche. Il a été suivi en avril 2009 d'un Livre blanc intitulé : « *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen* ».

Enfin, il convient de mentionner la signature d'une « convention des maires » par plus de 370 élus européens à Bruxelles en février 2009. À l'initiative de la Commission européenne, ces élus se sont engagés à réduire les émissions de CO₂ de leur collectivité de 20 % et d'améliorer de 20 % leur efficacité énergétique d'ici 2020. Pour cela, ils doivent adopter un « plan d'action pour l'énergie durable » dont la mise en œuvre sera contrôlée par la Commission européenne. Ils bénéficieront de l'appui technique de la Commission et de financements versés par la Banque européenne d'investissement.

B. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

La France joue depuis plusieurs années un rôle moteur dans la réduction des gaz à effet de serre. Ainsi, elle est à l'origine de seulement 1,2 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre alors qu'elle représente 5 % du PIB mondial ⁽¹⁾. Elle est donc l'un des pays industrialisés les moins émetteurs de gaz à effet de serre au regard de son PIB ou de son nombre d'habitants, notamment grâce à sa production d'électricité et à la forte consommation d'énergies renouvelables.

Malgré cette relative sobriété énergétique, la France a mis en place de nouvelles politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les années 2000.

1. Le Plan Climat

Les dangers liés au réchauffement climatique et les engagements internationaux obligent les diverses collectivités publiques à intégrer une dimension climatique dans leurs actions. De nombreux outils de planification sectoriels permettent depuis longtemps de contrôler les activités polluantes ou fortement émettrices de gaz à effet de serre. Il existe ainsi des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des plans de déplacement urbains ou des schémas de services collectifs. Toutefois, après la signature du protocole de Kyoto et l'adoption du programme européen sur le changement climatique, la France a eu besoin de nouveaux outils de planification globale et de coordination. C'est pourquoi un plan national de lutte contre le changement climatique a été mis place en 2000.

Cette démarche a abouti à l'adoption du « Plan Climat », présenté le 22 juillet 2004. Avec le Plan Climat, la France a défini non seulement un plan d'action contre le réchauffement, mais également une stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, qui tend à limiter les conséquences néfastes du réchauffement.

Le Plan Climat prévoit d'atteindre l'objectif fixé dans le Protocole de Kyoto dès 2010, ce qui suppose d'économiser 54 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an. Parmi ses mesures phares, on peut citer la généralisation de l'étiquette énergie ou la mise en place du « bonus-malus CO₂ » pour les véhicules. Lors de l'actualisation en 2006 du Plan Climat, un objectif de réduction des émissions plus ambitieux a été fixé, avec la consécration du « facteur 4 ». La France a ainsi suivi les recommandations du GIEC de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre des pays développés d'ici 2050. Après avoir été inscrit dans la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, le facteur 4 a été ajouté au Plan Climat.

(1) Il s'agit des statistiques communiquées par l'Organisation des Nations Unies en 2004.

Pour atteindre ces objectifs, le Plan Climat définit huit orientations principales, dont l'une porte sur les plans climat territoriaux et l'État exemplaire⁽¹⁾. Cette orientation prévoit notamment de former et de sensibiliser les fonctionnaires aux enjeux environnementaux et énergétiques, de mettre en place des outils de suivi des consommations énergétiques et d'encourager les initiatives locales de lutte contre l'effet de serre, notamment l'adoption de plans climat territoriaux.

2. Le Grenelle de l'environnement

Les travaux du Grenelle de l'environnement et la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ont prévu de réformer les modalités d'action et de fonctionnement de l'État et des collectivités territoriales afin de mieux respecter les impératifs de développement durable, y compris la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'un des groupes de travail du Grenelle de l'environnement s'est intéressé en particulier à la promotion d'une « *démocratie écologique* ». Le groupe de travail n° 5, intitulé « *Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance* » a formulé diverses propositions tendant à renforcer la prise en compte de considérations écologiques dans l'action publique. Ces propositions ont ensuite été détaillées par les chantiers opérationnels consacrés à l'« État exemplaire » (chantier n° 4) et aux « collectivités exemplaires » (chantier n° 28). Le but est d'assurer l'exemplarité des collectivités publiques en matière environnementale, aussi bien dans la conduite des politiques publiques que dans le fonctionnement de l'administration. Cette exemplarité s'impose notamment en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Les engagements pris dans le cadre de ces groupes de travail et comités opérationnels ont été repris par la loi de programme.

S'agissant de l'État, la loi de programme a notamment prévu que l'État doit prendre en compte l'impact environnemental des normes qu'il définit, réduire ses consommations d'énergie et ses émissions de gaz à effet de serre et privilégier l'achat de produits éco-responsables.

S'agissant des collectivités territoriales, la loi de programme a prévu de généraliser les « bilans carbone » et des plans climat énergie territoriaux, d'utiliser les « Agendas 21 » locaux comme outil de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales et d'augmenter les concours de l'État aux collectivités qui contribuent significativement à la protection de l'environnement.

(1) Les autres orientations sont : campagne nationale sur le changement climatique ; transports durables ; bâtiment et éco-habitat ; industrie, énergie, déchets ; agriculture durable et forêts ; climatisation durable ; recherche, international et prospective.

C. LE RÔLE PRIMORDIAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le poids des collectivités territoriales en matière énergétique

Les collectivités territoriales sont des acteurs majeurs en termes de développement durable. Si l'objectif de réduction est fixé au niveau national, le niveau de ces émissions dépend tout autant des décisions locales que des décisions de l'État. Selon les chiffres de la mission interministérielle sur l'effet de serre, les émissions de gaz carbonique proviennent principalement des transports (26 %), de l'industrie (21 %), des usages des secteurs résidentiel et tertiaire (18 %), de l'agriculture (18 %), de la production et de la conversion d'énergie (13 %) et des déchets (4 %). Les émissions de gaz carbonique en France dépendent donc en majorité des infrastructures sur lesquelles les collectivités territoriales ont une influence directe ou indirecte.

Les collectivités territoriales sont directement responsables de 15 % des émissions de gaz à effet de serre. Ces émissions proviennent en grande partie des bâtiments, y compris les bâtiments administratifs, les écoles, les équipements sportifs et culturels et logements sociaux, et du parc automobile. Le parc immobilier local représente ainsi 10 % de la consommation énergétique française et 12 % des émissions de gaz à effet de serre. Les émissions sont également liées à l'exercice de certaines compétences locales telles que l'éclairage public, les transports collectifs, l'assainissement individuel et collectif, la distribution d'eau potable et la gestion des déchets. Au total, les collectivités territoriales consomment près de 4 millions de tonnes d'équivalent pétrole par an, ce qui représente une dépense moyenne de 30 euros par habitant et par an et environ 4 % du budget de fonctionnement pour les communes.

Toutefois, les collectivités territoriales sont responsables du quart des émissions si l'on prend en compte les effets indirects de leurs politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, d'aménagement, de réseaux de transport ou de tourisme. En outre, les collectivités territoriales disposent de compétences environnementales. Ainsi, les régions élaborent le plan régional pour la qualité de l'air et le plan régional d'élimination des déchets industriels, classent les réserves naturelles régionales et gèrent les parcs naturels régionaux. Les départements sont responsables de la gestion de l'eau, de la protection, de la gestion et de l'ouverture au public des espaces naturels sensibles et de l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers.

Le Plan Climat actualisé en 2006 fixait un objectif de réduction de 10 % de la consommation énergétique des collectivités territoriales entre 2006 et 2008, avec une aide de l'État pour la réalisation de diagnostics énergétiques. Il relève que des mesures simples, telles qu'une meilleure isolation des bâtiments, l'achat de chaudières plus performantes et la sensibilisation des agents, permettent de réduire de 20 à 30 % la consommation énergétique et donc les coûts de fonctionnement.

2. Les mesures prévues par le projet de loi

L'article 26 du projet de loi consacre et généralise deux des principaux outils de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre pour les collectivités territoriales : les bilans des émissions et les plans climat territoriaux. Cette mesure avait été prévue par la loi de programme précitée.

Les bilans des émissions de gaz à effet de serre permettent de repérer les sources d'émissions les plus importantes – notamment dans les bâtiments et les transports – et de connaître les marges de manœuvre pour les réduire. Il s'agit d'un préalable indispensable à toute politique de maîtrise de la consommation énergétique. Le présent projet de loi les rend obligatoires, d'une part, dans les entreprises employant plus de 500 personnes et exerçant leur activité dans un secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre et, d'autre part, pour l'État, les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants et les personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes. Ils doivent être établis avant le 1^{er} janvier 2011 et mis à jour tous les cinq ans. Ils seront rendus publics. Pour faciliter leur réalisation, les distributeurs d'énergie devront communiquer les données nécessaires aux collectivités territoriales.

Les plans climat énergie territoriaux définissent une stratégie globale et transversale de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre sur un territoire déterminé. Ils permettent d'évaluer les sources d'émissions de gaz à effet de serre, de se fixer des objectifs de réduction, de formuler des propositions pour réduire ces émissions et de définir les modalités de mise en œuvre avec les différents acteurs du territoire. Le présent projet de loi rend obligatoire l'adoption d'un plan dans les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants avant le 31 décembre 2012. Comme le bilan des émissions, le plan climat énergie territorial est rendu public et révisé tous les cinq ans. Il doit comporter un dispositif de suivi des résultats obtenus.

II. — FAVORISER LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LA PRISE DE DÉCISION

La promotion d'une « démocratie écologique » suppose de mieux associer le public à la prise de décisions publiques dès lors que celles-ci ont des conséquences environnementales.

A. DES PROCÉDURES DIVERSES

Diverses procédures d'information et de consultation du public permettent d'associer le public aux décisions qui présentent des enjeux environnementaux. Il convient de distinguer les procédures d'expertise des procédures de consultation.

1. Les procédures d'expertise environnementale

Le code de l'environnement prévoit deux catégories d'évaluation de l'impact environnemental des décisions publiques, en fonction du type de décision :

— « l'étude d'impact » pour les travaux, ouvrages et aménagements publics ou privés soumis à une autorisation ;

— « l'évaluation environnementale » pour les plans et programmes d'aménagement du territoire, ainsi que pour les documents d'urbanisme.

a) L'étude d'impact

L'obligation de réaliser une étude d'impact sur les effets sur l'environnement d'un projet a été introduite par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. L'article 2 de cette loi énonce l'obligation de prendre en compte les préoccupations d'environnement à l'occasion des travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui doivent être autorisés ou approuvés par une collectivité publique. Cette prise en compte s'effectue au moyen d'une étude d'impact.

Le terme d'étude d'impact désigne à la fois la procédure d'expertise et le document qui en résulte. Le maître d'ouvrage doit ainsi mener une réflexion approfondie sur l'impact de son projet sur l'environnement et indiquer les dispositions qu'il a prises pour limiter cet impact.

L'intérêt de cette procédure pour la protection de l'environnement est multiple :

— elle incite le maître d'ouvrage, en amont, à concevoir un projet respectueux de l'environnement ;

— elle favorise le contrôle du projet par l'administration, notamment quand son avis, son autorisation ou son approbation sont requis ;

— elle facilite le contrôle du projet par le public lorsque ce projet est soumis à une enquête publique, puisque l'étude d'impact fait partie du dossier d'enquête publique consultable par le public. En l'absence d'enquête publique, l'étude d'impact peut être consultée une fois que la décision administrative a été prise ;

— elle favorise le contrôle du juge. Outre le contrôle de la régularité formelle des décisions, le juge administratif peut contrôler plus aisément l'erreur manifeste d'appréciation de l'administration puisqu'il dispose de donner lui permettant de vérifier que l'administration a bien pris en compte les enjeux environnementaux.

L'étude d'impact a été consacrée par le droit communautaire. La directive 85/337/CEE du 27 mai 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement impose ainsi de procéder à une évaluation des impacts sur l'environnement des principaux projets de construction et de mettre les résultats à la disposition du public. Cette directive définit des exigences minimales en termes de projets soumis à cette obligation et de contenu de l'étude d'impact.

L'étude d'impact est obligatoire pour les seuls projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, notamment en fonction de leur importance. La plupart des projets ne sont donc soumis à cette obligation que s'ils dépassent un seuil fixé par décret. Le seuil le plus courant est un seuil financier : un coût supérieur à 1,9 million d'euros. Toutefois, certaines catégories de projet sont soumises à un seuil relatif à la surface géographique concernée ou à la puissance de l'ouvrage. Enfin, certains types de projets sont soumis à cette obligation sans condition de seuil. Au total, près de 5 000 projets par an font l'objet d'une étude d'impact, dont près de la moitié pour des installations classées pour la protection de l'environnement.

En dessous des seuils réglementaires, certains projets doivent faire l'objet d'une expertise simplifiée appelée « notice d'impact ». La notice d'impact doit indiquer les incidences éventuelles du projet sur l'environnement et les conditions dans lesquelles l'opération projetée satisfait aux préoccupations d'environnement. À la différence de l'étude d'impact, elle ne fait pas l'objet d'une mesure de publicité spécifique, mais relève du régime de droit commun d'accès aux documents administratifs. Cette procédure permet d'aller au-delà des exigences fixées par le droit communautaire.

b) L'évaluation environnementale

Le dispositif des études d'impact a été complété par une procédure permettant d'expertiser, en amont, les documents publics de planification qui précèdent et qui conditionnent la réalisation de projets.

La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a introduit une évaluation environnementale des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Elle a été transposée en 2004 en droit français ⁽¹⁾.

L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un « *rapport environnemental* » qui évalue les effets notables du document sur l'environnement.

Deux catégories de plans et programmes sont soumises à cette obligation :

— les plans, schémas ou programmes relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire et avec lesquels doivent être compatibles les projets donnant lieu à une étude d'impact.

— les plans, schémas et programmes qui fixent des prescriptions ou des orientations avec lesquelles doivent être compatibles des travaux ou projets d'aménagement s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Il s'agit notamment des plans d'élimination des déchets, des schémas de gestion des eaux, des schémas d'aménagement des forêts et des plans de déplacements urbains.

En outre, la plupart des documents d'urbanisme sont soumis à une procédure d'évaluation environnementale régie par le code de l'urbanisme. Tel est le cas des directives territoriales d'aménagement, du schéma directeur de la région Île-de-France, des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et de certains types de plans locaux d'urbanisme (PLU).

2. Les procédures de consultation du public

La principale procédure de consultation du public est l'enquête publique. Toutefois, les projets les plus importants peuvent également faire l'objet d'un débat public au stade de leur conception.

(1) Elle a été transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et le décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

a) L'enquête publique

Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, ainsi que certains documents de planification, sont soumis à enquête publique.

Un cadre commun pour les différentes enquêtes publiques en matière environnementale a été créé par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite « loi Bouchardeau ».

Cette loi a fixé des exigences plus élevées que pour les autres catégories d'enquêtes publiques.

En premier lieu, elle a renforcé l'information du public en imposant une publicité préalable à la tenue de l'enquête, en étoffant le contenu du dossier d'enquête publique pouvant être consulté, en prévoyant l'organisation de réunions publiques et en permettant aux associations agréées de protection de l'environnement de se faire communiquer le dossier d'enquête.

En deuxième lieu, la loi a renforcé les garanties d'indépendance du commissaire enquêteur. Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont nommés par le président du tribunal administratif sur la base de listes d'aptitude établies par des commissions départementales. À l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend un rapport et des conclusions motivées, favorables ou défavorables au projet, les deux étant rendus publics. Si l'avis du commissaire enquêteur est défavorable, la suspension du projet est de droit si le requérant invoque un moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision.

Comme pour les études d'impact, l'obligation d'effectuer une enquête publique est subordonnée à des seuils réglementaires qui varient selon le type de projet.

b) Le débat public

Le débat public a été instauré afin de permettre de consulter le public dès la conception d'un projet, à la différence de l'enquête publique qui intervient plus tardivement, juste avant que le projet ne soit adopté ou approuvé par l'administration.

Cette procédure a été initiée par la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, qui prévoyait l'organisation de débats, sous l'autorité des préfets, pour les grands travaux linéaires, en amont de l'enquête publique. Elle a ensuite été établie par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

À la différence des autres procédures de consultation, le débat public permet de consulter le public sur l'opportunité même du projet ⁽¹⁾, ainsi que sur ses objectifs et caractéristiques principales, tandis que l'enquête publique porte sur un projet déjà détaillé dont seules certaines modalités d'application peuvent être revues.

Le champ d'application du débat public est plus restreint que celui des enquêtes publiques : seules les opérations d'aménagement d'intérêt national qui présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire peuvent faire l'objet de cette procédure. Il s'agit notamment de projets de construction d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, de lignes électriques, d'oléoducs ou gazoducs, de barrages, d'installations nucléaires ou de grands équipements.

À la différence de l'enquête publique, le débat public n'est pas obligatoire dès lors que les caractéristiques du projet dépassent les seuils fixés par décret. Au-dessus de ces seuils, le maître d'ouvrage doit seulement saisir la Commission nationale du débat public (CNDP), autorité administrative indépendante qui est le garant de la participation du public ⁽²⁾. La CNDP examine si le projet remplit les conditions qui rendent nécessaire l'organisation d'un débat public. La CNDP peut également être saisie à titre facultatif par le maître d'ouvrage et dix parlementaires, ainsi que par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace territorialement intéressé ou par une association agréée de protection de l'environnement exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national.

Si la CNDP décide d'organiser un débat, elle est garante de son impartialité, de sa transparence, de sa sincérité et de son caractère contradictoire. Elle constitue une commission particulière de trois à sept membres, qui mène le débat sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage. Le débat public ne peut excéder une durée de quatre mois, qui peut être prolongée de deux mois lorsqu'une expertise est réalisée. Il a peu de conséquences juridiques : le président de la commission particulière établit un compte-rendu et le président de la CNDP dresse un bilan du débat, qui seront mis à la disposition du commissaire enquêteur au stade de l'enquête publique. À la différence du commissaire enquêteur, la CNDP ne donne pas d'avis sur le projet.

À défaut d'organiser un débat public, la CNDP peut recommander au maître d'ouvrage une simple concertation, selon des modalités qu'elle propose.

(1) La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu que le débat public peut porter sur l'opportunité même du projet, ce qui était exclu auparavant.

(2) La CNDP a été transformée en autorité administrative indépendante par la loi du 27 février 2002 précitée.

B. DES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES

1. L'adaptation au nouveau cadre juridique

L'adoption de nouvelles normes contraignantes en matière de participation du public à la prise de décision en matière environnementale impose de procéder à une réforme des procédures françaises.

a) La convention d'Aarhus

Dès la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, adoptée en juin 1992, les États avaient convenu que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement était d'assurer la participation de tous les citoyens* »⁽¹⁾. En application de ce principe, après plusieurs années de négociations entre les États et les ONG, a été signée, le 25 juin 1998, la Convention sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite « convention d'Aarhus ». La convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001 et a été ratifiée par la France le 8 juillet 2002.

La convention comprend trois principaux volets : le droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques dans le domaine de l'environnement (articles 4 et 5), la participation du public au processus de prise de décision dans le domaine de l'environnement (articles 6, 7 et 8) et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (article 9).

Les décisions devant faire l'objet d'une participation du public sont définies de manière large et incluent :

— les décisions relatives à des activités particulières, c'est-à-dire les projets d'infrastructures ;

— les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ;

— l'élaboration de normes contraignantes en matière environnementale.

• S'agissant des activités particulières, la convention prévoit une participation du public pour une liste d'activités telles que la production d'énergie, la production de métaux, l'industrie minière, l'industrie chimique, le traitement des déchets et des eaux usées, l'extraction de pétrole ou la construction de grandes infrastructures.

Elle stipule notamment que :

— les différentes étapes de la procédure de participation doivent être organisées dans des « *délais raisonnables* » permettant au public de s'informer, de se préparer et de participer effectivement ;

(1) Principe n° 10.

— la participation du public doit commencer au début de la procédure, « *lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* » ;

— les résultats de la procédure de participation doivent être « *dûment pris en considération* » lors de la prise de décision ;

— le public doit être informé de la décision prise, qui doit être publiée assortie des motifs et des considérations sur lesquels elle est fondée.

• S'agissant des plans et programmes, la convention prévoit une concertation avec un public désigné par l'autorité publique et informé par celle-ci. L'autorité publique doit prendre des dispositions de manière à ce que la participation s'effectue dans un cadre transparent et équitable.

Comme pour les opérations, l'autorité publique doit respecter des délais raisonnables, organiser la participation alors que toutes les options sont encore possibles et prendre dûment en considération les résultats de la procédure.

• S'agissant de l'élaboration de normes, la convention prescrit une participation effective du public pendant la phase d'élaboration. Les pouvoirs publics doivent publier un avant-projet, respecter des délais suffisants pour permettre une participation effective et donner au public la possibilité de formuler des observations directement ou par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

b) Le droit communautaire

Les exigences communautaires en matière d'études d'impact des projets ayant une incidence sur l'environnement ont été renforcées par deux directives du 3 mars 1997 et du 26 mai 2003 modifiant la directive du 27 juin 1985 précitée ⁽¹⁾.

La réforme de 1997 a été motivée par le souci de permettre à l'étude d'impact d'avoir une réelle influence sur le contenu du projet. La directive du 3 mars 1997 a ainsi complété la liste des informations devant être communiquées, en imposant au maître d'ouvrage d'indiquer les principales solutions alternatives qu'il avait envisagées et les principales raisons de son choix. Elle a également renforcé les obligations de motivation des décisions administratives eu égard aux préoccupations environnementales. L'administration doit notamment exposer les raisons justifiant le projet et les mesures prises pour en éviter ou en limiter les inconvénients sur l'environnement.

La directive du 26 mai 2003 a renforcé la participation du public, par cohérence avec la convention d'Aarhus. Elle a prévu une information du public sur la procédure d'étude d'impact et défini quelles informations devaient être communiquées au public. Elle a précisé que le public doit pouvoir formuler des

(1) Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 ; Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003.

observations dans un délai raisonnable. Elle a enfin indiqué que la décision finale de l'administration doit s'accompagner d'un exposé des raisons qui ont fondé la décision et d'une description des mesures de limitation des effets négatifs sur l'environnement.

La Commission européenne a adressé deux mises en demeure successives à la France pour des manquements à la transposition de la directive du 27 juin 1985 modifiée. En particulier, la Commission européenne a relevé que le système français de seuils à compter desquels l'étude d'impact est obligatoire ne permet pas de respecter le champ d'application défini par la directive. La directive prévoit que les projets doivent faire l'objet d'une étude d'impact en fonction de leurs caractéristiques, de leur localisation ou de leur impact. Or en France, un projet qui a des incidences notables sur l'environnement sans pour autant atteindre le seuil de 1,9 million d'euros ne peut pas être soumis à une étude d'impact. La Commission européenne a également signalé que la législation française ne prévoit pas que l'étude d'impact doit comprendre une analyse des effets cumulés du projet avec les autres projets connus. Par ailleurs, la législation française ne prévoit pas explicitement que la décision administrative finale doit prendre en considération l'étude d'impact.

c) La Charte de l'environnement

La Charte de l'environnement a été intégrée au bloc de constitutionnalité par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement. Cette réforme a permis d'élever au niveau constitutionnel les principes fondamentaux de protection de l'environnement qui n'étaient reconnus que par la loi.

Certains des principes énoncés par la Charte de l'environnement appellent à un renforcement de la législation sur l'évaluation environnementale et la participation du public en matière environnementale.

Ainsi, l'article 3 de la Charte dispose que « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». L'article 7 mentionne que « *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* ».

La référence aux conditions fixées par la loi implique, en premier lieu, que la Charte ne produit pas d'effet direct sur les droits et obligations des personnes physiques et morales. Il convient donc, pour assurer le respect de ces principes, d'édicter des dispositions législatives.

Cette formulation a pour effet, en second lieu, d'élever au niveau législatif les normes régissant l'information et la participation du public. La Charte de l'environnement réserve au législateur la faculté de définir les conditions et les

limites dans lesquelles s'exerce le droit à l'information et à la participation. Le pouvoir réglementaire est donc incompétent pour définir ces modalités, comme l'a confirmé la jurisprudence du Conseil d'État ⁽¹⁾. Ce dernier a indiqué que « *ne relèvent du pouvoir réglementaire (...) que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur* ». Or, dans l'état du droit français, de nombreuses modalités de participation du public sont fixées par voie réglementaire.

2. Une plus grande effectivité de la participation du public

a) Le lien entre participation du public et protection de l'environnement

Les travaux du Grenelle de l'environnement sur la construction d'une démocratie écologique ont mis en évidence les progrès susceptibles d'être réalisés en matière d'association des citoyens à la prise de décision.

La notion de démocratie écologique souligne le lien existant entre la protection de l'environnement et la participation du public. Ainsi, dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, votre rapporteur considèrerait qu'« *une nouvelle gouvernance apparaît nécessaire pour prendre en compte les préoccupations environnementales et de long terme dans le processus de prise de décision. Le mode d'élaboration actuel des normes juridiques, fondé sur l'exercice d'un pouvoir unilatéral et sur un appareil administratif hiérarchique, se révèle peu adapté pour arbitrer entre des intérêts contradictoires, notamment entre intérêts à court terme ou à long terme, entre intérêts économiques et risques environnementaux. La gouvernance, à l'inverse, implique la recherche d'un équilibre entre les divers acteurs sociaux, publics, privés et civiques. L'élaboration des normes en partenariat avec ces acteurs permet de concilier au mieux les intérêts antagonistes* » ⁽²⁾. C'est pourquoi les groupes de travail du Grenelle de l'environnement avaient préconisé d'étendre le champ d'application des procédures de participation du public et de mieux prendre en compte les résultats de ces procédures. Il convient en effet de mener une réelle concertation et une remontée d'observations à destination des décideurs, et non une simple information ou une opération de communication comme cela se fait trop souvent.

En outre, la demande de participation de la part des citoyens est devenue plus importante. En effet, l'opinion publique est devenue plus sensible vis-à-vis des décisions visant à créer de nouvelles grandes infrastructures en raison de la raréfaction de l'espace et de l'urbanisation du territoire. On constate notamment

(1) CE Ass. 3 oct. 2008, Cne Annecy, n° 297931. Cet arrêt annule un décret du 1^{er} août qui prévoyait la mise en œuvre d'une enquête publique et des modalités d'information et de publicité pour la délimitation des zones protégées autour des lacs de montagne.

(2) Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, par M. Éric Diard, n° 1125, XIII^e législature, 24 septembre 2008.

une exigence plus forte de motivation des décisions administratives qui autorisent un projet. L'existence d'une réelle concertation préalable est devenue nécessaire à l'acceptabilité sociale d'un projet et son absence conduit à un contentieux systématique.

b) Les limites des procédures de participation

Les procédures existantes de participation du public, notamment l'enquête publique et le débat public, font l'objet de critiques récurrentes.

En premier lieu, les citoyens gardent souvent un sentiment de frustration et ont l'impression d'avoir été conviés à une « concertation alibi », pour plusieurs raisons.

D'une part, il est souvent difficile aux citoyens et aux associations de protection de l'environnement, dont les moyens humains et techniques sont souvent modestes, d'analyser un projet mis au point à l'issue d'un long travail technique ou de financer des contre-expertises. Le maître d'ouvrage et l'administration peuvent en outre être réticents à remettre en question un projet qui a fait l'objet d'un long travail technique de plusieurs experts.

D'autre part, la consultation du public se fait en général dans le cadre de l'enquête publique, qui intervient alors que le projet est déjà largement arrêté. À ce stade, il est impossible de remettre en cause les caractéristiques principales du projet. Il est également difficile d'examiner des contre-propositions, ce qui supposerait un travail considérable et ralentirait le projet.

Or, si les participants au débat ont l'impression que leur interlocuteur est fermé à toute suggestion, le débat peut se cristalliser en conflit sur l'opportunité du projet lui-même et générer des blocages. Cela se produit notamment au stade de l'enquête publique, qui est trop tardive pour permettre une remise en cause des caractéristiques fondamentales du projet.

En deuxième lieu, les modalités concrètes d'information et de participation sont parfois archaïques. Les documents mis à la disposition du public sont souvent d'une grande technicité, sans effort de vulgarisation. Certains travaux préparatoires ne sont pas communiqués. Enfin, les modalités de consultation ne permettent pas toujours aux citoyens d'en prendre connaissance facilement, notamment pour le dossier d'enquête publique qui est consultable en mairie, aux heures ouvrables.

Enfin, les procédures de participation du public n'ont qu'une portée limitée sur l'avenir du projet. Au mieux, les résultats de la concertation font l'objet d'un rapport ou d'un compte-rendu, ce qui peut décourager certaines personnes de participer.

c) Les propositions formulées dans le cadre du Grenelle de l'environnement

Pour éviter les deux écueils de l'indifférence du public et de la contestation du bien-fondé du projet lui-même, le groupe de travail du Grenelle de l'environnement sur la démocratie écologique avait préconisé :

— de consulter le public dès l'élaboration des plans, schémas et programmes d'aménagement ;

— d'améliorer l'information fournie aux citoyens, notamment grâce à l'utilisation des nouvelles technologies et à la publication des documents préparatoires ;

— de présenter plus fréquemment des variantes ;

— de moderniser les moyens de recueil des observations du public, en remplaçant le registre sur support papier par des méthodes plus interactives ;

— de renforcer les garanties d'impartialité des procédures de participation, notamment en étendant les compétences de la Commission nationale du débat public.

En outre, afin de renforcer la portée du débat public, l'engagement n° 189 du Grenelle de l'environnement consistait à améliorer la « *gouvernance de l'après-débat* » et à présenter plus systématiquement des solutions alternatives.

Il apparaît particulièrement utile d'associer le public plus en amont de la procédure, sans attendre l'enquête publique, lorsque toutes les options sont encore ouvertes.

C. LES MESURES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi apporte des modifications au régime des études d'impact (articles 86 et 87), des évaluations environnementales (articles 88 à 89 *bis*), des enquêtes publiques environnementales (articles 90, 93 et 94), du débat public (article 95), ainsi que des autres procédures de consultation du public (articles 94 *bis* et 94 *ter*).

1. Généraliser les procédures d'expertise environnementale et de participation du public

Le présent projet de loi élargit le champ d'application des études d'impact et favorise les consultations du public autres que l'enquête publique.

L'article 86 élargit le champ d'application de l'étude d'impact en prenant en compte, au cas par cas, la nature et la localisation des projets pour décider s'ils doivent faire l'objet d'une étude d'impact même en dessous des seuils

réglementaires. Cet examen au cas par cas se substitue au système de la notice d'impact.

Cet article élève par ailleurs au niveau législatif l'obligation d'organiser une procédure spéciale de consultation du public lorsque le projet soumis à étude d'impact ne fait l'objet ni d'une enquête publique, ni d'un débat public. Il précise que cette consultation doit avoir lieu avant la décision administrative, pour que l'administration puisse prendre en considération les résultats. Cela permettra d'associer le public plus en amont des procédures.

L'article 88 complète les dispositions relatives à l'évaluation environnementale des plans, schémas et programmes en incluant les documents de planification susceptibles d'affecter un site classé « Natura 2000 ».

L'article 94 *bis* prévoit une procédure simplifiée de mise à disposition du public pour certains types de travaux et ouvrages ou documents de planification qui ne font pas l'objet d'une enquête publique environnementale ou d'une évaluation environnementale. Cette procédure s'appliquerait notamment aux projets de directives de protection de et de mise en valeur des paysages, aux aménagements légers sur les zones littorales ou au classement d'une forêt comme forêt de protection.

Enfin, l'article 94 *ter* introduit une procédure de consultation du public sur les projets de modification d'une installation nucléaire de base ayant pour effet d'augmenter les prélèvements d'eau ou les rejets.

2. Améliorer la qualité des procédures de participation du public

- En premier lieu, le projet de loi améliore l'information fournie au public en complétant la liste des données qui doivent être communiquées.

Ainsi, l'article 86 étoffe le contenu obligatoire des études d'impact, en indiquant que celles-ci doivent comprendre une description du projet, une analyse des effets cumulés du projet avec les autres projets connus, un dispositif de suivi des mesures tendant à limiter ou compenser les effets négatifs, les solutions alternatives envisagées et un résumé non technique de l'ensemble de ces informations.

L'article 88 complète la liste des documents devant être mis à la disposition du public lors de la consultation effectuée dans le cadre de l'évaluation environnementale des plans, schémas et programmes. Le public devra ainsi être informé de l'autorité compétente pour prendre la décision finale, des personnes auprès desquelles obtenir des renseignements et des avis rendus par les autorités administratives consultées.

De même, l'article 90 prévoit qu'avant l'ouverture d'une enquête publique, le public doit être informé de la décision susceptible d'être prise à l'issue de l'enquête, des modalités de l'enquête publique et de l'existence d'une

étude d'impact, d'une évaluation environnementale ou d'un autre document comprenant les informations environnementales sur le projet. Il complète également le contenu du dossier d'enquête publique, qui devra comprendre l'étude d'impact ou l'évaluation environnementale ainsi que le bilan de la procédure de débat public ou de toute autre procédure de participation organisée avant l'enquête publique.

Cet article étend par ailleurs à toute personne le droit de se faire communiquer à ses frais le dossier d'enquête publique, faculté qui était réservée aux associations agréées de protection de l'environnement.

- En second lieu, le projet de loi garantit une meilleure prise en compte par l'administration des consultations.

Ainsi, l'article 86 indique explicitement que la décision de l'administration d'autoriser ou d'approuver le projet soumis à une étude d'impact doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de l'administration compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. Lors de sa publication, cette décision doit être assortie d'informations concernant le processus de participation du public. De même, l'article 91 prévoit que la déclaration de projet, qui valide le projet à l'issue de l'enquête publique, doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis rendu par l'administration compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public sur l'étude d'impact. L'autorité administrative sera ainsi responsabilisée en devant mieux motiver ses décisions.

De manière similaire, l'article 90 dispose que les observations et propositions recueillies au cours d'une enquête publique doivent être prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'administration compétente pour autoriser le projet ou adopter le document de planification.

Par ailleurs, une décision administrative d'approbation ou d'adoption d'un plan, schéma ou programme sans que l'évaluation environnementale ait été effectuée sera plus facilement suspendue. L'article 89 *bis* prévoit ainsi des modalités simplifiées de suspension de la décision par le juge des référés.

3. Renforcer le contrôle des maîtres d'ouvrage

L'article 86 renforce les moyens de contrôle du respect par le maître d'ouvrage des décisions administratives en matière de limitation ou de compensation des effets négatifs du projet sur l'environnement.

Cet article prévoit, en premier lieu, que la décision de l'administration autorisant le projet doit également prescrire les mesures à prendre pour limiter ou compenser les effets négatifs sur l'environnement et définir des modalités de suivi de ces mesures.

En second lieu, il étend à tout projet soumis à étude d'impact le régime de contrôle administratif prévu en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement. Des agents publics assermentés ou habilités pourront inspecter les lieux à tout moment et se faire communiquer tout document utile du maître d'ouvrage. Les dépenses nécessaires aux analyses et expertises effectuées dans ce cadre seront mises à la charge du maître d'ouvrage. En cas de manquement du maître d'ouvrage à ses obligations, l'administration pourra lui adresser une mise en demeure, puis faire exécuter d'office des mesures et enfin suspendre les travaux.

4. L'élargissement des compétences de la Commission nationale du débat public

L'article 95 du projet de loi réforme la Commission nationale du débat public pour en améliorer la représentativité et en étendre les compétences.

En premier lieu, il en élargit la composition en ajoutant des représentants des salariés et des entreprises, ainsi que des chambres consulaires. Cet élargissement permet d'appliquer le principe de la « *gouvernance à cinq* » qui a guidé les travaux du Grenelle de l'environnement en associant l'État, les syndicats, le patronat, les associations et les collectivités locales.

En deuxième lieu, cet article étend les possibilités d'organiser des débats publics sur des sujets d'ordre général, sans projet précis. Il permet notamment d'organiser un débat public portant sur des options générales en matière de développement durable. La personne publique responsable doit ensuite informer le public des suites données au débat.

L'article 95 instaure par ailleurs un dispositif de suivi à l'issue du débat public. La Commission nationale du débat public devra désormais assurer un suivi du projet entre la fin du débat public et le début de l'enquête publique, afin de mieux articuler ces deux procédures.

Enfin, l'article 95 favorise l'organisation de procédures de consultation en l'absence de débat public. Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie d'un projet pour lequel elle estime qu'il n'y a pas lieu de tenir un débat public, mais seulement une concertation organisée par le maître d'ouvrage, elle pourra désigner un garant de la concertation. En outre, lorsque des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence sur l'environnement ne sont soumis ni à débat public, ni à enquête publique, le responsable du projet pourra organiser une concertation préalable, éventuellement sur demande de l'administration.

III. — SIMPLIFIER LES ENQUÊTES PUBLIQUES

A – UNE MULTIPLICITÉ DE PROCÉDURES D’ENQUÊTE PUBLIQUE

Depuis les années quatre-vingt, les catégories d’enquête publique se sont accumulées au fil des lois successives et sectorielles, sans que les différences soient toujours justifiées. En 2005, le ministère de l’écologie et du développement durable avait ainsi recensé près de 180 types d’enquêtes. La consécration d’un droit à la participation par la Charte de l’environnement a amplifié cette tendance, avec l’instauration de quarante nouvelles procédures d’enquête publique entre 2005 et 2007.

1. Les différentes catégories d’enquête publique

L’enquête publique avait, à l’origine, pour objectif d’adapter la décision administrative à la protection de la propriété. Elle précédait la déclaration d’utilité publique d’un projet. Aujourd’hui il existe de nombreuses enquêtes publiques, dans divers domaines. On peut cependant identifier deux régimes principaux, qui peuvent être qualifiés d’« enquête publique environnementale » et d’« enquête d’utilité publique ».

a) L’enquête publique environnementale

L’enquête publique créée en 1983 par la loi Bouchardeau précitée en matière d’atteintes à l’environnement est devenue la principale procédure. Plus des deux tiers des 15 000 enquêtes publiques menées chaque année sont des enquêtes publiques environnementales, régies par le code de l’environnement.

Cette procédure est la plus formaliste et celle qui apporte le plus de garanties pour les citoyens. La loi prescrit ainsi d’informer à l’avance de l’organisation de l’enquête et définit un contenu minimum du dossier d’enquête. Elle prévoit la possibilité d’organiser des réunions publiques et la communicabilité du dossier d’enquête aux associations agréées de protection de l’environnement. La durée de l’enquête ne peut être inférieure à un mois. Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d’enquête sont nommés par le président du tribunal administratif, et non par le préfet comme dans la plupart des autres procédures d’enquête publique. Enfin, si le commissaire enquêteur émet un avis défavorable, la décision administrative prise à l’issue de l’enquête peut être suspendue par le juge administratif des référés dès lors que le requérant invoque un moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision.

Il convient également de préciser que les principales garanties inhérentes à cette procédure sont fixées par la loi, à la différence des autres types d’enquête publique dont le régime est défini par voie réglementaire. Le législateur avait en effet considéré que l’enquête publique environnementale permet l’exercice d’une

liberté publique. Cette analyse est désormais confortée par la consécration au niveau constitutionnel du droit de participation des citoyens à la prise de décision en matière environnementale.

Plusieurs dispositions législatives particulières prévoyant des enquêtes publiques spécifiques sur des sujets relatifs à l'environnement renvoient au régime fixé par le code de l'environnement. Au total, ce sont donc près de 90 % des enquêtes publiques qui sont organisées selon cette procédure.

b) L'enquête régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

L'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique est un héritage du XIX^e siècle. Elle est aujourd'hui régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a partiellement aligné le régime de l'enquête d'utilité publique sur celui des enquêtes publiques environnementales, plus formalistes. Ainsi, le commissaire enquêteur n'est plus désigné par le préfet mais par le président du tribunal administratif. Toutefois, la durée des deux enquêtes et les conséquences d'un avis défavorable du commissaire enquêteur restent différentes.

Malgré cette harmonisation, la procédure propre à l'enquête d'utilité publique définie par les articles R. 11-4 à R. 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique continue à s'appliquer à une série d'enquêtes publiques. En effet, pour des enquêtes qui ne précèdent pas une déclaration d'utilité publique, il est fréquent que la loi dispose que l'enquête est organisée dans les conditions prévues par le code de l'expropriation. Cette procédure, qualifiée d'« *enquête préalable de droit commun* », suppose notamment la désignation du commissaire enquêteur par le préfet et une durée minimale d'enquête de quinze jours. Elle s'applique à une quarantaine d'enquêtes publiques.

c) Les autres enquêtes publiques

Bon nombre d'enquêtes publiques ne se rattachent ni à l'un, ni à l'autre des deux troncs communs.

Dans certains cas, le régime juridique de l'enquête publique est défini par un texte réglementaire spécifique.

Certains textes de loi se limitent toutefois à prévoir l'obligation de réaliser une enquête publique, sans préciser sous quelle forme. Dès lors qu'aucun texte réglementaire n'impose des formes particulières, l'administration est libre de mener l'enquête publique comme elle le souhaite, sous réserve que les modalités

choisies ne soient pas « *de nature à empêcher [le public] de prendre une connaissance suffisamment précise du projet* »⁽¹⁾.

2. Les difficultés liées à la pluralité d'enquêtes publiques

L'existence de régimes d'enquête publique spécifiques est une source indéniable de complexité pour les administrations comme pour les citoyens et pose un problème de lisibilité du droit. Dans son étude sur l'utilité publique, le Conseil d'État indiquait ainsi que même les juges « *ont de plus en plus de difficultés à maîtriser les subtilités des diverses procédures, dans leur déroulement propre et dans leur articulation* ». Ces difficultés sont particulièrement sensibles lorsque le régime de l'enquête publique n'est pas défini par la loi ou par le décret, ce qui laisse de nombreuses incertitudes sur la manière de conduire l'enquête et accroît le risque d'annulation de la procédure par le juge administratif.

En outre, l'existence d'enquêtes publiques sectorielles conduit fréquemment à devoir organiser plusieurs enquêtes sur un même projet. Un projet peut ainsi être soumis à dix, voire douze enquêtes spécifiques régies chacune par une législation donnée. Cette superposition d'enquêtes a des inconvénients multiples. Elle renchérit le coût des projets pour le maître d'ouvrage et allonge les délais de réalisation. Elle désoriente le public, qui est privé de vision d'ensemble et peut être dépassé ou découragé par la complexité du processus. Enfin, elle accroît sensiblement le risque contentieux puisqu'un vice de forme sur l'une des enquêtes peut aboutir à l'annulation de toutes les décisions administratives prises à l'issue de ces enquêtes.

Un travail de regroupement des différents régimes d'enquête est donc apparu nécessaire. Dès 1999, le Conseil d'État avait ainsi recommandé de fusionner les différents régimes, y compris l'enquête publique environnementale et l'enquête d'utilité publique, pour tendre vers une enquête publique unique. À défaut, une harmonisation des différents régimes et la possibilité de mener des enquêtes uniques ou conjointes sur les opérations faisant partie d'un même projet apparaît indispensable.

B – LES LACUNES DES PROCÉDURES EXISTANTES

1. Des modalités de participation insatisfaisantes pour le public

Les enquêtes publiques font l'objet d'une désaffection du public, alors même que celui-ci demande d'être davantage associé à la prise de décisions.

Ce sentiment de frustration provient souvent d'un malentendu sur l'objet de l'enquête publique. D'une part, l'enquête publique n'est pas une forme de referendum local et l'avis, même majoritaire, des personnes y prenant part n'est

(1) CE 28 février 1994, Groupement foncier agricole des Combys et al.

pas obligatoirement suivi par le commissaire enquêteur, ni *a fortiori* par l'administration. D'autre part, l'enquête publique ne porte pas sur l'opportunité du projet lui-même mais sur ses modalités car elle intervient à un stade déjà avancé de la procédure.

Par ailleurs, certaines administrations confondent encore information et consultation et le public a surtout l'impression d'assister à une opération de communication. Même certains commissaires enquêteurs conçoivent leur mission comme devant expliquer le projet et convaincre les personnes rencontrées, au lieu de recueillir leur avis. Les citoyens ont alors l'impression que les décisions sont déjà prises.

Enfin, le fait que l'enquête publique soit une procédure essentiellement écrite complique la participation en la rendant coûteuse et inégalement répartie. Dès 1999, le Conseil d'État jugeait les méthodes utilisées lourdes, complexes, désuètes et peu interactives.

En pratique, un dossier d'enquête volumineux est consultable en mairie, pendant des horaires limités qui supposent souvent de faire la queue. Il ne peut pas être photocopié, sauf par les associations agréées de protection de l'environnement. Les observations du public sont recueillies sur des registres papiers, qui sont souvent de simples cahiers d'écolier.

Les réunions publiques ne sont pas forcément plus interactives. Il n'est pas rare que la majeure partie de la réunion soit consacrée à une suite de longs monologues du maître d'ouvrage et des diverses administrations concernées. La parole n'est ensuite donnée à la salle qu'à une heure tardive et est monopolisée par les élus locaux et les représentants associatifs, ce qui ne permet pas au citoyen de base de s'exprimer.

Ces différentes insuffisances des enquêtes publiques expliquent la faible mobilisation du public dans la plupart des enquêtes. Plus de huit enquêtes sur dix se déroulent avec peu ou pas de participation du public. Dans les autres cas, il est fréquent que le public vienne uniquement manifester son opposition au projet lui-même. La participation se résume donc souvent aux associations de protection de l'environnement.

En conséquence, l'étude du Conseil d'État comme les travaux du Grenelle de l'environnement ont souligné l'importance de développer l'usage des nouvelles technologies pour la conduite des enquêtes publiques. Les expériences menées en matière de débat public, avec un dossier téléchargeable sur Internet, la possibilité de répondre en ligne à une série de questions et la création de forums permettant des échanges entre internautes, font figure de modèle ⁽¹⁾. La participation au débat

(1) Par exemple, lors du débat public sur le projet de centrale électronucléaire EPR à Flamanville, en 2005-2006, un site Internet permettait à tous de télécharger les outils du débat, notamment le dossier du maître d'ouvrage, et de participer à un système de questions-réponses. Le site a fait l'objet de 22 000 consultations.

public est à la fois plus facile et moins coûteuse. Même si elle se limite encore à des personnes ayant une bonne maîtrise des outils informatiques, elle permet à davantage de personnes de faire valoir leur point de vue que les méthodes classiques.

2. Une articulation imparfaite avec les autres procédures de participation du public

La création de procédures de consultation du public en amont de l'enquête publique a permis d'organiser une concertation sur les caractéristiques principales des projets, ce que ne permettent pas les enquêtes publiques. Toutefois, l'empilement de procédures de concertation a également accru la complexité de la conduite des projets. Alors que le but était d'organiser deux concertations, une en amont puis l'enquête publique, il arrive que certains projets soient soumis à une véritable série de consultations, qui n'améliorent pas la lisibilité de la procédure pour le public.

En outre, les seuils à partir desquels les différentes consultations sont organisées ne sont pas les mêmes, sans que les différences soient nécessairement justifiées. Par exemple, il serait logique qu'un projet qui a des incidences sur l'environnement justifiant la remise d'une étude d'impact soit également soumis à une enquête publique environnementale. Or les seuils prévus par les textes réglementaires applicables à ces deux procédures, bien que très proches, diffèrent fréquemment.

Enfin, les résultats d'une concertation sont rarement pris en compte à l'étape suivante. Il serait souhaitable de mieux articuler les différentes phases de concertation sur un même projet.

3. Un formalisme important

Le formalisme croissant des procédures d'enquête publique s'est traduit par une augmentation de l'insécurité juridique, en particulier sur les grands projets.

Le Conseil d'État a ainsi considéré en 1999 qu'« *en termes de formalisme, les limites du système paraissent aujourd'hui atteintes. Avec le temps, les textes de procédure se sont faits toujours plus précis, plus exigeants, plus complexes de telle sorte que, sur le terrain du contentieux, les risques d'annulation pour vice de procédure ont été considérablement aggravés* ». En conséquence, les maîtres d'ouvrage essaient de se prémunir contre les aléas contentieux. Par exemple, ils peuvent avoir tendance à étoffer le plus possible le contenu du dossier d'enquête, au détriment parfois de sa lisibilité.

Ce formalisme s'explique en partie par l'alignement de certaines enquêtes sur le régime de l'enquête publique environnementale, qui est la plus exigeante. Le rapprochement du régime de celle-ci avec celui du régime de l'enquête d'utilité

publique a ainsi alourdi toutes les procédures comprenant une déclaration d'utilité publique. Or, si les normes constitutionnelles et internationales imposent des règles strictes en matière environnementale, de nombreuses enquêtes peuvent être organisées selon un régime plus souple. Il serait donc souhaitable de revenir à l'enquête publique de droit commun pour tous les projets qui n'ont pas d'impact sur l'environnement.

L'insécurité juridique résultant de ce formalisme a des conséquences dommageables sur le coût des projets. Le risque d'annulation par le juge est même pris en compte en amont dans la détermination des prix, ce qui entraîne une surévaluation fréquente des devis.

4. Le rôle des différents acteurs

a) La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

La loi confie en général à l'État, ou plus précisément au préfet, l'ouverture et l'organisation de l'enquête publique.

Ce rôle de l'État est essentiel pour les enquêtes d'utilité publique car les principes constitutionnels imposent une intervention de l'État pour les expropriations, qui constituent une atteinte au droit de propriété. Le droit de propriété est en effet un droit fondamental⁽¹⁾, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel implique que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques ne dépendent pas des collectivités territoriales et soient les mêmes sur l'ensemble du territoire⁽²⁾. C'est pourquoi seul l'État peut prendre une déclaration d'utilité publique.

Toutefois, ce rôle de l'État est contesté dans les autres procédures d'enquête publique par les collectivités territoriales, qui peuvent avoir le sentiment d'une mise sous tutelle. La loi du 27 février 2002 précitée a limité ce rôle en confiant à l'exécutif local l'ouverture et l'organisation des enquêtes publiques sur les projets engagés par une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un établissement public local. Toutefois, il serait possible de renforcer encore l'autonomie des collectivités territoriales en leur permettant d'organiser les enquêtes publiques sur tous les projets pour lesquels la décision administrative finale dépend de l'autorité locale et non de l'État.

b) Le statut du commissaire enquêteur

Le rôle du commissaire enquêteur est l'objet de critiques aussi bien de la part des maîtres d'ouvrage que des autres parties. D'une part, les maîtres

(1) Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation.

(2) Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 sur la loi relative aux conditions d'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales ; décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 sur le statut de la Polynésie française.

d'ouvrage, et plus particulièrement les personnes publiques, remettent en cause sa légitimité à critiquer le projet dès lors qu'il n'est ni un élu, ni un expert du sujet. Toutefois, l'intérêt de la fonction de commissaire enquêteur est justement de permettre l'avis d'un tiers indépendant. D'autre part, les associations de protection de l'environnement jugent les commissaires enquêteurs trop enclins à rendre un avis favorable sur les projets, quels que soient les résultats de la consultation. Il convient donc d'améliorer les garanties d'indépendance du commissaire enquêteur, par exemple en renforçant les règles déontologiques.

En particulier, le principe de la rémunération du commissaire enquêteur par le maître d'ouvrage est source de suspicions sur l'impartialité du commissaire enquêteur. Dans son étude de 1999, le Conseil d'État a souligné que *« cet état de fait suscite des situations délicates voire des incompréhensions, par exemple lorsqu'une étude approfondie aboutissant à des conclusions négatives est rémunérée à un niveau supérieur à celui d'une étude moins fouillée mais conduisant à un avis positif... ce qui peut s'expliquer, mais est difficile à admettre pour le principal intéressé »*. Il préconisait donc d'abandonner ce système au profit d'un mécanisme de caisse intermédiaire financée par le maître d'ouvrage et rémunérant le commissaire enquêteur.

Le Conseil d'État recommandait par ailleurs de diversifier le recrutement des commissaires enquêteurs. La plupart d'entre eux sont d'anciens fonctionnaires disposant de compétences générales en matière administrative ou technique. Or l'émergence d'enquêtes sur de nouveaux sujets pointus, comme la protection de l'environnement, les biotechnologies ou la santé publique, rend nécessaire de nouvelles capacités d'expertise. Pour cette raison, le Conseil d'État proposait de mettre en place une liste nationale des commissaires enquêteurs pour permettre de faire appel à un commissaire enquêteur d'une autre région mais possédant la compétence nécessaire sur un sujet précis.

C – LA RÉFORME PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI

La réforme prévue par le présent projet de loi a fait l'objet d'un long travail de préparation. Dès 1999, le Conseil d'État avait formulé une série de propositions dans son étude sur *« l'utilité publique aujourd'hui »*. Plusieurs mesures de simplification avaient ensuite été envisagées dans le cadre de la loi n° 2004-1344 du 9 septembre 2004 de simplification du droit. L'article 60 de cette loi avait habilité le Gouvernement à regrouper les différentes procédures d'enquête publique, à harmoniser les différents régimes, à organiser une enquête publique unique pour les projets se composant de plusieurs opérations et à mieux coordonner les enquêtes publiques avec le débat public organisé précédemment. À la suite de cette habilitation, le Gouvernement avait confié un rapport au Conseil général des Ponts et Chaussées et à l'Inspection générale de l'environnement. Cependant, l'ordonnance n'avait pas été publiée.

Une fois élaboré, le projet de réforme a fait l'objet d'une étude d'impact menée par M. Yves Jégouzeau, professeur à l'Université Paris I en juin 2007, sur

la base du cahier des charges établi en 2006 par le Ministère de l'Écologie et du développement durable. Il a trois objectifs principaux :

- simplifier les procédures et accroître la lisibilité du droit applicable, pour améliorer la sécurité juridique et faciliter la participation aux enquêtes ;
- améliorer la qualité de la consultation du public ;
- mettre le droit français en conformité avec les obligations communautaires et internationales en termes de participation et d'information du public.

1. La réforme des enquêtes publiques environnementales

L'article 90 du projet de loi apporte une série de modifications au régime de l'enquête publique environnementale.

Afin de mieux coordonner l'enquête publique avec les procédures d'expertise qui la précèdent, il pose le principe selon lequel tout projet ou document soumis à étude d'impact ou évaluation environnementale fait également l'objet d'une enquête publique environnementale. Cela évitera les discordances injustifiées entre le champ d'application de ces diverses procédures. Quelques exceptions sont toutefois prévues, notamment pour les projets de caractère temporaire ou de faible importance.

L'article 90 rationalise le rôle des différentes personnes publiques en posant le principe selon lequel l'enquête publique est ouverte par l'autorité compétente pour prendre la décision finale, qui n'est pas obligatoirement le préfet.

Cet article renforce les obligations déontologiques des commissaires enquêteurs. Il prévoit que le commissaire enquêteur doit assurer que le public a la possibilité de participer effectivement au processus de décision. Il limite les inconvénients de la rémunération du commissaire enquêteur par le maître d'ouvrage en prévoyant que ce dernier verse systématiquement une provision à l'ouverture de l'enquête publique. Un commissaire enquêteur qui manque à ses obligations pourra être radié des listes départementales. Si, au cours d'une enquête, le commissaire enquêteur ne remet pas son rapport dans le délai imparti, il pourra être dessaisi du dossier au profit d'un suppléant.

L'article 90 encourage le recours aux nouvelles technologies. Il mentionne, en premier lieu, la possibilité d'informer le public de l'existence d'une enquête par voie électronique. Il prévoit notamment d'expérimenter une information dématérialisée pour certains types de projets. L'évaluation environnementale ou le résumé non technique de l'étude d'impact seront alors communiqués par Internet. En second lieu, il précise que la participation du public à l'enquête peut se faire par voie électronique.

Cet article évite enfin que l'organisation d'une enquête publique empêche toute modification du projet, sauf à recommencer toute la procédure. Il permet ainsi de suspendre l'enquête pour que le maître d'ouvrage puisse apporter des modifications et transmettre la nouvelle étude d'impact et l'avis de l'administration compétente en matière d'environnement. Il permet également d'organiser une enquête complémentaire portant uniquement sur les changements apportés au projet.

Toutes les enquêtes publiques qui portent sur des décisions susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement seront désormais organisées selon la procédure prévue par le code de l'environnement. L'article 94 du projet de loi précise ainsi dans divers textes législatifs mentionnant l'exigence d'enquête publique que cette dernière est régie par le code de l'environnement.

2. La simplification des autres catégories d'enquête publique

L'article 92 du projet de loi simplifie le régime de l'enquête d'utilité publique et son articulation avec l'enquête publique environnementale. Si un projet doit faire l'objet de ces deux enquêtes, l'enquête d'utilité publique est régie par les dispositions du code de l'environnement. Son régime est donc totalement aligné sur celui de l'enquête publique environnementale. En revanche, pour les projets qui ne sont pas soumis à une enquête publique environnementale, le projet de loi renvoie à un régime fixé par décret en Conseil d'État. L'enquête d'utilité publique sera donc menée en application des dispositions réglementaires du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette réforme constitue une double simplification. En premier lieu, en l'absence d'enquête publique environnementale, elle permet de mener l'enquête d'utilité publique selon des modalités plus souples. En second lieu, elle limite le nombre de régimes différents d'enquêtes publiques. Pour les projets ayant une incidence sur l'environnement, le régime de l'enquête d'utilité publique est désormais totalement aligné sur celui de l'enquête environnementale. Pour les autres projets, les régimes de l'enquête d'utilité publique et de l'enquête publique de droit commun sont réunifiés.

En outre, afin de limiter les risques contentieux, l'article 90 du projet de loi prévoit qu'une enquête publique menée conformément au code de l'environnement alors qu'elle aurait dû être menée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas illégale. En effet, comme l'enquête publique environnementale est celle qui offre le plus de garanties, cette erreur ne porte pas préjudice aux citoyens.

L'article 94 *ter* complète cette démarche de fusion des différents régimes d'enquête publique en renvoyant au régime défini par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans tous les textes législatifs exigeant une enquête publique sur un sujet qui ne concerne pas l'environnement. Un certain nombre de régimes spécifiques d'enquête sont ainsi supprimés, ce qui n'exclut pas de fixer

quelques modalités spécifiques par voie réglementaire, notamment pour le contenu du dossier d'enquête⁽¹⁾.

3. La possibilité d'organiser une enquête unique

Lorsqu'un projet suppose d'effectuer plusieurs enquêtes publiques régies par des législations différentes, l'article 90 permet d'organiser une enquête publique unique, à condition que les autorités compétentes pour mener les différentes enquêtes soient d'accord. Dans ce cas, l'enquête est ouverte et organisée par une autorité unique, fait l'objet d'un dossier unique et d'un rapport unique du commissaire enquêteur. Toutefois, afin de limiter les risques contentieux, un vice de procédure concernant une seule des enquêtes ainsi regroupées n'entraînera pas l'annulation de la totalité des enquêtes et des décisions prises à l'issue de la procédure. Seule l'enquête viciée et ses suites pourront être annulées.

4. L'interdiction de rendre un document d'urbanisme incompatible avec un projet soumis à enquête publique

L'article 90 *bis* interdit de réviser un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou un plan local d'urbanisme (PLU) entre l'ouverture d'une enquête publique et la déclaration d'utilité publique, si cette modification ou révision a pour effet de rendre le projet incompatible avec le document d'urbanisme. De telles révisions retardent les projets en obligeant le maître d'ouvrage à apporter des modifications et en rendant nécessaire une nouvelle enquête publique.

*

* *

La Commission examine pour avis les articles 26 et 86 à 95 du projet de loi au cours de sa séance du mercredi 17 février 2010. Après l'exposé du rapporteur, elle procède à l'examen des articles.

(1) Dans son étude d'impact sur le projet de réforme, M. Jégouzeau recommandait, en effet, d'unifier le régime des enquêtes publiques en renvoyant systématiquement aux enquêtes de droit commun. Il estimait que « les mesures spécifiques aux diverses enquêtes devraient [...] se limiter à la composition du dossier, à la désignation de l'autorité organisatrice de l'enquête et dans certains cas, à sa portée ».

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE III ÉNERGIE ET CLIMAT

CHAPITRE PREMIER

Réduction de la consommation énergétique et prévention des émissions de gaz à effet de serre

La réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre participe à la lutte contre le réchauffement climatique.

Elle constitue l'un des principaux volets de la réduction de l'empreinte écologique des activités de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques, conformément aux orientations fixées par la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Article 26

(art. L. 229-25 et L. 229-26 [nouveaux] du code de l'environnement et
art. L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales)

Réalisation de bilans des émissions de gaz à effet de serre et adoption de plans climat territoriaux

Cet article instaure deux nouveaux dispositifs tendant à renforcer la lutte contre le réchauffement climatique : la réalisation obligatoire de bilans des gaz à effet de serre et l'élaboration de plans climat territoriaux par les collectivités territoriales.

Article L. 229-25 [nouveau] du code de l'environnement

Bilans des émissions de gaz à effet de serre

a) Les dispositifs existants de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre

Plusieurs textes imposent une réduction des émissions de gaz à effet de serre en France. Des **objectifs chiffrés de réduction de ces émissions** sont notamment assignés par :

— la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, qui a prévu une division par quatre des émissions entre 1990 et 2050, soit une diminution de 3 % par an en moyenne ⁽¹⁾ ;

(1) Selon les données publiées dans le Plan climat, les émissions françaises des gaz à effet de serre couverts par le protocole de Kyoto s'élevaient à 560,6 millions de tonnes d'équivalent dioxyde de carbone en 1990.

— le « paquet énergie climat » adopté par le Conseil européen le 12 décembre 2008, qui prescrit aux États membres de l'Union européenne de réduire de 20 % leurs émissions d'ici 2020 ;

Ces objectifs ont été réaffirmés par la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Dans l'état du droit, les mesures restrictives en matière d'émissions de gaz à effet de serre s'appliquent surtout à certaines activités économiques polluantes. Ainsi, le chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement, intitulé « Effet de serre » instaure un système de quotas d'émissions pour les installations classées et pour les activités de projet au sens du protocole de Kyoto.

Or un grand nombre d'autres activités sont émettrices de gaz à effet de serre, y compris les activités des administrations publiques. Le Plan climat relève notamment que le parc immobilier public représente environ 40 % du parc total des bâtiments tertiaires et ne peut donc pas être négligé.

Les bâtiments publics représentent une part très importante des émissions de gaz à effet de serre des personnes publiques. Cette part est estimée à trois quarts pour les communes, contre 18 % pour l'éclairage public et 8 % pour les véhicules. De nombreuses collectivités territoriales se sont donc déjà engagées dans des interventions visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, qui peuvent réduire de près d'un tiers la consommation d'énergie ⁽¹⁾.

Afin d'encourager ces démarches, le Plan climat actualisé en 2006 mentionne la possibilité d'une aide de l'État au **diagnostic énergétique des bâtiments communaux**, afin d'inciter les collectivités à réduire de 10 % les émissions de leurs bâtiments. Aujourd'hui, l'ADEME finance l'expérimentation de tels diagnostics ou de « bilans carbone » pour les collectivités locales, en partenariat avec d'autres organismes. On peut citer, par exemple, le programme de diagnostics énergétiques des bâtiments communaux mis en place en Saône-et-Loire co-financé par le syndicat départemental d'électrification, l'ADEME, le conseil régional de Bourgogne, le FEDER et les communes. Plus largement, la région Rhône-Alpes a organisé des campagnes d'audits énergétiques globaux à destination des communes, afin de réaliser un état des lieux énergétique de l'ensemble de l'activité des communes.

L'actualisation du Plan climat de 2006 prévoit également un **affichage des consommations énergétiques des bâtiments publics**. Les établissements recevant du public doivent ainsi afficher leur performance énergétique de manière lisible pour le public. Dans ce cadre, plus d'une centaine de villes françaises ont rejoint la campagne « *Display* » qui prévoit un affichage des performances énergétiques des bâtiments publics locaux, sur le modèle des étiquettes des appareils électroménagers.

(1) Ces mesures sont notamment l'amélioration de l'isolation, le renouvellement des chaudières et des lampes, l'amélioration des réglages ou la sensibilisation du personnel.

b) L'instauration d'un bilan obligatoire des émissions de gaz à effet de serre

Le nouvel article L. 229-25 du code de l'environnement complète les dispositions du titre II du livre II du code, consacré à l'air et à l'atmosphère, en instaurant une obligation d'établir des bilans des émissions de gaz à effet de serre.

La mesure des émissions constitue une première étape indispensable pour améliorer l'efficacité énergétique des entreprises ou des personnes publiques. Elle favorise tout d'abord la prise de conscience par les acteurs de l'impact écologique de leurs activités. Elle permet également d'établir un diagnostic sur l'origine des émissions, à partir duquel des mesures de réduction peuvent être envisagées. Enfin, le recueil des différents résultats au niveau national permettra d'améliorer l'information disponible sur l'empreinte écologique des différentes activités, ce qui permettra d'affiner les politiques menées en matière de maîtrise de l'énergie.

• **Cette obligation s'appliquerait, en premier lieu, aux personnes morales de droit privé employant plus de 500 personnes et exerçant leur activité dans un secteur fortement émetteur** de gaz à effet de serre devront également élaborer un tel bilan. Les secteurs fortement émetteurs seront énumérés par un décret ou un arrêté. Pourraient être concernés, par exemple, la production industrielle, la production d'énergie, les transports ou le bâtiment.

Seuls les établissements situés sur le territoire français sont visés par cette obligation, y compris pour apprécier si l'entreprise atteint le seuil de 500 salariés.

Elle s'appliquerait, en second lieu, à l'État et aux grandes collectivités territoriales : les régions, les départements, les communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Elle s'appliquerait également aux autres **personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes**, telles que les grands hôpitaux ou certains établissements publics industriels et commerciaux.

Les entreprises employant moins de 500 salariés, les petites communes et les établissements publics employant moins de 250 personnes ne seront pas obligés de réaliser un bilan de leurs émissions. En effet, la réalisation d'un tel bilan représente un coût significatif et ne peut donc être imposée qu'aux organismes qui bénéficient de services et de moyens suffisants. L'article 18 de la loi du 3 août 2009 précitée prévoit toutefois la mise en place de campagnes d'information et de mesures incitatives pour favoriser la réalisation de bilans des émissions par les personnes morales non soumises à l'obligation.

• Les bilans doivent avoir été établis **avant le 1^{er} janvier 2011**. Ils seront ensuite mis à jour au moins tous les cinq ans.

Les modalités d'élaboration des bilans des émissions diffèrent légèrement de celles prévues par la loi du 3 août 2009 précitée. L'article 18 de cette loi prévoit que l'État étudie la possibilité d'imposer la réalisation d'un bilan des

consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre aux personnes morales employant plus de 250 personnes d'ici à la fin de l'année 2013. Toutefois, cette échéance serait ramenée à la fin de l'année 2010 pour les sociétés cotées.

c) Le contenu du bilan

- Le projet de loi ne précise pas quels sont **les gaz à effet de serre** dont l'émission devra être mesurée. Leur liste sera probablement dressée par voie réglementaire.

Les gaz à effet de serre visés par le Protocole de Kyoto seront probablement inclus dans le bilan :

- le dioxyde de carbone, qui représente près des trois quarts des émissions de carbone et qui provient surtout de la combustion des énergies fossiles et de la déforestation ;

- le méthane, généré par l'élevage de ruminants, les décharges d'ordures ménagères et les exploitations pétrolières et gazières ;

- le protoxyde d'azote (ou oxyde nitreux), qui provient de l'utilisation d'engrais azotés et de certains produits chimiques ;

- les halocarbures, notamment les hydrofluorocarbures (HFC) et perfluorocarbures (PFC) qui sont utilisés dans les systèmes de climatisation et de production de froid, ainsi que dans les aérosols ;

- l'hexafluorure de soufre, qui est utilisé dans les transformateurs électriques.

Le bilan pourra également mesurer les émissions de chlorofluorocarbures (CFC), d'ozone troposphérique (ou de basse altitude), de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils. Ces substances ne sont pas visées par le protocole de Kyoto mais jouent un rôle indirect sur l'effet de serre, notamment en détruisant la couche d'ozone. Les CFC, en particulier, sont pris en compte par le protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

- Le bilan des émissions sera complété par une **synthèse des actions envisagées** par la personne morale pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait que l'élaboration de cette synthèse revêtait un caractère facultatif. En effet, d'autres documents définissent une politique d'action contre les émissions de gaz à effet de serre, notamment les plans climats territoriaux, qui doivent tenir compte du bilan des émissions.

La commission des affaires économiques du Sénat a rendu cette synthèse obligatoire ⁽¹⁾, au motif que l'élaboration du bilan des émissions et la recherche de solutions doivent être articulées. Le bilan doit être la première étape qui aboutit à la définition d'un plan d'action.

• **Les bilans seront rendus publics**, conformément à la convention d'Aarhus. L'exposé des motifs du projet de loi a toutefois précisé que cette publication doit être opérée « *tout en assurant la protection des secrets de fabrication* » pour les entreprises. La mesure de publicité prévue par le présent article ne remet donc pas en cause les secrets protégés par la loi, en particulier le secret en matière industrielle.

d) Les moyens d'élaboration du bilan des émissions

Les bilans des émissions de gaz à effet de serre pourront généralement être effectués par les services de l'entreprise ou de la personne publique, sans recours à des prestataires extérieurs.

En particulier, les moyens internes d'expertise en matière environnementale devraient être renforcés à l'avenir dans les collectivités territoriales. Lors de l'actualisation du Plan climat en 2006, il a notamment été prévu de développer la formation des fonctionnaires territoriaux aux questions environnementales, au moyen de :

— la création de « responsables énergie territoriaux », qui seront chargés de la maîtrise de l'énergie et du développement des énergies renouvelables ;

— l'instauration d'une option « énergie » au concours d'ingénieur territorial pour développer les compétences en matière d'énergie ;

— la création de services de conseil en énergie partagé auprès des structures intercommunales, des pays, des départements, des régions ou des agences locales de l'énergie. Ces services apporteront une assistance aux communes les plus petites.

• À l'initiative de M. Daniel Soulage et des membres du groupe Union centriste, la commission des affaires économiques du Sénat a prévu que « *La méthode d'établissement de ce bilan est mise gratuitement à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements* ».

En conséquence, le paragraphe II du présent article prévoit un gage pour compenser la perte de recettes pour l'État.

(1) La commission a adopté trois amendements identiques présentés par Mme Évelyne Didier et les membres du groupe GCR-CSP, M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés et M. Jacques Muller et plusieurs de ses collègues.

L'objectif est de faciliter l'élaboration des bilans par les collectivités territoriales, notamment en mettant à leur disposition les méthodes développées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

• Le Sénat a adopté un amendement de M. Philippe Richert, qui avait fait l'objet d'un avis défavorable du Gouvernement et de la Commission, prévoyant :

— d'une part, que le bilan des émissions doit être élaboré en respectant une cohérence méthodologique avec « *les bilans régionaux établis dans le cadre de l'article L. 222-1* ». En effet, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 nouveau du code de l'environnement suppose d'établir au préalable un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre et un bilan énergétique.

— d'autre part, que les personnes publiques peuvent confier l'élaboration des bilans des émissions aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air visées à l'article L. 221-3 du code de l'environnement. Ces associations, qui sont au nombre de 40, surveillent la présence de polluants dans l'air, en particulier le dioxyde de soufre, les particules en suspension, l'oxyde d'azote, l'ozone, le monoxyde de carbone et les composés organiques volatils.

Article L. 229-26 [nouveau] du code de l'environnement

Plans climat-énergie territoriaux

a) Une pratique actuelle encouragée par le Plan Climat

La nécessité de diminuer les émissions de gaz à effet de serre est prise en compte de manière croissante dans la gestion locale. En particulier, l'élaboration par les collectivités locales de plans locaux de lutte contre l'effet de serre se développe depuis plusieurs années.

Ce type de plans est apparu dans les années 90 dans plusieurs pays européens, en particulier dans ceux où les questions énergétiques sont une compétence locale ⁽¹⁾. Depuis quelques années, de tels plans d'action sont apparus en France pour définir des stratégies globales touchant tous les secteurs émetteurs de gaz à effet de serre : les bâtiments, les transports, la consommation énergétique, la gestion des déchets, l'urbanisme... Ces plans s'inscrivent souvent dans des programmes plus larges de protection de l'environnement, en particulier les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux, qui sont menés en partenariat avec la société civile et les acteurs socio-économiques.

Par exemple, le plan de maîtrise des gaz à effet de serre de la ville de Chalon-sur-Saône porte sur l'élaboration du plan local d'urbanisme, les véhicules municipaux, les quartiers à haute qualité environnementale (HQE), le management

(1) Les plans locaux de lutte contre l'effet de serre sont ainsi apparus en premier lieu en Suède, en Finlande, au Danemark, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Autriche.

environnemental, le schéma cyclable, l'éclairage public, les bâtiments, la sensibilisation du public et les partenariats avec les entreprises. La combinaison de ces politiques doit permettre de réduire le niveau des émissions de gaz à effet de serre de 5 % entre 2006 et 2010.

Le principal intérêt de ces plans est de coordonner les actions prises dans un territoire donné par les différents acteurs qui émettent des gaz à effet de serre. Ils contribuent ainsi à rationaliser les actions territoriales en matière climatique. Ils constituent également une incitation aux collectivités territoriales de se doter d'outils de mesure communs. Enfin, les plans climat territoriaux sont un moyen de responsabilisation des autorités locales, conformément à l'objectif d'exemplarité des collectivités publiques en matière environnementale.

Le Plan Climat de 2004 souligne l'importance des plans climat territoriaux, qui « *constituent l'action la plus représentative et la plus structurante proposée aux collectivités* », pouvant être mise en œuvre à chaque niveau et permettant de réduire d'1,2 million de tonnes les émissions de CO₂ avant 2010. Il leur assigne deux finalités : améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Pour cela, les plans climats doivent comporter :

- un état des lieux des émissions de gaz à effet de serre du territoire et de leur tendance d'évolution, généralement accompagné d'un bilan des émissions de polluants. Ce diagnostic est un préalable indispensable ;

- une stratégie commune à la collectivité territoriale et aux acteurs socio-économiques ;

- des objectifs et des indicateurs de résultats ;

- un volet « adaptation » pour évaluer la vulnérabilité du territoire aux changements climatiques.

En application du Plan Climat, les collectivités territoriales ayant souhaité s'engager dans l'élaboration d'un plan climat territorial ont bénéficié du soutien financier de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ainsi, une dimension énergétique a été mieux prise en compte dans les contrats État-région, dont une annexe prévoit les modalités d'intervention et de soutien de l'ADEME en matière d'efficacité énergétique et de lutte contre les gaz à effet de serre. Les contrats d'actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique (ATEnEE), lancés en 2002 par l'ADEME et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), permettent des actions similaires à destination des agglomérations, des pays et des parcs naturels régionaux. Grâce à cette aide aussi bien organisationnelle que financière, des bilans énergétiques territoriaux ont été réalisés par la communauté urbaine du Grand Lyon, la communauté d'agglomération de Grenoble ou par le parc naturel régional du Pilat, ainsi que par les régions Rhône-Alpes, Bourgogne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Alsace et Nord-Pas-de-Calais.

La mise en place de stratégies favorables à l'environnement et au développement durable peut également faire l'objet d'une aide communautaire dans le cadre du programme LIFE Environnement⁽¹⁾.

Les collectivités territoriales bénéficient par ailleurs de l'appui des agences locales de l'énergie et d'associations de protection de l'environnement. Par exemple, la ville de Chalon-sur-Saône a élaboré son programme de maîtrise des gaz à effet de serre en partenariat du *World Wildlife Fund* (WWF). Les agences locales de l'énergie peuvent notamment réaliser les diagnostics des émissions lorsque ceux-ci ne peuvent pas être effectués par les services de la collectivité.

Le Plan Climat prévoit la mise en place d'un réseau informel des collectivités territoriales investies dans ces démarches afin de faciliter la coordination et les échanges d'expériences.

Lors de l'actualisation en 2006 du Plan Climat, il a été fixé comme objectif d'inciter les communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants à réaliser un plan climat territorial, au moyen d'un soutien financier pour la réalisation des études pour la phase de diagnostic.

b) Le projet de loi

L'article L. 229-26 nouveau institue des plans climat dans les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et dans les communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants.

Alors que le projet de loi initial retenait l'appellation « plan territorial pour le climat », la commission des affaires économiques du Sénat lui a substitué l'appellation « plan climat-énergie territorial », par coordination avec la terminologie employée dans la loi de programmation précitée.

• L'élaboration et la révision du plan

Le plan climat-énergie territorial doit être adopté avant le 31 décembre 2012, c'est-à-dire au plus tard un an après l'élaboration du bilan des émissions. Il doit par la suite être révisé au moins tous les cinq ans, comme le bilan des émissions.

Ce plan est rendu public.

À l'initiative de M. Thierry Repentin, le Sénat a ajouté un **paragraphe II bis** permettant aux organismes d'habitations à loyer modéré d'être

(1) L'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE) permet de financer des programmes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des technologies non polluantes, d'environnement urbain, de qualité de l'air, de réduction et recyclage des déchets, de gestion de l'eau et de promotion d'une conception écologique des produits et services.

consultés sur le projet de plan. Si le représentant de l'ensemble des organismes situés dans la région en fait la demande, le projet de plan doit lui être soumis. Il dispose d'un délai de deux mois pour rendre un avis écrit. À défaut, son avis est réputé favorable. Cette disposition est similaire à celle prévue pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ⁽¹⁾.

- Le contenu du plan

Le plan climat-énergie territorial, qui doit tenir compte du bilan des émissions de gaz à effet de serre, recense les actions mises en place afin d'améliorer l'efficacité énergétique et de diminuer les émissions. Il se compose de trois volets :

- les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité ;
- le programme des actions à réaliser pour atteindre ces objectifs ;
- un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

Les actions prévues par le plan comprennent aussi bien des actions directes des collectivités dans leur champ de compétences que les impulsions qu'elles peuvent donner à d'autres acteurs. Par exemple, la mission interministérielle de l'effet de serre recommande une politique de maîtrise de la circulation routière et d'aménagement de la voirie, par la limitation du stationnement en centre-ville, la création de rues piétonnes et de pistes cyclables et le développement de transports collectifs, la promotion de la collecte sélective et du recyclage des déchets, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments locaux et un effort de sensibilisation des ménages et des entreprises.

Un amendement de M. Jean-Claude Merceron et des membres du groupe Union centriste, adopté par la commission des affaires économiques du Sénat, a complété la liste des actions par une mention de l'augmentation de la production d'énergie renouvelable et a précisé que les réductions des gaz à effet de serre doivent être conformes aux objectifs fixés par la réglementation de l'Union européenne.

- L'articulation du plan avec les autres documents de programmation

Le paragraphe IV de cet article précise que le plan climat-énergie territorial doit être compatible avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie créé par l'article 23 du présent projet de loi. Ce schéma, qui est élaboré conjointement par les services de l'État et les régions, s'impose donc aux autres collectivités.

En outre, pour éviter la superposition de plusieurs instruments similaires et favoriser l'accès à l'information, le plan climat-énergie territorial sera intégré à

(1) Article L. 123-8 du code de l'urbanisme.

d'autres documents de planification ou d'information élaborés par les collectivités territoriales :

Dans les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les départements, le plan climat-énergie territorial sera intégré au nouveau « rapport consolidé de développement durable » créé par l'article 101 du projet de loi. Ce dernier insère deux nouveaux articles L. 2311-1-1 et L. 3311-2 du code général des collectivités territoriales, qui prévoient que le maire ou le président du conseil général présente, préalablement aux discussions sur le budget, « *un rapport, sur la situation en matière de développement durable intéressant la collectivité et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation* ».

En revanche, dans les régions et dans la collectivité territoriale de Corse, le plan climat-énergie territorial ne sera pas intégré au rapport consolidé de développement durable. Les régions pourront intégrer leur plan climat dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

Sur proposition du rapporteur de la commission des affaires économiques, le Sénat a prévu que le plan climat-énergie territorial constitue le volet climat de l'agenda 21 local ou du projet territorial de développement durable⁽¹⁾. Les collectivités territoriales qui s'engagent dans la réalisation de tels programmes globaux ne doivent pas être contraintes de réitérer le processus suivi pour élaborer le plan climat-énergie territorial. Ainsi, le risque d'incohérence entre les différents documents est écarté.

• Un décret en Conseil d'État définira les conditions d'application de cet article, en précisant notamment la procédure d'adoption et le contenu du plan. Sur proposition de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a indiqué que ce décret peut déterminer des méthodes de référence pour la réalisation des bilans des émissions de gaz à effet de serre prévus par l'article L. 229-25 nouveau du code de l'environnement.

Article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales

Information due par les distributeurs d'énergie aux communes et établissements publics de coopération intercommunale

Le **paragraphe III** de l'article 26 résulte de l'adoption par le Sénat de deux amendements de Mme Anne-Marie Payet et de M. Jean-Paul Alduy qui complètent la liste des informations devant être apportées par les organismes de distribution d'électricité et de gaz aux collectivités territoriales.

(1) *Les Agenda 21 locaux s'articulent autour de cinq finalités : la lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère, la conservation de la biodiversité et la protection des milieux et des ressources, la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre générations, l'épanouissement de tous les êtres humains et un développement suivant des modes de production et de consommation responsables.*

L'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales dispose que ces organismes doivent fournir certaines informations aux autorités concédantes de la distribution publique d'électricité et de gaz, c'est-à-dire aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale. En particulier, ils doivent communiquer chaque année la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés.

Le présent article ajoute qu'ils doivent également transmettre chaque année les données permettant d'élaborer les plans climat-énergie territoriaux et les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. Ils devront également détailler leur contribution aux plans climat-énergie territoriaux qui les concernent.

Ces données sont nécessaires aux collectivités territoriales pour établir les bilans des émissions et les plans climat-énergie territoriaux, ainsi que pour définir et évaluer leur politique énergétique. C'est pourquoi le présent article prévoit d'en faciliter la transmission en prévoyant une fréquence annuelle. Cela simplifiera le travail des concessionnaires en évitant qu'ils ne soient sollicités à plusieurs reprises pour transmettre des informations. En outre, cela mettra fin aux difficultés qui se présentent quelquefois lorsque certains concessionnaires ne souhaitent pas diffuser des informations commercialement sensibles. La loi rend obligatoire la diffusion des informations nécessaires aux collectivités territoriales, qui devient donc une partie intégrante du service public de distribution d'énergie.

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CL 11 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis, et CL 2 de M. François Vannson.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement étend l'obligation de réaliser un bilan des émissions de gaz à effet de serre à toute entreprise de plus de 500 salariés. Le projet de loi la limite en effet aux « secteurs fortement émetteurs », alors même que toute grande entreprise émet beaucoup de ces gaz. D'ailleurs, toutes les personnes publiques sont astreintes à cette obligation dès lors qu'elles emploient plus de 250 personnes.

La réalisation d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre sensibilisera les entreprises à l'incidence de leurs activités sur l'environnement et à leur dépendance énergétique, sans que cela ne représente pour elles une dépense considérable – de toute façon, les PME en seront exemptées. En outre, à bien y regarder, ce bilan représente un investissement puisqu'il leur permettra d'identifier des sources d'économies de fonctionnement potentielles et ainsi d'améliorer leur compétitivité.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je suis quelque peu réservé. Cela risque d'alourdir encore les démarches et les frais des entreprises.

Mme Maryse Joissains-Massini. Tout comme les élus, elles n'en peuvent plus de cette multiplication des obligations !

M. le rapporteur pour avis. Un bilan d'émissions de gaz à effet de serre ne coûte que mille euros et permet, à terme, de réaliser des économies en réduisant les consommations énergétiques.

M. Dominique Perben. Toutes les entreprises ne recherchent-elles pas déjà en permanence le moyen de réaliser des économies ?

M. le rapporteur pour avis. Lorsqu'elles n'exercent pas leur activité dans un secteur « fortement émetteur » de gaz à effet de serre, elles ne sont pas toujours conscientes de leur consommation d'énergie, ni des économies potentielles.

La Commission rejette par un seul vote les deux amendements identiques CL 11 et CL 2.

Elle examine l'amendement CL 12 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Compte tenu du calendrier prévisionnel d'examen du projet de loi, il serait irréaliste d'exiger un bilan des émissions de gaz à effet de serre à compter du 1^{er} janvier 2011. Je propose donc de repousser l'échéance au 1^{er} janvier 2012.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cela paraît sage.

La Commission adopte cet amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 27 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement répare un oubli. La collectivité territoriale de Corse, comme les autres régions, devra élaborer un plan climat-énergie territorial.

La Commission adopte cet amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement de coordination CL 13 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis, repoussant à 2013 la date d'adoption des plans climat-énergie territoriaux.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 26 modifié.

TITRE VI GOUVERNANCE

CHAPITRE II

Réforme des études d'impact

Ce chapitre modifie le régime des études d'impact et celui des évaluations environnementales.

Article 86

(art. L. 122-1, L. 122-1-1 et L. 122-1-2 [nouveaux], L. 122-2, L. 122-3 et L. 122-3-1 à L. 122-3-5 [nouveaux] du code de l'environnement)

Champ d'application, procédure, contenu et portée des études d'impact

Cet article réforme le régime des études d'impact préalables à certains travaux et projets d'aménagement, régies par les articles L. 122-1 à L. 122-3 du code de l'environnement. Il en modifie le champ d'application, les modalités et le contenu, ainsi que leurs conséquences pour l'autorité compétente.

En premier lieu, le 1^o du présent article modifie le titre de la section 1 du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'environnement, qui est actuellement : « *Études d'impact des travaux et projets d'aménagement* », pour y ajouter les projets d'ouvrages. Ces derniers doivent également faire l'objet d'une étude d'impact lorsqu'ils ont des conséquences importantes sur l'environnement.

Article L. 122-1 du code de l'environnement

Projets soumis à l'obligation d'effectuer une étude d'impact

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 122-1 du code de l'environnement énonce un principe général selon lequel tous les travaux et projets d'aménagements publics ou nécessitant une autorisation, ainsi que les documents d'urbanisme, doivent respecter les préoccupations environnementales. À cette fin, les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages susceptibles de porter atteinte au milieu naturel doivent faire l'objet d'une étude d'impact pour en évaluer les conséquences.

Le présent projet de loi réécrit entièrement cet article.

• Le **premier paragraphe (I) redéfinit les cas dans lesquels une étude d'impact est obligatoire**. Il supprime le principe général de respect des préoccupations environnementales, qui est dépourvu de portée normative.

Conformément à la modification apportée à l'intitulé de la section, il étend l'obligation de réaliser une étude d'impact aux projets d'ouvrages, en plus des travaux et projets d'aménagement. Sur proposition de M. Paul Raoult, la commission des affaires économiques du Sénat a précisé que cette obligation s'applique aussi bien aux projets publics que privés.

Il complète la liste des caractéristiques du projet qui justifient une étude d'impact. Dans l'état du droit, il est fait référence aux dimensions de l'ouvrage ou de l'aménagement et à ses incidences sur le milieu naturel. Le présent article prévoit également de prendre en compte :

- la nature du projet ;
- la localisation ;
- les incidences possibles sur la santé humaine.

Ce dernier critère est déjà pris en compte. Au sens de la directive du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ⁽¹⁾, la notion d'environnement inclut nécessairement la santé publique. En conséquence, le décret transposant cette directive a précisé que l'étude d'impact évalue les effets du projet sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique ⁽²⁾.

Le paragraphe I complète par ailleurs la transposition de la directive du 27 juin 1985 précitée en précisant quels projets doivent être soumis à une étude d'impact.

Dans la plupart des cas, comme aujourd'hui, l'obligation de réaliser une étude d'impact sera liée à des critères ou des seuils fixés *a priori* par voie réglementaire. Ainsi, dans l'état du droit, les articles R. 122-4 à R. 122-9 définissent les catégories de projet soumis ou exemptés d'étude d'impact et, le cas échéant, le seuil à partir duquel l'obligation s'applique. En règle générale, les projets dont le coût est supérieur à 1,9 million d'euros sont soumis à cette obligation, mais ce principe connaît de nombreuses exceptions. Certains types de projets sont soumis à cette obligation sans condition de seuil ou totalement exemptés. Pour d'autres, le texte réglementaire fixe un seuil de superficie, de hauteur ou de puissance.

Toutefois, pour certains types de projet, la décision sera prise au cas par cas par l'administration compétente en matière d'environnement, qui est

(1) Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

(2) Décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-530 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. La disposition mentionnée est codifiée à l'article R. 122-3 du code de l'environnement.

généralement le ministre de l'environnement ou le préfet de région. En pratique, les dossiers sont étudiés par les directions régionales de l'environnement (DIREN) ⁽¹⁾.

L'instauration de cette étude au cas par cas permet de remédier à l'une des observations formulées par la Commission européenne : l'annexe III de la directive du 27 juin 1985 précitée prévoit que les projets doivent faire l'objet d'une étude d'impact en fonction de leurs caractéristiques, de leur localisation ou de leur impact. Par exemple, l'administration doit prendre en compte l'utilisation des ressources naturelles, la production de déchets, le risque d'accidents. Elle doit également accorder une attention particulière aux zones humides, aux zones côtières, aux montagnes, aux forêts, aux réserves et parcs naturels, aux zones densément peuplées ou aux paysages importants du point de vue historique, culturel ou archéologique. En outre, l'article 6, paragraphe 1 de la directive prévoit que les autorités compétentes en matière d'environnement doivent avoir « *la possibilité de donner un avis* » sur le projet et sur la demande d'autorisation. En conséquence, si les États membres peuvent fixer un seuil à partir duquel une étude d'impact est obligatoire, ils ne peuvent pas exclure *a priori* la réalisation d'une étude d'impact sur les projets dont le montant est inférieur au seuil, quel que soit leur impact sur l'environnement. Pour déterminer les projets donnant lieu à l'examen au cas par cas, le projet de loi renvoie directement à l'annexe III de la directive.

Dans tous les cas, la décision de l'administration est prise sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage, c'est-à-dire la description du projet, des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés, des effets possibles sur l'environnement et des éventuelles mesures de compensation ⁽²⁾.

• **Le deuxième paragraphe (II)** de l'article L. 122-1 élève au niveau législatif la règle selon laquelle, lorsque différents projets relèvent d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages, **l'étude d'impact de chacun des projets doit apprécier les impacts de l'ensemble du programme**. Cette obligation, prévue par le paragraphe IV de l'article R. 122-3, découle de la directive du 27 juin 1985 précitée et a été introduite par le décret du 25 février 1993 précité. Il est préférable qu'elle soit énoncée au niveau législatif, notamment au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a défini le « *programme* » comme l'ensemble des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements qui constituent une unité fonctionnelle, même s'ils sont réalisés par différents maîtres d'ouvrage. Elle a également indiqué

(1) Dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État, les DIREN seront fusionnées avec les directions régionales de l'équipement (DRE) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) au sein de directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

(2) L'annexe III de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement énumère les informations devant être fournies par le maître d'ouvrage.

que l'autorité administrative doit prendre en compte tous les projets qui ont été portés à sa connaissance par les autres maîtres d'ouvrages.

• Le **troisième paragraphe (III)** précise les **conditions de saisine des services de l'État chargés de l'environnement** par le maître d'ouvrage.

Comme aujourd'hui, lorsqu'un projet est obligatoirement soumis à étude d'impact, cette étude devra être transmise pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, concrètement la DIREN. En revanche, il n'est plus indiqué que cette transmission est effectuée par l'autorité chargée d'autoriser le projet, cette précision ne relevant pas de la loi.

Le présent article précise que le dossier transmis à la DIREN doit présenter le projet et comprendre l'étude d'impact et la demande d'autorisation administrative.

En outre, il prévoit la transmission d'un dossier à la DIREN lorsque le projet n'est pas automatiquement soumis à l'obligation d'étude d'impact, mais relève de la procédure d'examen au cas par cas. Dans ce cas, le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage doit transmettre un dossier présentant le projet. C'est sur cette base que les services de l'État décideront s'il convient de réaliser une étude d'impact.

• Le **quatrième paragraphe (IV)** de l'article L. 122-1 renforce la **portée de l'étude d'impact sur la délivrance de l'autorisation administrative**, conformément aux orientations du Grenelle de l'environnement.

Il indique, tout d'abord, que l'administration chargée de donner l'autorisation doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de la DIREN et le résultat de la consultation du public. Cette précision permet de transposer pleinement l'article 8 de la directive du 27 juin 1985 précitée, qui indique que « *le rapport sur les incidences environnementales* » et « *les avis exprimés* » par le public doivent être pris en considération par l'autorité administrative. Elle applique également le point 8 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, qui stipule que chaque État « *veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* ».

Le paragraphe IV précise également que la décision de l'administration doit prescrire les mesures à prendre par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage pour éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs du projet sur l'environnement ou la santé humaine. La décision fixe les modalités de suivi de ces mesures.

• **Le cinquième paragraphe (V) complète les dispositions relatives à l'information du public.**

Dans l'état du droit, la décision d'autorisation ou d'approbation du projet soumis à étude d'impact est rendue publique, ainsi que les informations suivantes, sous réserve du secret de la défense nationale :

- les motifs de la décision ;
- les conditions dont la décision est assortie ;
- les mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets sur l'environnement ;
- les lieux où peut être consultée l'étude d'impact.

Le présent article ajoute à cette liste les informations concernant le processus de participation du public.

Il précise, par ailleurs, que cette liste ne s'applique qu'à défaut de législation ou de réglementation spécifiques à certains types de projets. Ainsi, lorsque des dispositions particulières imposent de communiquer d'autres informations au public, elles priment sur les dispositions générales prévues par l'article L. 122-1. Cela vise notamment la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement ou la délivrance de permis de construire ⁽¹⁾.

Enfin, le paragraphe V indique que le dispositif d'information du public s'applique sans préjudice des dispositions relatives à la déclaration de projet ou à la déclaration d'utilité publique intervenant au terme d'une enquête publique. L'article L. 126-1 du code de l'environnement et l'article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dressent en effet la liste des informations dont la déclaration de projet ou la déclaration d'utilité publique doit être accompagnée.

Article L. 122-1-1 du code de l'environnement

Consultation du public sur les projets non soumis à enquête publique ou à débat public

Le présent article crée un nouvel article L. 122-1-1 du code de l'environnement prévoyant les conditions de consultation du public sur les projets faisant l'objet d'une étude d'impact mais ne donnant pas lieu à une enquête publique ou à un débat public.

(1) Les informations devant être communiquées au public sont fixées par l'article L. 512-39 du code de l'environnement pour les installations classées et par l'article L. 424-15 du code de l'urbanisme pour les permis de construire.

Une telle consultation est déjà prévue par l'article R. 122-12 du même code, en application de l'article 6, paragraphe 4 de la directive du 27 juin 1985 précitée qui impose que le projet et l'étude d'impact soient mis à la disposition du public. Il convient toutefois de fixer les règles correspondantes au niveau législatif, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Dans l'état du droit, l'article R. 122-12 prévoit une procédure de consultation pour les projets donnant lieu à une étude d'impact ou pour les projets de l'État soumis à notice d'impact. Un dossier comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation doit être mis à la disposition du public. Celui-ci peut en prendre connaissance et formuler ses observations sur un registre. L'avis de mise à disposition du dossier est affiché dans les communes concernées et publié dans la presse au moins huit jours à l'avance. À l'issue de cette phase, le maître d'ouvrage dresse un bilan, qui est tenu à la disposition du public. Cette disposition résulte du décret n° 2006-579 du 22 mai 2006 relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement. Ce décret a mis le droit français en conformité avec la convention d'Aarhus et avec la directive du 27 juin 1985 précitée.

Le nouvel article L. 122-1-1 reprend et enrichit ces dispositions. Il précise que la consultation du public doit intervenir avant la décision d'autorisation ou d'approbation du projet, afin que les résultats puissent être pris en compte pour cette décision. Il rend publics les avis rendus par les autorités administratives, notamment l'avis de la DIREN sur l'étude d'impact. La durée de mise à disposition du dossier au public doit être au minimum de quinze jours ⁽¹⁾.

Afin d'assurer un réel mécanisme de participation, et non uniquement une obligation formelle de consultation, il indique que les observations et propositions effectuées sont prises en compte, d'une part, par le pétitionnaire et, d'autre part, par l'administration chargée d'autoriser le projet.

Il instaure une exception pour les décisions « *imposées par l'urgence* », pour lesquelles les délais de consultation du public créeraient un retard préjudiciable.

Enfin, il rappelle que les modalités de consultation du public ne doivent pas porter atteinte aux secrets protégés par la loi, en particulier le secret industriel et le secret de la défense nationale.

Article L. 122-1-2 du code de l'environnement

Cadrement de l'étude d'impact

Sur proposition de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a introduit un nouvel article L. 122-1-2 détaillant dans la

(1) L'article R. 122-12 du code de l'environnement fixe ce délai à quinze jours minimum pour un projet faisant l'objet d'une notice d'impact et à un mois minimum pour un projet donnant lieu à une étude d'impact.

loi les modalités de cadrage de l'étude d'impact et prévoyant une concertation entre le responsable du projet et les acteurs locaux intéressés.

En premier lieu, l'article L. 122-1-2 nouveau rappelle la possibilité pour le maître d'ouvrage d'interroger l'administration compétente pour autoriser le projet sur le degré de précision requis pour l'étude d'impact. Il reprend ainsi les dispositions de l'article R. 122-2, selon lequel *« le maître de l'ouvrage peut obtenir de l'autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet de lui préciser les informations qui devront figurer dans l'étude d'impact. Les précisions apportées par l'autorité compétente n'empêchent pas celle-ci de faire, le cas échéant, compléter le dossier de demande d'autorisation ou d'approbation et ne préjugent pas de la décision qui sera prise à l'issue de la procédure d'instruction »*.

Le présent article indique que le contenu de l'avis rendu par l'administration sera désormais défini par décret en Conseil d'État. L'avis comprendra notamment le degré de précision des informations fournies dans le rapport environnemental, ainsi que les zonages, schémas et inventaires relatifs au lieu du projet. Cela permettra au maître d'ouvrage de connaître les caractéristiques de l'environnement du lieu où la réalisation du projet est envisagée. L'administration chargée de rendre l'avis pourra consulter la DIREN.

En second lieu, l'article L. 122-1-2 nouveau introduit la possibilité d'organiser une concertation avec les parties prenantes locales intéressées par le projet. Celles-ci pourront, dans ce cadre, faire part de leurs connaissances ou de leurs remarques sur l'impact environnemental du projet envisagé. L'objectif est de favoriser, en amont, l'établissement d'un diagnostic commun et l'identification des difficultés éventuelles.

Article L. 122-2 du code de l'environnement

Modification d'une référence à l'article L. 122-1

Pour tenir compte de la réécriture globale de l'article L. 122-1, le 4° de l'article 86 du présent projet de loi modifie une référence à cet article au sein de l'article L. 122-2. Ce dernier indique que si un projet soumis à l'obligation d'étude d'impact n'a pas fait l'objet d'une telle étude, le juge des référés doit faire droit aux demandes de suspension de cette autorisation. À la suite de la réécriture de l'article L. 122-1, les projets soumis à étude d'impact sont désormais mentionnés au I de cet article, et non plus au second alinéa.

Article L. 122-3 du code de l'environnement

Dispositions réglementaires d'application et contenu de l'étude d'impact

Le 5° de l'article 86 du projet de loi réécrit l'article L. 122-3 du code de l'environnement, qui renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités d'application des articles précédents.

- Ce décret devra déterminer, en premier lieu, **quels types de projets seront soumis à une étude d'impact (1°)**. Comme aujourd'hui, il fixera les seuils et critères rendant obligatoire les études d'impact. Il définira également les catégories de projets qui feront l'objet d'un examen au cas par cas pour déterminer si une étude d'impact doit être effectuée.

- En deuxième lieu, ce décret définira le **contenu de l'étude d'impact (2°)**, la loi fixant un contenu minimum. Dans l'état du droit, ce contenu minimum comprend :

- une analyse de l'état initial du site et de son environnement ;

- une étude des effets du projet sur l'environnement et la santé ;

- les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé. À l'initiative de M. Jean Bizet, la commission des affaires économiques du Sénat a précisé que ces mesures doivent être « *proportionnées* » aux dommages potentiels ;

- pour les infrastructures de transport, d'une part, une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité et, d'autre part, une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements entraînés ou évités.

Le présent article complète le contenu obligatoire des études d'impact par les informations suivantes :

- une description du projet. L'article 5 de la directive du 27 juin 1985 précitée dispose en effet que « *les informations à fournir par le maître d'ouvrage (...) comportent au minimum une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception et aux dimensions du projet* » ;

- une analyse des effets cumulés sur l'environnement et la santé du projet et des autres projets connus, comme le prévoit l'annexe IV de la même directive ;

- une présentation des modalités de suivi des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les effets sur l'environnement, ainsi que de l'effet de ces mesures. Un dispositif de suivi n'est actuellement prévu que par des réglementations spécifiques, notamment en matière d'installations classées, de grands projets d'infrastructures de transports, de projets miniers et d'installations

soumises à autorisation en application de la législation sur l'eau. Sa généralisation permettra de renforcer l'effectivité des études d'impact, conformément aux préconisations du Grenelle de l'environnement. Sur proposition de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a précisé que seules les « *principales modalités* » du suivi devaient être indiquées, sans entrer dans le détail du dispositif ;

— les autres solutions envisagées par le maître d'ouvrage et les principales raisons de son choix, eu égard notamment aux effets sur l'environnement des différentes options. À l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a repris littéralement la formulation prévue par l'article 5 de la directive du 27 juin 1985, qui mentionne « *une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement* ». Cette formulation semble de nature à limiter les risques contentieux, notamment en évitant d'exiger une présentation trop détaillée de la part du maître d'ouvrage ;

— un résumé non technique de l'ensemble des informations précitées, qui fait également partie du contenu obligatoire visé à l'article 5 de la directive du 27 juin 1985.

- Le 3^o reprend une disposition existante prévoyant que le décret fixe les conditions dans lesquelles **le ministre chargé de l'environnement peut se saisir** ou être saisi pour avis de toute étude d'impact.

- De même, le **paragraphe III** reprend la disposition selon laquelle le décret définit les **conditions de saisine de la DIREN** et les modalités d'élaboration et de mise à la disposition du public de l'avis de celle-ci.

- Le **paragraphe IV** complète le contenu du décret en indiquant que celui-ci peut préciser quelle est l'autorité administrative compétente pour imposer au maître d'ouvrage des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs de celui-ci sur l'environnement. Cette possibilité simplifiera et améliorera la sécurité juridique des décisions administratives, notamment dans le cas où un même projet doit faire l'objet de plusieurs autorisations. Par exemple, un projet peut être soumis à une déclaration d'utilité publique et à un permis de construire. Certains travaux, comme la construction de lignes électriques, nécessitent en outre des autorisations d'exécution spécifiques.

Article L. 122-3-1 du code de l'environnement

Prérogatives des agents de contrôle

Le présent projet de loi crée cinq nouveaux articles L. 122-3-1 à L. 122-3-5 qui définissent les modalités de contrôle du maître d'ouvrage et les sanctions administratives encourues si ce dernier ne respecte pas les mesures prescrites pour éviter, réduire ou compenser les impacts du projet.

L'article L. 122-3-1 nouveau énumère les pouvoirs des agents chargés de contrôler la mise en œuvre des mesures prescrites par l'administration et destinées à éviter, réduire ou compenser les effets du projet sur l'environnement. Sur proposition de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a précisé que ces agents devaient être assermentés ou spécialement habilités par l'administration.

Ces agents peuvent accéder en tout lieu aux aménagements ou ouvrages, ainsi qu'aux lieux des travaux, à l'exception des domiciles.

Ils peuvent se faire communiquer et prendre copie de tout document, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé.

Enfin, ils peuvent recueillir « *sur convocation ou sur place les renseignements et justifications propres à l'accomplissement de leur mission* ».

Article L. 122-3-2 du code de l'environnement

Dépenses engagées dans l'exercice des missions de contrôle

L'article L. 122-3-2 nouveau prévoit que les dépenses réalisées dans l'exercice des missions de contrôle ou pour procéder à des expertises et analyses sont mises à la charge du maître d'ouvrage.

Article L. 122-3-3 du code de l'environnement

Constatation d'un manquement du maître d'ouvrage

L'article L. 122-3-3 nouveau prévoit qu'en cas de manquement du pétitionnaire à ses obligations, l'agent chargé du contrôle établit un rapport transmis à l'autorité administrative. Une copie est adressée au pétitionnaire.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a précisé que le pétitionnaire peut adresser ses observations dans un délai d'un mois. Cela permet de conférer un caractère contradictoire à la procédure sans pour autant allonger les délais de manière excessive.

Article L. 122-3-4 du code de l'environnement

Mesures susceptibles d'être prises par l'administration en cas de manquement du maître d'ouvrage

L'article L. 122-3-4 nouveau octroie de nouvelles prérogatives à l'administration qui a autorisé ou approuvé le projet, en cas de manquement du maître d'ouvrage aux obligations imposées par l'administration en matière de mesures tendant à éviter, réduire ou compenser les effets du projet sur l'environnement.

Tout d'abord, l'autorité administrative qui a décidé des mesures doit mettre en demeure le pétitionnaire de mettre en œuvre les mesures prescrites dans un délai déterminé. Sur proposition de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a précisé que le délai imposé par la mise en demeure doit prendre en compte « *la nature et l'importance des travaux à réaliser* ». Il serait inutile, en effet, d'imposer au maître d'ouvrage des délais irréalistes.

Si le maître d'ouvrage ne défère pas à cette mise en demeure, l'autorité administrative peut prendre une ou plusieurs des mesures suivantes, selon une logique de gradation de la sanction :

— elle peut tout d'abord imposer au maître d'ouvrage de consigner une somme correspondant au montant des mesures à réaliser. Si le maître d'ouvrage exécute ces mesures, la consignation lui est restituée au fur et à mesure. Dans le cas contraire, elle est définitivement acquise à l'État ou à la commune intéressée. Pour le recouvrement de cette somme, le Trésor bénéficie du même privilège qu'en matière de contributions directes et taxes assimilées. Cette procédure, bien que lourde à mettre en œuvre, se révèle en pratique très incitative pour le maître d'ouvrage ⁽¹⁾ ;

— elle peut ensuite faire exécuter d'office les mesures en lieu et place du maître d'ouvrage, aux frais de celui-ci, en utilisant la consignation ;

— elle peut enfin suspendre les travaux, opérations et activités du maître d'ouvrage jusqu'à l'exécution des mesures prescrites et prendre les mesures conservatoires nécessaires.

Si l'autorité administrative qui a autorisé le projet ne peut pas mettre en œuvre elle-même ces mesures, elle peut saisir le préfet pour qu'il exerce les pouvoirs prévus par le présent article.

Article L. 122-3-5 du code de l'environnement

Primauté des polices administratives spéciales

L'article L. 122-3-5 nouveau dispose que les articles L. 122-3-1 à L. 122-3-4 nouveaux ne sont pas applicables aux travaux, ouvrages et aménagements régis par les polices administratives spécifiques. Le code de l'environnement prévoit ainsi près de 25 polices administratives différentes en matière d'étude d'impact :

— la police de l'eau (article L. 216-3), la police de l'environnement en mer (article L. 218-5), la police de l'air (article L. 226-2) et la police du littoral (article L. 322-10-1) ;

(1) Cette procédure est applicable dans le cadre du régime des installations classées.

— la police des parcs nationaux (articles L. 331-18 à L. 331-20), la police des parcs naturels marins (article L. 334-6), la police des réserves naturelles (articles L. 332-20 et L. 332-22), la police des sites (article L. 341-19) et la police de la circulation motorisée dans les espaces naturels (article L. 362-5) ;

— la police de la protection de la flore et de la faune (article L. 415-1), la police de la chasse (articles L. 428-20 et L. 428-22) et la police de la pêche (article L. 437-1) ;

— la police des installations classées pour la protection de l'environnement (article L. 514-13) ;

— la police des produits chimiques et biocides (article L. 521-12), la police des organismes génétiquement modifiés (article L. 536-1) et la police des déchets (article L. 541-44) ;

— la police de la prévention des risques naturels (article L. 515-24) et la police de la prévention des risques technologiques (article L. 515-24) ;

— la police du bruit (article L. 571-18) ;

— la police de l'affichage publicitaire (article L. 581-40) ;

— la police de l'Antarctique (article L. 713-7) ;

— les missions de police assurées par les gardes particuliers, notamment les gardes-chasse particuliers (article L. 428-21) et les gardes-pêche particuliers (article L. 437-13), ainsi que les gardes particuliers à vocation généraliste (article 29 du code de procédure pénale).

*

* *

*La Commission **adopte** successivement l'amendement de précision CL 14, l'amendement de cohérence CL 15 et l'amendement de précision CL 16 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CL 17 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis, et CL 3 de M. François Vannson.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de préciser que l'étude d'impact doit analyser les effets « directs ou indirects » du projet sur l'environnement et la santé humaine, conformément à l'article 3 de la directive européenne du 27 juin 1985, lequel dispose que doivent être évalués les effets sur « l'homme, la faune et la flore ; le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ; les biens matériels et le patrimoine culturel » et bien entendu « l'interaction » entre tous ces facteurs.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Là encore, ne complexifie-t-on pas les procédures ?

M. le rapporteur pour avis. De toute façon, la directive le rend obligatoire.

La Commission adopte l'amendement CL 17.

En conséquence, l'amendement CL 3 devient sans objet.

Puis elle adopte l'amendement de cohérence CL 18 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CL 19 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis, et l'amendement CL 4 de M. François Vannson.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement CL 19, de cohérence, satisfait le CL 4, tout en étant plus précis.

Après que l'amendement CL 4 a été retiré, la Commission adopte l'amendement CL 19.

Elle adopte ensuite l'amendement de cohérence CL 20 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 86 modifié.

Article 87

Dispositions transitoires relatives à l'entrée en vigueur de la réforme des études d'impact

Cet article définit les modalités d'entrée en vigueur du nouveau régime des études d'impact prévu par l'article 86 du présent projet de loi, pour lequel une adaptation des textes réglementaires est nécessaire.

Pour permettre à tous les acteurs de se préparer aux nouvelles exigences posées par l'article 86, celui-ci n'entrera en vigueur que le premier jour du sixième mois après la publication du décret d'application. Le nouveau dispositif ne s'appliquera pas aux procédures déjà engagées, pour des raisons de sécurité juridique, mais uniquement aux projets dont le dossier de demande d'autorisation est déposé après cette date.

Pour les projets qui ne nécessitent pas de demander l'autorisation d'un tiers, parce que le maître d'ouvrage et l'administration compétente pour autoriser le projet sont la même administration, la date de référence sera l'ouverture de l'enquête publique. Les enquêtes publiques dont l'enquête publique est ouverte à

compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret d'application seront donc soumises à la nouvelle législation.

Le Sénat n'a pas apporté de modification à cet article.

*

* *

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 87 sans modification.

Article 88

(art. L. 122-4 du code de l'environnement)

Évaluation des plans et programmes ayant une incidence notable sur un site « Natura 2000 »

Cet article améliore l'articulation entre l'évaluation environnementale des plans, schémas et programmes ayant des incidences sur l'environnement et « l'évaluation des incidences Natura 2000 » des programmes ou documents de planification susceptibles d'affecter de manière significative un site classé Natura 2000.

• Dans sa rédaction actuelle, le code de l'environnement impose une **évaluation environnementale de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification** de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, à l'exception des documents d'urbanisme⁽¹⁾. Les documents concernés sont ceux qui prévoient la réalisation de travaux ou de projets d'aménagement sans pour autant autoriser ces travaux ou projets. L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un « *rapport environnemental* » qui évalue les effets notables du document sur l'environnement.

L'article L. 122-4 de ce code impose ainsi une évaluation environnementale pour :

— les plans, schémas ou programmes relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire et avec lesquels doivent être compatibles les projets donnant lieu à une étude d'impact ;

— Les plans, schémas et programmes qui fixent des prescriptions ou des orientations avec lesquelles doivent être compatibles des travaux ou projets

(1) Les documents d'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale prévue par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

d'aménagement s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

- Par ailleurs, l'article L. 414-4 du code, situé dans un titre relatif à la protection de la faune et de la flore ⁽¹⁾, prévoit que certains programmes et documents de planification susceptibles d'affecter un site « Natura 2000 » doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site. Cette évaluation est dénommée : « **Évaluation des incidences Natura 2000** ».

Cette disposition transpose l'article 3, paragraphe 2 *b*, de la directive n° 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui impose de réaliser une évaluation environnementale de tout plan ou programme susceptible d'avoir des « *incidences significatives* » sur un site NATURA 2000.

- Pour mieux articuler ces deux exigences, l'article 88 introduit une référence aux évaluations des incidences Natura 2000 au sein du chapitre relatif aux évaluations environnementales. Selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, « *il s'agit ainsi de sécuriser juridiquement les procédures et d'éviter un vide juridique important dans la transposition de la directive n° 2001/42 du 27 juin 2001* ». En effet, la réalisation d'une évaluation environnementale de droit commun vaudra évaluation des incidences Natura 2000 si le document a de telles incidences.

En outre, cet ajout rend applicable aux évaluations des incidences Natura 2000 la procédure des évaluations environnementales de droit commun prévue aux articles L. 122-6 à L. 122-10 du code de l'environnement, y compris la procédure de consultation du public prévue par l'article 88 du présent projet de loi.

Le Sénat n'a pas modifié cet article.

*

* *

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 88 sans modification.

(1) Il s'agit du titre I^{er}, intitulé « protection de la faune et de la flore », du livre IV du code de l'environnement, intitulé « Faune et flore ».

Article 89

(art. L. 122-8 du code de l'environnement)

Consultation du public pour toute évaluation environnementale

Cet article précise les conditions de consultation du public sur les évaluations environnementales des plans, schémas et programmes.

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 122-8 du code de l'environnement prévoit que tout rapport environnemental doit faire l'objet d'une consultation du public.

Si le projet de plan est soumis à enquête publique, la mise à disposition du public se fait dans le cadre de l'enquête publique. Il serait en effet inutile de prévoir deux consultations successives pour le même document.

En revanche, si le projet de plan n'est pas soumis à enquête publique, comme les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, l'article L. 122-8 prévoit une procédure de mise à disposition du public. Le rapport environnemental doit être rendu public avant l'adoption du plan. Le projet de plan et le rapport, ainsi que, le cas échéant, l'avis de la DIREN sont mis à la disposition du public dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le présent article complète ces dispositions afin d'améliorer l'information donnée et de mieux prendre en compte les résultats de la consultation.

En premier lieu, **il complète la liste des documents devant être mis à la disposition du public** par :

— l'indication des autorités compétentes pour prendre la décision finale sur le plan ;

— l'indication des personnes auprès desquelles des renseignements sur le projet peuvent être obtenus ;

— les avis rendus par une autorité administrative, quand ces avis sont obligatoires, notamment l'avis de la DIREN.

Dans sa version initiale, le projet de loi précisait que les modalités de mise à disposition de ces documents devaient respecter les secrets protégés par la loi, en particulier le secret de la défense nationale et le secret industriel. La commission des affaires économiques a jugé trop imprécise la référence aux « *secrets protégés par la loi* », qui avait été à l'origine d'une condamnation de la France par la Cour de justice des Communautés européennes pour manquement aux obligations édictées par la directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ⁽¹⁾.

(1) CJCE, 26 juin 2003, affaire C-233/00.

En conséquence, à l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a renvoyé aux dispositions des articles L. 124-4 et L. 124-5 du code de l'environnement, relatifs au droit d'accès des citoyens aux informations relatives à l'environnement. L'administration pourra ainsi refuser la communication d'informations dans les cas suivants :

— si l'information fait partie des documents administratifs non communicables au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ⁽¹⁾ ;

— si la communication de l'information porte atteinte à la protection de l'environnement, aux intérêts d'une personne ayant fourni volontairement l'information ou à la protection des renseignements recueillis au cours d'enquête statistiques ;

— si la communication de l'information porte atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la procédure pénale ou à des droits de propriété intellectuelle (paragraphe II de l'article L. 124-5).

En outre, l'administration ne sera pas tenue de communiquer des informations qu'elle ne détient pas et les documents en cours d'élaboration (paragraphe II de l'article L. 124-4).

En deuxième lieu, il est précisé que **la durée de la mise à disposition ne peut être inférieure à quinze jours** et que celle-ci doit être portée à la connaissance du public avec au moins huit jours d'avance. Les délais étaient jusqu'à présent fixés par l'article R. 122-21 du code de l'environnement, qui imposait une mise à disposition d'une durée minimale d'un mois ⁽²⁾. Le projet de loi donne une base législative à ces dispositions, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement qui indique que le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement s'exerce « *dans les conditions et les limites définies par la loi* ».

Il est rappelé que la mise à disposition du public n'est pas requise lorsque le plan fait l'objet d'une enquête publique ou s'il fait l'objet d'une autre forme de consultation du public, comme le prévoit déjà l'article R. 122-21. En outre, le projet de loi dispense de mise à disposition du public lorsque l'élaboration du plan est « *imposée par l'urgence* ».

(1) Toutefois, l'application du dernier alinéa du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, qui écarte la communication de documents administratifs couverts par les « autres secrets protégés par la loi » n'est pas applicable à la présente procédure de mise à disposition du public.

(2) Ces dispositions résultent du décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Enfin, l'article L. 122-8 précise que les observations et propositions recueillies pendant la consultation doivent être prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan.

Le régime de consultation du public est ainsi largement aligné sur celui qui est prévu en matière d'études d'impact.

*
* *

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 89 sans modification.

Article 89 bis

(art. L. 122-12 [nouveau] du code de l'environnement)

Suspension d'un plan, programme ou document d'urbanisme adopté sans évaluation environnementale

Cet article, qui résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Jacques Muller, prévoit que la suspension d'une décision ou d'une autorisation ou d'un document de planification ou d'un document d'urbanisme est de droit si la requête est fondée sur l'absence d'évaluation environnementale.

Il transpose ainsi aux évaluations environnementales des plans et programmes le dispositif prévu pour les études d'impact. L'article L. 122-2 du code de l'environnement dispose en effet que « *si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet [soumis à l'obligation d'étude d'impact] est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée* ».

Le présent article crée un nouvel article L. 122-12 au sein de la section du code de l'environnement relative à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement ⁽¹⁾. Cet article étend la suspension de droit par le juge des référés en cas d'absence d'évaluation environnementale aux documents suivants :

— les plans et programmes soumis à une évaluation environnementale obligatoire en application de l'article L. 122-4 du code de l'environnement ;

(1) Il s'agit de la section 2 du chapitre II du titre II du livre premier, qui regroupe les articles L. 122-4 à L. 122-11.

— les plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur un site classé « Natura 2000 »⁽¹⁾ ;

— les documents d'urbanisme soumis à une évaluation environnementale obligatoire en application de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 21 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement supprime une disposition redondante avec l'article L.122-2 du code de l'environnement. La référence aux projets soumis à étude d'impact n'a pas à figurer dans ce nouvel article 89 bis, leur régime de suspension étant déjà prévu à l'article susvisé L.122-2 du code de l'environnement.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 89 bis ainsi modifié.

CHAPITRE III

Réforme de l'enquête publique

Article 90

(art. L. 123-1 à L. 123-19 du code de l'environnement)

Réforme des enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement

Cet article réécrit entièrement le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, qui définit le régime des enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, dites « enquêtes publiques Bouchardeau ».

Article L. 123-1 du code de l'environnement

Définition de l'enquête publique

Dans sa rédaction actuelle, le code de l'environnement définit l'enquête publique comme ayant pour objet « *d'informer le public et de recueillir ses*

(1) L'article 88 du projet de loi ajoute l'évaluation des incidences Natura 2000 à la liste des évaluations environnementales prévues par l'article L. 122-4 du code de l'environnement. L'article 89 bis est donc applicable à cette procédure.

appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information »⁽¹⁾.

Le présent article introduit une nouvelle définition de l'enquête publique. Lorsqu'elle porte sur l'élaboration de projets, de plans ou de programmes susceptibles d'affecter l'environnement, l'enquête publique a deux objectifs principaux :

- assurer l'information et la participation du public ;
- assurer la prise en compte des intérêts des tiers.

La reconnaissance du premier objectif revêt une portée symbolique importante au regard des principes de droit à l'information environnementale et à la participation du public aux décisions publiques ayant un impact sur l'environnement, qui sont énoncés par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le nouvel article L. 123-1 dispose, en outre, que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique doivent être « *prises en considération* » par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou adopter le plan ou le programme. Cette disposition transpose le point 8 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, aux termes duquel chaque État « *veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* ».

En revanche, cette définition ne fait plus référence au rôle de l'enquête publique comme instrument d'information de l'autorité administrative prenant la décision.

Article L. 123-2 du code de l'environnement

Décisions soumises à une enquête publique

Cet article redéfinit le champ d'application des enquêtes publiques environnementales, l'articulation avec les autres enquêtes publiques et les motifs de dispense d'enquête publique.

1. Le champ d'application de l'enquête publique environnementale (I)

Le premier paragraphe (I) du nouvel article L. 123-2 énumère les décisions devant être précédées d'une enquête publique environnementale.

Dans l'état du droit, en application de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, donne lieu à enquête publique « *la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées [...]*

(1) Article L. 123-3 du code de l'environnement.

lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement ».

L'article R. 123-1 dresse une liste des catégories d'opérations répondant à ces critères, ainsi que les seuils à partir desquels une enquête publique doit être effectuée. La loi précise que *« ces seuils et critères peuvent être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire ».*

En toute logique, les projets soumis à une étude d'impact et les documents soumis à une évaluation environnementale, qui ont des *« incidences notables sur l'environnement »*, devraient également faire l'objet d'une enquête publique. Tel était d'ailleurs l'esprit de la loi du 12 juillet 1983 qui a créé les enquêtes publiques environnementales ⁽¹⁾. Cependant, le renvoi à deux listes distinctes édictées par décret en Conseil d'État n'a pas permis une concordance parfaite entre, d'une part, le champ des études d'impact et évaluations environnementales et, d'autre part, le champ des enquêtes publiques. Dans la plupart des cas, les projets et documents sont soumis à ces deux procédures ou dispensés des deux. Ainsi, les critères et seuils fixés par l'article R. 123-1 se rapprochent de ceux prévus par les études d'impact, notamment le seuil financier de 1,9 million d'euros pour la plupart des travaux. Toutefois, ils ne sont pas systématiquement équivalents, sans que les différences soient toujours justifiées. En outre, le fait de devoir gérer conjointement deux listes est une source de complexité pour le pouvoir réglementaire.

Afin de simplifier le champ d'application des enquêtes publiques, le présent article pose le principe selon lequel **les projets et décisions faisant l'objet d'une étude d'impact ou d'une évaluation préalable sont soumis à une enquête publique**, tout en mentionnant quelques exceptions.

• S'agissant des **projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à une étude d'impact (I°)**, l'obligation d'effectuer une enquête publique ne modifiera qu'à la marge le nombre d'enquêtes publiques puisque ces deux procédures se recoupent largement. Le principal avantage réside dans la simplification de la gestion des listes de projets soumis à ces procédures, notamment si une évolution du droit communautaire impose de modifier ces listes.

Deux exceptions sont néanmoins prévues.

En premier lieu, les projets de création d'une zone d'aménagement concerté ne feront pas l'objet d'une enquête publique. Ces projets font, en effet, l'objet d'une procédure de concertation spécifique prévue par le code de l'urbanisme ⁽²⁾.

(1) Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau.

(2) L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit que « le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les

En second lieu, les projets soumis à étude d'impact mais présentant un caractère temporaire ou de faible importance en seront dispensés. La liste de ces projets sera établie par décret, en Conseil d'État. Comme aujourd'hui, le pouvoir réglementaire pourra donc fixer des seuils ou critères différents de ceux applicables à l'étude d'impact, lorsque cela est justifié.

À l'inverse, en application du 4°, il sera possible de soumettre à une enquête publique des catégories de projets qui ne font pas l'objet d'une étude d'impact, si la législation spécifique applicable à ces projets le prévoit. Ce cas de figure n'existe pas actuellement, mais il est préférable de mentionner cette hypothèse en cas de besoin.

- S'agissant des **plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale (2°)** prévue par le code de l'environnement, l'enquête publique sera obligatoire si elle est prévue par la législation applicable au document.

Tous les plans et programmes soumis à évaluation environnementale ne seront donc pas soumis à une enquête publique. Cela permettra notamment d'exempter d'enquête publique les plans et programmes qui concernent des périmètres géographiques trop étendus pour qu'on puisse utilement les soumettre à une enquête publique. Ces plans et programmes resteront soumis à la procédure, plus souple, de mise à disposition du public prévue par l'article L. 122-8 du code de l'environnement⁽¹⁾. Tel est le cas, par exemple, des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui sont définis au niveau des grands bassins hydrographiques.

À l'inverse, et comme pour les études d'impact, le 4° du nouvel article L. 123-2 permet de soumettre à enquête publique des documents qui ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale.

- Pour les **documents d'urbanisme (2°)**, le principe retenu est identique.

Ainsi, les documents d'urbanisme qui font l'objet de l'évaluation environnementale prévue aux articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme sont, en principe, soumis à une enquête publique, à condition que les dispositions législatives le prévoient. Cela concerne les directives territoriales d'aménagement, le schéma directeur de la région d'Île-de-France et les schémas de cohérence territoriale (SCOT), ainsi que les plans locaux d'urbanisme (PLU) sur des territoires non couverts par des SCOT.

D'autres documents d'urbanisme peuvent être soumis à une enquête publique en application de dispositions législatives spécifiques. Tous les PLU font ainsi l'objet d'une enquête publique, même lorsqu'ils sont dispensés d'évaluation

associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant (...) toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ».

(1) Voir le commentaire de l'article 89 du projet de loi (page 70).

environnementale parce que le territoire est couvert par un SCOT. Tel est également le cas des cartes communales, des plans de sauvegarde et de mise en valeur et des plans d'exposition au bruit.

Il convient de préciser que le présent article ne prévoit une enquête publique que pour l'adoption ou l'approbation du document d'urbanisme. La modification ou la révision d'un document d'urbanisme n'est donc pas nécessairement soumise à une enquête publique. Cette exclusion est logique puisque la simple modification d'un document d'urbanisme n'est pas censée avoir d'effet sur l'environnement.

• Enfin, bien qu'ils ne fassent pas l'objet d'une étude d'impact ou d'une évaluation préalable, les **projets de création de parcs de protection de l'environnement (3°)** sont soumis à une enquête publique. Cette obligation concerne :

— les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel régional ou d'un parc naturel marin ;

— l'inscription ou le classement d'un site ou le classement en réserve naturelle, ainsi que la détermination de leur périmètre de protection.

2. La nécessité d'une autorisation explicite (II)

Le paragraphe II reprend les dispositions de l'article L. 123-11 en vigueur du code de l'environnement. Il précise que lorsqu'un projet, plan ou programme est subordonné à une autorisation administrative, celle-ci doit être accordée par une décision explicite. Admettre une décision implicite d'acceptation priverait d'effet l'obligation de réaliser une enquête publique et de prendre les résultats de celle-ci en considération.

3. Les projets et documents dispensés d'enquête publique (III)

Le paragraphe III établit deux motifs de dispense d'enquête publique.

D'une part, les travaux exécutés « *en vue de prévenir un danger grave et immédiat* » ne donnent pas lieu à enquête publique. De tels travaux présentent en effet un caractère d'urgence. Cette dispense est déjà prévue par la rédaction en vigueur de l'article L. 123-2.

D'autre part, le projet de loi prévoit que certains travaux, constructions et aménagements d'ouvrages militaires pourront être exclus du champ d'application des enquêtes publiques pour tenir compte des nécessités de la défense nationale. Les projets concernés seront fixés par décret. Cette exception est prévue par la convention d'Aarhus, dont l'article 6, paragraphe 1 c, permet aux États de décider « *au cas par cas* » de ne pas appliquer les stipulations relatives à la participation du public lorsque sont en cause des « *activités répondant aux besoins de la défense nationale* ».

4. L'articulation avec l'enquête publique (IV)

Le paragraphe IV améliore la sécurité juridique des procédures d'enquête publique en indiquant que si la personne publique organise une enquête publique « environnementale » au lieu d'une enquête publique prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la décision finale n'est pas pour autant illégale.

La solution inverse a été retenue par le Conseil d'État⁽¹⁾. Ainsi, la juridiction administrative annule les enquêtes publiques conduites par un commissaire enquêteur désigné par le président du tribunal administratif en lieu et place du préfet. Or cette jurisprudence est contestable puisque l'enquête publique environnementale est celle qui offre le plus de garanties pour les citoyens, avec un commissaire enquêteur désigné par le président du tribunal administratif, disposant de prérogatives plus étendues et dont l'avis défavorable emporte des conséquences plus significatives. Il est paradoxal d'annuler une enquête au motif qu'elle a été organisée selon des modalités plus lourdes que nécessaire.

Article L. 123-3 du code de l'environnement

Ouverture de l'enquête publique

Le nouvel article L. 123-3 pose le principe selon lequel l'enquête publique est ouverte par l'autorité compétente pour prendre la décision finale.

Dans l'état du droit, l'enquête publique est, en principe, ouverte et organisée par arrêté du préfet⁽²⁾. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a cependant introduit une dérogation pour les projets des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale ou des établissements publics locaux. Pour ces derniers, l'enquête publique « environnementale » est ouverte par le président de l'organe délibérant. En revanche, l'ouverture d'une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique reste du ressort de l'État⁽³⁾.

Tout en maintenant ces deux exceptions, le projet de loi indique qu'en règle générale, l'enquête publique est ouverte par l'autorité compétente pour prendre la décision finale. Cette modification permettra de limiter le nombre d'intervenants différents sur un même dossier. L'intervention de l'État ne se justifie pas si c'est une autorité locale qui est compétente pour autoriser ou approuver le projet.

(1) CE, 8 mars 1991, Ville de Maisons-Laffite.

(2) Article R. 123-7 du code de l'environnement.

(3) Article L. 123-1 du code de l'environnement.

Article L. 123-4 à L. 123-5 du code de l'environnement

Désignation et incompatibilités des commissaires enquêteurs

- L'**article L. 123-4** définit le mode de désignation des commissaires enquêteurs.

Dans sa rédaction actuelle, cet article dispose que, selon la nature et l'importance du projet, l'enquête publique est conduite par un commissaire enquêteur ou par une commission d'enquête. Les commissaires enquêteurs sont choisis par le président du tribunal administratif ou par un magistrat délégué par ce dernier. Ils doivent figurer sur une liste d'aptitude départementale, qui est établie par le président du tribunal administratif ou son délégué.

Le présent projet de loi permet de radier des listes d'aptitude un commissaire enquêteur qui a manqué à ses obligations définies par le nouvel article L. 123-15, c'est-à-dire qui n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées dans le délai requis. Comme cette mesure s'apparente à une sanction, il conviendra que les textes réglementaires d'application établissent une procédure contradictoire.

Il prévoit, en outre, que le président du tribunal administratif ou son délégué désigne des suppléants au commissaire enquêteur ou aux membres de la commission d'enquête. Cette précaution évite d'allonger les procédures en cas de vacance du commissaire enquêteur ou de carence de celui-ci, par exemple s'il ne remet pas son rapport et ses conclusions motivées dans le délai imparti. Alors que la désignation de suppléants était seulement facultative dans la version initiale du projet de loi, la commission des affaires économiques du Sénat l'a rendue systématique, sur proposition de son rapporteur.

- L'**article L. 123-5** reprend le dispositif d'incompatibilités avec la fonction de commissaire enquêteur défini actuellement par l'article L. 123-6. Les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment celles qui travaillent pour l'organisme assurant la maîtrise d'ouvrage ou le contrôle de l'opération, ne peuvent exercer cette fonction. Ce régime d'incompatibilités garantit l'indépendance et l'impartialité du commissaire enquêteur.

Article L. 123-6 du code de l'environnement

Organisation d'une enquête publique unique

Le nouvel article L. 123-6 permet d'effectuer une enquête publique unique lorsque la réalisation d'un projet requiert l'organisation de plusieurs enquêtes publiques, dont au moins une enquête publique environnementale.

Dans sa rédaction actuelle, le code de l'environnement permet seulement, en cas de pluralité d'enquêtes publiques, d'organiser des enquêtes publiques conjointes. L'article R. 123-4 du code de l'environnement permet ainsi à un même

commissaire enquêteur de mener conjointement les différentes enquêtes publiques requises pour une même opération, si l'une d'entre elles au moins est une enquête publique environnementale. Or, comme seul l'État peut conduire une enquête d'utilité publique, l'organisation d'enquêtes conjointes aboutit généralement à laisser à l'État le soin d'organiser la procédure. La possibilité d'organiser des enquêtes conjointes est dès lors peu utilisée en pratique.

Pour simplifier les procédures, le **paragraphe I** du présent article permet d'organiser une enquête publique unique, à condition que les différentes autorités compétentes pour organiser les enquêtes en soient d'accord. Dans ce cas, ces dernières désignent d'un commun accord l'autorité chargée d'ouvrir et d'organiser l'enquête unique. Celle-ci ne sera pas nécessairement l'autorité compétente pour adopter ou approuver le projet.

Un dossier unique, qui comporte toutes les pièces exigées au titre des différentes enquêtes publiques, est composé. Il comprend une note de présentation non technique du projet.

Le commissaire enquêteur élabore un rapport unique. Toutefois, il rend des conclusions motivées pour chacune des enquêtes publiques qui sont requises par des dispositions législatives. Par exemple, si l'opération nécessite entre autres une enquête d'utilité publique, le commissaire enquêteur doit préciser s'il est favorable ou non à la déclaration d'utilité publique de cette opération.

Le **paragraphe II** de cet article vise à éviter que l'annulation pour vice de procédure de l'une des enquêtes entraîne l'annulation de la totalité des enquêtes regroupées au sein de l'enquête publique unique.

Le dossier d'enquête publique commun peut, en effet, être dépourvu d'une pièce qui est exigée pour l'une des enquêtes publiques, mais inutile pour les autres enquêtes. Dans ce cas, il convient d'éviter que la totalité de l'enquête publique unique et des décisions qui en découlent soient annulées. Seule celle des enquêtes qui est viciée doit être annulée. Par exemple, l'insuffisance de l'étude d'impact environnementale requise pour les enquêtes publiques environnementales ne doit pas conduire à annuler la déclaration d'utilité publique du projet, dès lors que tous les documents requis pour l'enquête d'utilité publique figuraient bien au dossier.

À cette fin, il est précisé qu'en cas de contestation d'une décision prise à l'issue d'une enquête publique unie, la régularité du dossier sera appréciée au regard des règles spécifiques applicables à la décision contestée.

Articles L. 123-7 et L. 123-8 du code de l'environnement

Projets susceptibles d'avoir des effets transnationaux

Les articles L. 123-7 et L. 123-8 donnent une base législative aux articles R. 122-11 et R. 123-24 à R. 123-33 du code de l'environnement, qui prévoient des modalités d'information et de participation du public pour les

projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État. La convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière impose, en effet, d'informer les autorités de l'État susceptible d'être affecté par le projet.

En application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, ces modalités doivent désormais être définies par la loi.

Le nouvel **article L. 123-7** prévoit que lorsqu'un projet français est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre de la Communauté européenne ou partie à la convention d'Espoo, les renseignements permettant l'information et la participation du public doivent être transmis aux autorités de cet État. Celles-ci sont invitées à participer à l'enquête publique ou à la procédure de mise à disposition du public.

Le nouvel **article L. 123-8** prévoit l'organisation d'une enquête publique lorsqu'un projet mené dans un autre État est susceptible d'avoir en France des incidences notables sur l'environnement. L'enquête publique est toujours ouverte et organisée par le préfet du département concerné. Le préfet transmet ensuite son avis, ainsi que le dossier d'enquête publique et de l'avis du commissaire enquêteur aux autorités de l'État intéressé. La décision finale de ces autorités est mise à la disposition du public à la préfecture.

Article L. 123-9 du code de l'environnement

Durée de l'enquête publique

Le nouvel article L. 123-9 encadre la durée des enquêtes publiques.

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 123-7 dispose que la durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à un mois. L'article R. 123-13 indique que cette durée doit être comprise entre un mois et deux mois, sauf prorogation d'une durée maximum de quinze jours décidée par le commissaire enquêteur ou par la commission d'enquête.

Le présent projet de loi fixe la durée minimale de l'enquête publique à trente jours, avec une possibilité de prolongation de trente jours.

Dans sa version initiale, cet article limitait la durée de la prolongation à quinze jours, avec une possibilité de prolongation de trente jours si la prolongation a pour but d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public. Afin de simplifier le dispositif, la commission des affaires économiques du Sénat, sur proposition du rapporteur, a prévu une possibilité de prolongation de trente jours dans tous les cas.

Article L. 123-10 du code de l'environnement

Information du public sur l'organisation d'une enquête publique

Cet article reprend et complète les règles, fixées par l'article L. 123-7 en vigueur du code de l'environnement, relatives à l'information du public sur le lancement d'une procédure d'enquête publique.

La tenue d'une enquête publique doit être annoncée au moins quinze jours avant le début de celle-ci.

Le paragraphe I complète la liste des informations devant être portées à la connaissance du public. Le public devra, comme aujourd'hui, être informé de l'objet de l'enquête, du nom du ou des commissaires enquêteurs, de la date d'ouverture, du lieu et de la durée de l'enquête. Il devra également être informé :

— de la décision pouvant être adoptée à la fin de l'enquête publique et de l'autorité compétente pour prendre cette décision ;

— des modalités de l'enquête publique ;

— de l'existence d'une évaluation environnementale ou d'une étude d'impact, ou à défaut d'un document comprenant les informations environnementales liées au projet, et du lieu où ces documents peuvent être consultés.

Ces modifications permettent de transposer le point 2 de l'article 6 de la convention d'Aarhus, qui impose d'informer le public lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé. Selon cet article, les informations communiquées doivent notamment comprendre « *la nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés* », « *l'autorité publique chargée de prendre la décision* », « *la procédure envisagée* »⁽¹⁾ et « *le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact (...) sur l'environnement* ».

Le paragraphe II détaille les modalités de l'information du public.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 123-7 indique que les informations sont portées à la connaissance du public par voie d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, par tous moyens appropriés de presse écrite ou de communication audiovisuelle. Le projet de loi reprend le même principe, sous réserve des modifications introduites par un amendement du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat. Le recours à l'affichage perd son caractère systématique. La référence à la presse

(1) *S'agissant de la procédure envisagée, le d précise que les informations fournies au public comprennent « la date à laquelle elle débutera, les possibilités qui s'offrent au public d'y participer, la date et le lieu de toute audition publique envisagée, l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents (...), l'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées (...), l'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles ».*

écrite est remplacée par une référence à la « *publication locale* ». En outre, le recours à la « *communication audiovisuelle* » est remplacé par une information « *par voie électronique* », afin d'encourager la diffusion par internet des annonces d'enquêtes publiques.

Le deuxième alinéa du paragraphe II, à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, permet au pouvoir réglementaire de déterminer des catégories de projets pour lesquels l'information du public par voie électronique est obligatoire. Dans un premier temps, ce procédé sera utilisé à titre expérimental et la liste des projets qui y sont soumis sera limitée. Son champ d'application a toutefois vocation à s'étendre. Pour les projets soumis à ce procédé, davantage d'informations devront être communiquées au public. Il conviendra ainsi de transmettre l'évaluation environnementale ou le résumé non technique de l'étude d'impact ou, si le projet n'a pas été soumis à l'une de ces procédures, le dossier d'informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête publique.

Le présent article indique enfin que les frais liés à l'information du public sont mis à la charge de la personne responsable du projet. Si la loi prévoit déjà que le maître d'ouvrage assume les frais de l'enquête publique, elle ne mentionne pas les frais engagés en amont de l'enquête. La précision introduite par le projet de loi permet donc de lever toute ambiguïté. Il convient toutefois de signaler que la généralisation de l'information par voie électronique devrait sensiblement réduire les coûts.

Articles L. 123-11 et L. 123-12 du code de l'environnement

Consultation et composition du dossier d'enquête publique

Le **nouvel article L. 123-11** étend à toute personne la faculté offerte aux associations agréées de protection de l'environnement de se faire communiquer, à leurs frais, le dossier d'enquête publique⁽¹⁾, par exception à la législation relative à l'accès aux documents administratifs⁽²⁾. Cette extension, qui résulte d'un amendement du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, est cohérente avec le souci de renforcer l'accès des citoyens à l'information environnementale, en particulier au cours d'une procédure de participation du public.

Le **nouvel article L. 123-12** définit certaines règles générales relatives au contenu du dossier d'enquête, afin d'améliorer l'information du public.

La composition du dossier d'enquête publique, pour les enquêtes publiques « environnementales », est actuellement fixée par l'article R. 123-6. Elle

(1) Cette faculté est prévue par l'article L. 123-8 en vigueur du code de l'environnement.

(2) Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

diffère selon que l'opération est soumise ou non à une décision d'autorisation ou d'approbation.

Le présent article définit un contenu minimal obligatoire du dossier d'enquête publique. Ce dossier devra, dans tous les cas, comporter une note de présentation non technique, qui permettra de faciliter la compréhension du projet et des enjeux. Cette note apparaît d'autant plus nécessaire que les dossiers tendent à se techniciser de plus en plus.

Le présent article améliore par ailleurs l'articulation entre les différentes phases de l'élaboration du projet en prévoyant que, lorsque que le projet a fait au préalable l'objet d'une des procédures de participation du public, le dossier doit comprendre :

— l'étude d'impact ou l'évaluation environnementale du projet, lorsqu'elle est requise ;

— le bilan de la procédure de débat public ou de toute autre procédure de participation équivalente, notamment les procédures de concertation engagées sur recommandation de la Commission nationale du débat public lorsque celle-ci estime qu'un débat public n'est pas nécessaire. Lorsque le projet a fait l'objet d'un débat public ou d'une telle concertation, l'article R. 121-12 du code de l'environnement indique que le compte-rendu doit être joint au dossier d'enquête publique. Cette règle aura désormais une base législative.

Dans le cas contraire, le dossier devra mentionner expressément le fait qu'aucune concertation préalable n'a eu lieu avant l'enquête publique.

Article L. 123-13 du code de l'environnement

Prérogatives du commissaire enquêteur

Cet article reprend et complète les dispositions relatives au rôle et aux prérogatives du commissaire enquêteur qui figurent actuellement à l'article L. 123-9.

Le **premier paragraphe (I)** de cet article **définit le rôle du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête**. Ils sont chargés de conduire l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet et de présenter ses observations et propositions. Le projet de loi complète cette disposition en prévoyant que le public doit être à même de « *participer effectivement au processus de décision* ».

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que cette participation du public peut se faire par voie électronique, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le second paragraphe (II) énumère les prérogatives et obligations du commissaire enquêteur.

Le commissaire enquêteur doit recevoir le maître d'ouvrage de l'opération. Le projet de loi précise qu'il n'y est tenu que lorsque le maître d'ouvrage en fait la demande.

Comme aujourd'hui, le commissaire enquêteur pourra se faire communiquer toute information ⁽¹⁾ et la mettre à la disposition du public, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, convoquer les personnes dont il juge l'audition utile et organiser une réunion d'information et d'échange avec le public.

Le projet de loi ajoute qu'il peut entendre toute personne concernée par l'opération et qui en fait la demande. En revanche, la disposition prévoyant qu'il « se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus » est supprimée.

Le dernier alinéa de l'article reprend les dispositions de l'article L. 123-5, qui permet au commissaire enquêteur de demander au président du tribunal administratif de désigner un expert chargé de l'assister.

Article L. 123-14 du code de l'environnement

Modification du projet faisant l'objet de l'enquête publique

Le nouvel article L. 123-14 permet de suspendre l'enquête publique ou d'ouvrir une enquête complémentaire lorsque le maître d'ouvrage apporte des modifications à son projet.

Dans le système actuel, la modification du projet lorsque l'enquête publique est en cours est une source de difficultés. Lorsqu'il contrôle la régularité de l'enquête publique, le juge administratif vérifie notamment que le projet finalement autorisé ou approuvé par l'administration correspond bien au projet soumis à l'enquête publique. S'il est différent, l'enquête publique n'a eu aucune utilité. C'est pourquoi la jurisprudence administrative interdit toute modification substantielle du projet ⁽²⁾.

En conséquence, si le responsable du projet souhaite modifier celui-ci, il n'a que deux possibilités : soit se limiter à des modifications mineures, soit attendre la clôture de l'enquête pour modifier le projet et ouvrir ensuite une seconde enquête publique. Cette règle est valable même si la modification du projet a pour objet de suivre les souhaits exprimés par le public ou les recommandations du commissaire enquêteur. Son principal inconvénient est que

(1) Toutefois, la nouvelle rédaction ne reprend pas la disposition prévoyant que si la maître d'ouvrage refuse de communiquer un document, il doit adresser une réponse motivée, qui est versée au dossier d'enquête.

(2) Ce principe est notamment énoncé dans un arrêt Carty du Conseil d'Etat en date du 8 février 1999.

l'organisation d'une deuxième enquête publique induit un allongement significatif des procédures et accroît le risque contentieux.

Pour simplifier les procédures en cas de modification du projet, le nouvel article L. 213-14 permet de suspendre l'enquête publique ou d'ouvrir une enquête complémentaire. Dans les deux cas, il s'agit d'une faculté ouverte au responsable du projet, et non d'une obligation.

Le paragraphe I de cet article permet de suspendre l'enquête publique pour une durée maximale de six mois lorsque le responsable du projet veut apporter à celui-ci des modifications substantielles. L'autorité compétente pour ouvrir l'enquête publique pourrait décider sa suspension, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête. Cette possibilité ne pourrait être utilisée qu'une seule fois.

Avant l'expiration du délai de suspension de l'enquête, le responsable du projet devra transmettre pour avis la nouvelle version du projet, ainsi qu'une nouvelle étude d'impact ou un nouveau rapport environnemental à la DIREN. Le public doit être informé des modifications apportées dans les conditions définies par l'article L. 123-10. La durée de l'enquête publique est prolongée d'au moins trente jours.

Cette possibilité de suspension permettrait de gagner cinq à six mois pour les projets dont les modifications peuvent faire l'objet d'études assez rapides.

Le paragraphe II de l'article L. 213-14 permet d'ouvrir une enquête complémentaire sur des changements du projet qui en modifient l'économie générale.

Cette possibilité est ouverte dans le cas où le responsable du projet souhaite apporter des modifications qui tirent les conséquences des conclusions du commissaire enquêteur. Le responsable du projet peut, dans ce cas, demander à l'autorité administrative qui organise l'enquête publique d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Avant l'ouverture de l'enquête complémentaire, le nouveau projet et la nouvelle étude d'impact ou le nouveau rapport environnemental doivent être transmis pour avis à la DIREN.

Il est précisé que, dans le cas des infrastructures linéaires, par exemple, les infrastructures autoroutières, routières ou de transport ferroviaire, l'enquête complémentaire peut être organisée dans les seuls territoires concernés par la modification. Il est en effet inutile d'organiser une enquête sur un territoire très vaste si la modification du tracé ne porte que sur quelques kilomètres.

La décision finale sur le projet ne pourra intervenir qu'à l'expiration du délai prévu à compter de la fin de l'enquête publique, ce délai courant à compter de la fin de l'enquête complémentaire.

Article L. 123-15 du code de l'environnement

Remise du rapport du commissaire enquêteur

Le nouvel article L. 123-15 définit les modalités de remise du rapport du commissaire enquêteur, en particulier les délais dans lesquels le rapport doit être rendu.

Dans l'état du droit, le commissaire enquêteur doit rendre son rapport et ses conclusions motivées dans un délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête publique ⁽¹⁾. Ce délai n'est pas toujours respecté en pratique, soit parce la complexité du dossier ne le permet pas, soit, plus rarement, en raison d'une carence du commissaire enquêteur.

Le premier alinéa de l'article L. 123-15 impartit au commissaire enquêteur un délai de trente jours pour remettre son rapport et ses conclusions motivées, mais permet à l'autorité administrative organisant l'enquête de lui accorder un délai supplémentaire, après avis du responsable du projet.

Les troisième et quatrième alinéas permettent à l'autorité organisant l'enquête de dessaisir le commissaire enquêteur lorsque celui-ci ne remet pas son rapport dans le délai prévu. Ce dessaisissement ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure contradictoire. Si le commissaire enquêteur ne peut pas justifier d'un motif pour le dépassement du délai, l'autorité organisatrice de l'enquête publique le met en demeure de remettre son rapport. Si cette mise en demeure reste sans effet, l'autorité organisatrice peut demander au président du tribunal administratif de dessaisir le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête et d'en désigner un autre. Dans la plupart des cas, le nouveau commissaire enquêteur sera l'un des suppléants désignés en même temps que le commissaire enquêteur.

Le nouveau commissaire enquêteur doit, à partir des résultats de l'enquête, remettre le rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de sa nomination. Pendant ce délai, il peut faire usage de ses prérogatives de commissaire enquêteur, notamment entendre toute personne concernée, se faire communiquer toute information utile ou visiter les lieux concernés.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article L. 123-15 reprend la disposition selon laquelle le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur sont rendus publics ⁽²⁾.

(1) Ce délai est fixé par l'article R. 123-22 du code de l'environnement.

(2) Cette mention figure actuellement à l'article L. 123-10 du code de l'environnement.

Article L. 123-16 du code de l'environnement

Conditions de suspension de la décision prise à l'issue de l'enquête publique

Le nouvel article L. 123-16 reprend les dispositions de l'actuel article L. 123-12 relatif aux conséquences de conclusions défavorables du commissaire enquêteur.

Il prévoit ainsi qu'une décision prise en l'absence d'enquête publique ou après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur peut être suspendue par le juge administratif des référés dès lors que le requérant invoque un moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision. Le requérant n'a donc pas à démontrer l'urgence de la mesure de suspension, contrairement au droit commun des procédures de référé suspension.

À l'initiative de Mme Didier et de M. Muller, le Sénat a étendu la liste des cas permettant une suspension de la décision administrative dans les mêmes conditions en ajoutant :

— l'absence de mise à disposition du public de l'étude d'impact ou du rapport environnemental ;

— l'absence de mise à disposition du public des documents visés aux articles L. 122-1-1 et L. 122-8 du code de l'environnement, qui imposent, en l'absence d'enquête publique, de mettre à la disposition du public l'étude d'impact ou le rapport environnemental, l'indication de l'autorité administrative compétente pour prendre la décision d'autorisation et les avis émis par les autres autorités administratives.

Cet article dispose également que, si le commissaire enquêteur a rendu des conclusions défavorables au projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération, l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement doit réitérer, par délibération motivée, sa demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique.

Article L. 123-17 du code de l'environnement

Durée de validité de l'enquête publique

L'article L. 123-17 nouveau maintient à cinq ans la durée de validité de l'enquête publique, ce délai pouvant être prorogé de cinq ans au plus. Si le projet n'a pas été réalisé dans ce délai, une nouvelle enquête publique doit avoir lieu. La durée de validité des enquêtes publiques est nécessairement limitée car les territoires concernés par les projets évoluent, y compris les zones naturelles. Les avantages et inconvénients d'un projet ne sont donc pas les mêmes plusieurs années plus tard.

En revanche, l'article L. 123-17 nouveau ne reprend pas la disposition de l'actuel article L. 123-13 prévoyant que cet article « *ne fait pas obstacle à*

l'application de dispositions plus contraignantes prévues par la réglementation propre à chaque opération ». Le but est, en effet, d'unifier autant que possible le régime des différentes enquêtes publiques. La suppression de cette phrase ne supprime toutefois pas la possibilité de prévoir des règles dérogatoires par la loi pour certaines enquêtes, les lois spéciales primant sur les lois générales.

Article L. 123-18 du code de l'environnement

Financement de l'enquête publique

L'article L. 123-18 nouveau reprend le principe, énoncé par l'actuel article L. 123-14, selon lequel le responsable du projet prend en charge les frais de l'enquête, notamment l'indemnisation du commissaire enquêteur.

La rémunération du commissaire enquêteur par le responsable du projet a régulièrement été critiquée au motif qu'elle crée un lien de dépendance du premier au second, qui nuit à la crédibilité du commissaire enquêteur. En outre, il arrive que certains maîtres d'ouvrage se montrent réticents à acquitter la rémunération du commissaire enquêteur lorsque celui-ci a rendu des conclusions défavorables.

Afin de limiter ces inconvénients, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a instauré un mécanisme de provision. S'il est saisi d'une demande en ce sens du commissaire enquêteur, le président du tribunal administratif ordonne le versement d'une provision. L'enquête publique ne peut être ouverte qu'après le versement de la provision.

Le présent article rend systématique le versement d'une provision dès la désignation du commissaire enquêteur, tout en précisant que le montant et le délai de versement de cette provision sont fixés par le président du tribunal administratif ou son délégué. En conséquence, la règle selon laquelle l'enquête publique ne peut être ouverte qu'après le versement de la provision est supprimée.

Le projet de loi supprime par ailleurs le renvoi à un décret en Conseil d'État pour déterminer les règles d'indemnisation des commissaires enquêteurs et les modalités de versement des sommes correspondantes dans des conditions garantissant l'indépendance des commissaires enquêteurs. Ce renvoi particulier n'apparaît pas nécessaire au regard du renvoi général opéré par l'article L. 123-19 nouveau. En outre, le versement d'une provision apparaît suffisant pour garantir l'indépendance du commissaire enquêteur vis-à-vis du maître d'ouvrage.

Article L. 123-19 du code de l'environnement

Renvoi à un décret d'application

L'article L. 123-19 nouveau, à l'instar de l'actuel article L. 123-16, renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités d'application du chapitre relatif aux enquêtes publiques.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 5 de M. François Vannson.

M. François Vannson. Le périmètre de l'enquête publique ne peut pas se réduire à la commune d'implantation du projet ou de réalisation des travaux, mais être étendu à toutes celles dont le territoire est susceptible d'être affecté.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Le vote d'un tel amendement alourdirait les procédures d'enquête publique tout en multipliant les risques de contentieux, le juge pouvant estimer qu'une commune a été oubliée. Les garanties proposées sont d'autant moins nécessaires que le projet de loi prévoit de laisser une place beaucoup plus importante à l'information dématérialisée pour que toutes les personnes concernées puissent se renseigner.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je suis moi aussi assez réticent. Sans apporter plus de droits, ces amendements alourdiraient en effet la procédure. Par ailleurs, la formulation « incidences notables sur l'environnement » est des plus imprécises.

La Commission rejette cet amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, elle rejette également l'amendement CL 6 de M. François Vannson.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL 22 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis, et CL 7 de M. François Vannson.

M. le rapporteur pour avis. Pour assurer une complète transposition de la directive du 27 juin 1985, cet amendement prévoit de rendre public, lors d'une enquête publique, l'avis rendu par l'administration compétente en matière d'environnement, en général la direction régionale de l'environnement (DIREN).

M. François Vannson. Je retire mon amendement CL 7 pour cosigner le CL 22.

Après que l'amendement CL 7 a été retiré, la Commission adopte l'amendement CL 22.

Puis elle est saisie de l'amendement CL 23 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement rétablit une disposition figurant à l'article L.123-10 du code de l'environnement, qui précise que le rapport du commissaire-enquêteur doit mentionner les contre-propositions formulées pendant l'enquête publique et les réponses du maître d'ouvrage. C'est une garantie importante du caractère contradictoire de l'enquête publique. Les observations du public doivent être étudiées, en particulier lorsqu'elles prennent la

forme de solutions alternatives. Par ailleurs, la consultation du public présenterait moins d'intérêt si celui-ci restait dans l'ignorance de la suite réservée par le maître d'ouvrage à ses observations.

La Commission adopte cet amendement.

*Elle donne ensuite **un avis favorable** à l'adoption de l'article 90 **modifié**.*

Article 90 bis

(art. L. 122-15 et L. 123-16 du code de l'urbanisme)

Interdiction de modifier les documents d'urbanisme pour les rendre incompatibles avec un projet faisant l'objet d'une enquête publique

Cet article, inséré par la commission des affaires économiques du Sénat sur proposition de son rapporteur, interdit de modifier ou réviser un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme entre l'ouverture d'une enquête publique et la déclaration d'utilité publique si cette modification ou révision empêche la mise en compatibilité du document avec le projet.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme définit les modalités de modification d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui n'est pas compatible avec un projet qui doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

Lorsque le SCOT doit être mis en compatibilité avec le projet, il convient :

— que l'enquête publique porte à la fois sur le projet et sur la mise en compatibilité du SCOT ;

— que les dispositions proposées pour mettre en compatibilité le SCOT fassent l'objet d'un examen conjoint par l'État, l'établissement public de coopération intercommunale ayant élaboré le SCOT, la région, le département et les communes situées dans le périmètre du SCOT.

Si ces conditions sont remplies, la déclaration d'utilité publique vaut approbation des nouvelles dispositions du SCOT.

L'article L. 123-16 du code de l'urbanisme prévoit une procédure similaire de mise en compatibilité si le projet n'est pas compatible avec le plan local d'urbanisme (PLU).

Le présent article complète ces deux articles en interdisant, entre l'ouverture de l'enquête publique et la déclaration d'utilité publique, toute modification ou révision des dispositions du SCOT ou du PLU qui font l'objet de la mise en compatibilité. Cette modification mettra fin aux difficultés rencontrées par certains maîtres d'ouvrage de projets soumis à enquête publique. Le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat a signalé qu'*« il arrive fréquemment que des collectivités modifient leur document d'urbanisme*

postérieurement au lancement d'une procédure de déclaration d'utilité publique les rendant ainsi incompatibles avec les projets de certains maîtres d'ouvrage, ce qui oblige ceux-ci à reprendre leur enquête publique et retarde la mise en oeuvre des projets »⁽¹⁾. Désormais, il ne sera plus possible de mener en parallèle deux procédures antagonistes tendant à modifier les mêmes dispositions d'un document d'urbanisme.

*
* *

*La Commission **donne un avis favorable** à l'adoption de l'article 90 bis sans modification.*

Article 91

(art. L. 126-1 du code de l'environnement)

Prise en compte de l'étude d'impact par la déclaration de projet

Cet article prévoit que la déclaration de projet doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de la DIREN et le résultat de la consultation du public.

Les déclarations de projet sont régies par l'article L. 126-1 du code de l'environnement. À l'issue d'une enquête publique, l'État ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée. La déclaration de projet, qui doit intervenir dans un délai d'un an à compter de la clôture de l'enquête publique, est la condition préalable à la délivrance d'une autorisation de travaux.

Le deuxième alinéa de l'article L. 126-1 définit le contenu de la déclaration de projet. Celle-ci doit ainsi mentionner l'objet de l'opération et les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Elle doit faire état des modifications apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.

Le présent article complète ces dispositions en indiquant que la déclaration de projet doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis rendu par la DIREN et le résultat de la consultation du public sur l'étude d'impact. Cette modification est cohérente avec la réforme des études d'impact prévue par l'article 86 du projet de loi. En effet, l'article L. 122-1 modifié prévoit que la décision administrative autorisant la réalisation du projet soumis à étude d'impact « prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de

(1) Voir l'exposé des motifs de l'amendement n° 1052 de M. Daniel Dubois, rapporteur, déposé en commission des affaires économiques (<http://www.senat.fr/commission/eco/amdcom/08-155.pdf>).

l'État compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public ».

Cette obligation est également conforme à l'article 8, paragraphe 8 de la convention d'Aarhus, qui stipule que « *chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* ».

*

* *

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 91 sans modification.

Article 92

(art. L. 11-1, L. 11-1-1, L. 11-9 et L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)

Réforme des enquêtes publiques préalable à une expropriation

Cet article réforme les enquêtes publiques préalables à une déclaration d'utilité publique, qui sont régies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, par cohérence avec les modifications apportées au régime des enquêtes publiques « environnementales ».

Article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Distinction des enquêtes publiques environnementales et des enquêtes d'utilité publique

Cet article simplifie les modalités d'organisation d'une enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique.

1. Un régime complexe issu de la loi du 27 février 2002

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique énonce le principe selon lequel l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'après une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête publique. Certains projets doivent donc faire l'objet à la fois d'une enquête publique environnementale et d'une enquête d'utilité publique, tandis que d'autres peuvent n'être soumis qu'à l'une de ces enquêtes.

La loi du 27 février 2002 précitée a tenté de simplifier l'articulation entre ces deux types d'enquêtes publiques en prévoyant que l'enquête d'utilité publique est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont les modalités de désignation et les pouvoirs sont les mêmes qu'en matière d'enquête

publique environnementale. Avant cette date, le commissaire enquêteur était désigné par le préfet pour une enquête d'utilité publique, alors qu'il était désigné par le président du tribunal administratif pour une enquête publique environnementale. Il était donc impossible de procéder à une enquête publique unifiée sous la responsabilité d'un seul commissaire enquêteur, ce qui était source d'insécurité juridique.

Toutefois, cette harmonisation des modalités de désignation du commissaire enquêteur ne s'est pas traduite par une unification complète des deux régimes d'enquête publique. Au contraire, elle a abouti à un régime particulièrement complexe, au sein duquel on distingue quatre hypothèses :

— l'enquête publique environnementale seule, pour les projets qui affectent l'environnement mais ne nécessitent pas d'expropriation. Cette enquête est régie par les dispositions du code de l'environnement ;

— l'enquête publique environnementale et précédant une expropriation. Cette enquête est régie par les dispositions du code de l'environnement, auxquelles s'ajoutent les dispositions réglementaires du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui prévoient des exigences particulières ;

— l'enquête publique précédant une expropriation, qui est régie par le code de l'environnement en ce qui concerne la désignation et les pouvoirs du commissaire enquêteur et, pour le reste, par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

— l'enquête publique dite de droit commun pour les projets qui n'ont pas d'impact sur l'environnement et qui ne nécessitent pas d'expropriation. De nombreux textes législatifs prévoient ainsi l'organisation d'une enquête publique en renvoyant à la procédure prévue par le code de l'expropriation.

2. La typologie simplifiée introduite par le projet de loi

Après un paragraphe I qui reprend la rédaction actuelle de l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le projet de loi introduit une distinction selon que le projet fait ou non l'objet d'une enquête publique environnementale :

— le paragraphe II prévoit que lorsque le projet devant faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique est par ailleurs soumis à une enquête publique « environnementale », l'enquête d'utilité publique est régie par les dispositions applicables aux enquêtes publiques « environnementales » ;

— le paragraphe III indique que, pour les autres projets, l'enquête d'utilité publique est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Ce texte distingue clairement, pour la première fois, les champs d'application respectifs de l'enquête publique environnementale et de l'enquête d'utilité publique. Il constitue une simplification majeure du dispositif.

S'agissant des enquêtes publiques portant sur des projets ayant des effets sur l'environnement et nécessitant une expropriation, l'harmonisation des deux régimes est désormais totale, ce qui met fin à l'insécurité juridique actuelle. Ces enquêtes seront intégralement régies par le code de l'environnement.

S'agissant des enquêtes d'utilité publique pour des projets non soumis à enquête publique environnementale, la suppression du renvoi au code de l'environnement permettra d'alléger les procédures. La procédure lourde prévue par le code de l'environnement, avec la désignation du commissaire enquêteur par le tribunal administratif, ne se justifie pas nécessairement pour ces projets, dont les enjeux peuvent plus restreints. En effet, si une enquête publique environnementale n'est pas requise, cela signifie dans la plupart des cas que le projet n'atteint pas les seuils à partir desquels une étude d'impact est obligatoire.

En confiant au tribunal administratif la supervision de toutes les enquêtes d'utilité publique, la loi du 27 février 2002 a sensiblement accru la charge de travail et les coûts liés aux enquêtes publiques pour les tribunaux administratifs. Cette extension de compétence représentait près de 5 000 enquêtes publiques supplémentaires par rapport aux 10 000 enquêtes publiques environnementales annuelles. Le décret d'application de cette loi avait d'ailleurs fait l'objet d'un avis très réservé de la part du Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel.

Le projet de loi permet de revenir sur ce choix. Dans son étude d'impact, M. Yves Jégouzeau proposait notamment un retour à la désignation du commissaire enquêteur par le préfet⁽¹⁾, un raccourcissement des délais, des pouvoirs plus limités du commissaire enquêteur et une portée plus restreinte des résultats de l'enquête.

Article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Prise en compte de l'étude d'impact par la déclaration de projet

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 11-1-1 prévoit des modalités particulières pour la déclaration de projet⁽²⁾ lorsque l'opération en cause nécessite l'expropriation d'immeubles :

— si l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, celui-ci doit se prononcer dans un délai de six mois sur l'intérêt général du projet dans les conditions du droit commun, fixées

(1) La désignation par le président du tribunal administratif ne s'impose pas puisque c'est la juridiction judiciaire et non la juridiction administrative qui est garante du respect du droit de propriété.

(2) Voir le commentaire de l'article 91 du projet de loi.

par l'article L. 126-1 du code de l'environnement. L'autorité compétente de l'État décide ensuite de la déclaration d'utilité publique ;

— si l'expropriation est poursuivie au profit de l'État, la déclaration d'utilité publique tient lieu de déclaration de projet.

Le présent projet de loi précise que, lorsqu'une déclaration de projet est requise, elle doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. Il rappelle donc le principe déjà énoncé à l'article L. 126-1 du code de l'environnement par l'article 91 du présent projet de loi.

Article L. 11-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Indemnisation du commissaire enquêteur

Le **paragraphe III** du présent article effectue une modification de référence au sein de l'article L. 11-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cet article prévoit que les commissaires enquêteurs et les membres des commissions d'enquête sont indemnisés dans les conditions prévues par les dispositions du code de l'environnement relatives aux enquêtes publiques. Or, en raison de la réécriture du chapitre concerné, l'article prévoyant une indemnisation des commissaires enquêteurs n'est plus l'article L. 123-14 mais l'article L. 123-18.

Article L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Harmonisation terminologique

Le **paragraphe IV** du présent article modifie l'article L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, par cohérence avec les dispositions du code de l'environnement.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 23-2 prévoit que la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières visant à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de l'aménagement ou de l'ouvrage pour l'environnement ou le patrimoine culturel.

Le présent article harmonise la terminologie employée avec celle de l'article L. 122-1 du code de l'environnement modifié par l'article 86 du présent projet de loi. Il fait ainsi référence aux « *projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements* ».

Par ailleurs, il remplace la référence aux prescriptions visant à réduire ou à compenser les conséquences dommageables par une référence aux mesures prévues à l'article L. 122-1 du code de l'environnement. Cet article permet à l'autorité compétente pour autoriser le projet de fixer les mesures à la charge du

pétitionnaire ou du maître d'ouvrage « destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ».

*
* *

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 92 sans modification.

Article 93

Entrée en vigueur du nouveau régime des enquêtes publiques

Cet article définit les modalités d'entrée en vigueur du chapitre III du titre VI du projet de loi, relatif aux enquêtes publiques.

Le nouveau régime des enquêtes publiques, aussi bien environnementales que d'utilité publique, sera applicable aux projets pour lesquels l'arrêté d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du sixième mois après la publication du décret d'application relatif aux enquêtes publiques environnementales.

*
* *

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 93 sans modification.

Article 94

Harmonisation des différents régimes d'enquête publique en matière environnementale

Cet article soumet les différentes enquêtes publiques concernant des décisions ayant un impact sur l'environnement au régime de l'enquête publique environnementale défini aux articles L. 123-1 à L. 123-19 du code de l'environnement.

Articles L. 211-7, L. 211-12, L. 212-6, L. 214-4, L. 214-4-1, L. 214-9, L. 331-2, L. 332-1, L. 332-10, L. 332-16, L. 333-1, L. 334-3, L. 341-1, L. 341-3, L. 350-1, L. 350-2, L. 411-3, L. 512-2, L. 515-9, L. 515-22, L. 541-3, L. 541-14, L. 542-7, L. 542-10-1, L. 562-3 et L. 571-9 du code de l'environnement

Enquêtes publiques prévues par le code de l'environnement

Le **paragraphe I** de l'article 94 modifie plusieurs dispositions du code de l'environnement relatives à des enquêtes publiques, dont certaines relevant du régime des enquêtes publiques environnementales, certaines relevant du code de l'expropriation et d'autres pour lesquels le régime applicable n'est pas précisé.

• Le 1^o précise que certaines enquêtes publiques sont soumises au régime des enquêtes publiques environnementales défini par le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Il s'agit des enquêtes publiques portant sur :

— les travaux urgents des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (L. 211-7) ;

— la délimitation des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement ou des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau, qui sont soumises à des servitudes d'utilité publique (L. 211-12). Dans l'état du droit, la délimitation de ces zones est soumise à une enquête publique menée dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

— l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (L. 212-6) ;

— l'autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à un régime d'autorisation de l'autorité administrative, hors installations classées pour la protection de l'environnement (L. 214-4) ;

— le périmètre et le contenu des servitudes d'utilité publique relatives à l'utilisation du sol autour d'un ouvrage hydraulique (L. 214-4-1) ;

— le projet de création d'un parc national (L. 331-2) ;

— le déclassement total ou partiel d'un territoire classé en réserve naturelle (L. 332-10) ;

— l'institution de périmètres de protection autour des réserves naturelles régionales (L. 332-16) ;

— le projet de charte constitutive d'un parc naturel régional (L. 333-1) ;

— le projet de création d'un parc naturel marin (L. 334-3) ;

— la délimitation d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (L. 350-2) ;

— l'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement (L. 512-2) ;

— le projet de plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers (L. 541-14) ;

— l'autorisation de création d'un centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs (L. 542-10-1) ;

— l'autorisation de travaux relatifs aux aménagements et infrastructures de transports terrestres (L. 571-9).

• D'autres articles du code de l'environnement sont modifiés afin de corriger les références aux articles relatifs à l'enquête publique, pour tenir compte de la réécriture du chapitre concerné par l'article 90 du projet de loi.

— le 2° corrige les références au sein de l'article L. 515-9, qui prévoit une enquête publique sur les servitudes d'utilité publique autour d'installations classées ;

— le 3° modifie l'article L. 515-22, relatif au plan de prévention des risques technologiques ;

— le 5° modifie l'article L. 542-7 sur l'installation de laboratoires souterrains destinés à étudier les formations géologiques profondes où seraient susceptibles d'être stockés des déchets radioactifs.

— le 6° modifie l'article L. 562-3 sur le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles.

• Certaines références aux enquêtes publiques prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont remplacées par des références aux enquêtes publiques environnementales :

— le 4° modifie l'article L. 541-3, qui impose une déclaration d'utilité publique pour les travaux de remise en état d'un site entrepris en cas de pollution des sols, de risque de pollution des sols ou d'abandon de déchets ;

— le 7° indique que la déclaration d'utilité publique préalable à l'affectation d'une partie du débit artificiel d'un cours d'eau faisant l'objet d'un aménagement hydraulique est prise à l'issue d'une enquête publique « environnementale » (article L. 214-9).

• Le 8° précise qu'une enquête publique environnementale est requise préalablement au classement de territoires en réserve naturelle, ce qui n'est indiqué que dans les textes réglementaires. À l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a précisé que l'enquête publique ne s'impose que pour la création de réserves naturelles nationales. Pour la création

de réserves naturelles régionales et de Corse, l'enquête publique n'est nécessaire qu'en cas de désaccord des propriétaires concernés.

- Les dispositions des 9° et 10°, qui prévoyaient une procédure alternative de mise à disposition du public, ont été déplacées vers l'article 94 *bis* du projet de loi.

- Les 11° et 12°, insérés par le Sénat sur proposition du Gouvernement, prévoient l'organisation d'une enquête publique avant l'inscription ou le classement d'un site ou monument naturel. Il s'agit d'une modification de coordination avec l'article 90 du projet de loi, qui prévoit que les projets d'inscription ou de classement de sites sont soumis à enquête publique.

Articles L. 111-1-1, L. 122-10, L. 122-13, L. 122-15-1, L. 122-16, L. 122-18, L. 123-10, L. 123-13, L. 123-14, L. 123-19, L. 124-2, L. 141-1, L. 143-1, L. 141-1-3, L. 145-7, L. 146-4, L. 146-6, L. 146-6-1, L. 147-3, L. 147-5, L. 300-6, L. 313-1, L. 318-9, L. 141-1-1, L. 442-9, L. 442-11 et L. 700-2 du code de l'urbanisme

Enquêtes publiques prévues par le code de l'urbanisme

Les 1°, 2°, 3°, 4°, 8° et 9° du **paragraphe II** de l'article 94 soumettent au régime des enquêtes publiques environnementales les enquêtes publiques prévues par le code de l'urbanisme et portant sur :

- l'élaboration des documents d'urbanisme suivants : les directives territoriales d'aménagement (L. 111-1), les schémas de cohérence territoriale (L. 122-10 et L. 122-13) et les schémas directeurs (L. 122-18), les plans locaux d'urbanisme (L. 123-10, L. 123-13 et L. 123-14), les plans d'occupation des sols (L. 123-19), les cartes communales (L. 124-2), le schéma directeur de la région d'Île-de-France (L. 141-1) ;

- la révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et l'approbation d'un programme local de l'habitat, d'un plan de déplacement urbain ou d'un document d'urbanisme ou d'une opération foncière ou d'aménagement (L. 122-16) ;

- les périmètres d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (article L. 143-1) ;

- les schémas d'aménagement communaux destinés à protéger le littoral (article L. 146-6-1) ;

- la délimitation des secteurs pouvant faire l'objet d'opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain au sein de zones couvertes par un plan d'exposition au bruit (L. 147-5) ;

- les dispositions des cahiers des charges destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans les zones industrielles ou d'habitation créées avant l'institution des zones d'aménagement concerté (article L. 318-9) ;

— la décision de mettre fin à l'application des règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement, alors même qu'une majorité de co-lotis a demandé le maintien de ces règles (L. 442-9) ;

— la modification de documents du lotissement pour les mettre en concordance avec le plan local d'urbanisme (L. 442-11) ;

— la modification du schéma directeur de la région Île-de-France (L. 141-1-1)

— l'adoption de prescriptions particulières pour protéger les massifs montagneux (L. 145-7) ;

— l'adoption ou la modification d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (L. 313-1) ;

— les opérations ou documents d'urbanisme de Mayotte que le représentant de l'État a soumis à l'obligation d'enquête publique (L. 700-2) ⁽¹⁾.

Les 5° et 7° se limitent à actualiser les références aux articles relatifs aux enquêtes publiques environnementales au sein des dispositions relatives aux constructions et installations sur la bande littorale (L. 146-4), aux plans d'exposition au bruit (L. 147-3) et aux déclarations de projet concernant des opérations d'aménagement foncier (L. 300-6).

Le 6° a été déplacé au sein de l'article 94 *bis* du projet de loi.

Articles 5, 25, 51, 68-9, 98 et 109 du code minier

Enquêtes publiques prévues par le code minier

Le **paragraphe III** soumet les enquêtes publiques prévues par le code minier au régime des enquêtes publiques environnementales :

— l'enquête préalable à la classification de gîtes de substances minérales comme « mines » quand ces gîtes étaient antérieurement classés comme « carrières » (article 5 du code). Le présent article supprime en outre la disposition prévoyant que cette enquête publique dure deux mois ;

— l'enquête préalable à l'octroi d'une concession de mines (article 25) ;

— l'enquête préalable à la délivrance de permis d'exploitation de mines (articles 51 et 68-9) ;

(1) *En principe, les opérations soumises à enquête publique en métropole font seulement l'objet, à Mayotte, d'une mise à disposition du public selon des modalités arrêtées par le représentant de l'État. Toutefois, celui-ci peut établir, en fonction de la nature et de l'importance de l'opération ou du caractère des zones en cause, une liste d'opérations et de documents d'urbanisme qui doivent faire l'objet d'une enquête publique.*

— l'enquête préalable à l'autorisation d'entreprendre un forage en vue de la recherche de gîtes géothermiques à basse température (article 98) ;

— l'enquête préalable à l'adoption d'un décret en Conseil d'État accordant des autorisations de recherche à défaut du consentement du propriétaire du sol et des permis exclusifs de carrières conférant à leurs titulaires le droit d'exploiter les gîtes de cette substance, à l'exclusion de toute autre personne (article 109). La mention d'une durée de deux mois de l'enquête est supprimée.

Articles L. 2223-40, L. 2224-10, L. 4424-10, L. 4424-13, L. 4424-32, L. 4424-36 et L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales

Enquêtes publiques prévues par le code général des collectivités territoriales

Le **paragraphe IV** indique que l'enquête publique requise pour la délimitation des zones d'assainissement collectif (article L. 2224-10), le classement de communes corses en stations hydrominérales (article L. 4424-32), l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux en Corse (article L. 4424-36) et l'élaboration des plans d'élimination des déchets en Corse (article L. 4424-37) est l'enquête publique régie par le code de l'environnement.

Par ailleurs, il corrige les références aux articles du code de l'environnement relatifs à l'enquête publique au sein de l'article L. 2223-40, relatif aux créations et extensions de crématoriums, ainsi que des articles L. 4424-10 et L. 4424-13, relatifs à l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité territoriale de Corse ⁽¹⁾.

Article L. 56-1 du code des postes et des télécommunications

Enquêtes publiques prévues par le code des postes et des télécommunications

L'article L. 56-1 du code des postes et des télécommunications fixe les conditions d'élaboration des plans de protection contre les perturbations radioélectriques, qui définissent les terrains soumis à servitudes radioélectriques en vue de la protection des réseaux de communication électronique.

Le **paragraphe V** du présent article indique que l'enquête publique sur le projet de plan est réalisée conformément au code de l'environnement.

(1) L'article L. 4424-10 soumet à enquête publique les dispositions du plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité territoriale de Corse qui autorisent des aménagements légers et des constructions non permanentes destinées à l'accueil du public dans des espaces littoraux.

Articles L. 2111-5, L. 2111-12, L. 2124-1 et L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques

Enquêtes publiques prévues par le code général de la propriété des personnes publiques

Le 1^o du **paragraphe VI** du présent article précise que les enquêtes publiques prévues en matière de délimitation du rivage (article L. 2111-5), de classement dans le domaine public fluvial d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac ou plan d'eau (article L. 2111-12) et d'octroi de concessions de plage (article L. 2124-4) sont régies par le code de l'environnement.

Le 2^o corrige les références à ce code au sein de l'article L. 2124-1, qui dispose que tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est soumis à enquête publique environnementale.

Articles L. 311-1 et L. 362-1 du code forestier

Enquêtes publiques prévues par le code forestier

Le 1^o du **paragraphe VII** corrige les références au code de l'environnement au sein de l'article L. 311-1 du code forestier, qui mentionne les opérations de défrichement soumises à enquête publique.

Le 2^o précise que l'enquête publique prévue pour la délimitation des périmètres de défrichement en Guyane est menée en application du code de l'environnement.

Les dispositions figurant au 3^o ont été déplacées vers l'article 94 *ter* du projet de loi et les dispositions figurant au 4^o ont été déplacées vers l'article 94 *bis* du projet de loi.

Article L. 151-3 du code du tourisme

Enquêtes publiques prévues par le code du tourisme

L'article L. 151-3 du code du tourisme retranscrit, sous forme de code suiveur, les dispositions de l'article L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales, relatif au classement de communes corses en stations hydrominérales.

Par coordination avec la modification effectuée au sein du code pilote par le paragraphe IV, le **paragraphe VIII** de l'article 94 précise que l'enquête publique préalable au classement est régie par le code de l'environnement.

Article L. 2313-5 du code de la défense

Enquêtes publiques prévues par le code de la défense

Le **paragraphe IX** du présent article abroge l'article L. 2313-5 du code de la défense, qui dispose que les enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement s'effectuent dans les conditions prévues par l'article L. 123-15 du code de l'environnement, c'est-à-dire en respectant le secret de la défense nationale.

Cette précision n'est plus nécessaire puisque toutes les enquêtes publiques visant à prendre en compte des préoccupations environnementales seront désormais régies par les dispositions du code de l'environnement. Or l'article L. 123-1 de ce code, réécrit par l'article 90 du présent projet de loi, dispose que, pour tenir compte des nécessités de la défense nationale, des travaux, constructions et aménagements d'ouvrages militaires peuvent, dans des conditions fixées par décret, être exclus du champ d'application des enquêtes publiques.

Articles L. 621-30-1, L. 641-1 et L. 642-2 du code du patrimoine

Enquêtes publiques prévues par le code du patrimoine

Le 1^o du **paragraphe XII** de l'article 94 corrige les références aux articles du code de l'environnement relatifs à l'enquête publique au sein de l'article L. 612-30-1 du code du patrimoine, qui prévoit une enquête publique en cas de modification du périmètre considéré comme le champ de visibilité d'un immeuble classé.

Le 2^o modifie l'article L. 641-1 du même code qui retranscrit, sous forme de code suiveur, les dispositions de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, relatif à l'adoption et à la modification des plans de sauvegarde et de mise en valeur. Par coordination avec la modification apportée au code pilote par le paragraphe II, il est précisé que l'enquête publique est organisée conformément aux dispositions du code de l'environnement.

Le 3^o, qui modifie l'article L. 642-2 du code du patrimoine, précise que l'enquête publique sur la création de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager est menée en application du code de l'environnement.

Articles L. 111-3, L. 112-2, L. 121-14, L. 126-5, L. 151-37 et L. 661-2 du code rural

Enquêtes publiques prévues par le code rural

Le **paragraphe XII** de l'article 94 supprime une série de régimes spécifiques d'enquête publique prévus par le code rural, au profit d'un renvoi à l'enquête publique prévue par le code de l'environnement.

Le 1^o soumet au régime défini par le code de l'environnement les enquêtes publiques qui précèdent :

— la fixation par le conseil municipal, dans les parties urbanisées des communes non dotées d'un plan local d'urbanisme, de règles d'éloignement des bâtiments agricoles vis-à-vis des habitations occupées par des tiers qui dérogent au droit commun (L. 111-3) ;

— la délimitation des zones classées zones agricoles protégées (L. 112-2).

• Le 2^o supprime le régime particulier d'enquête publique préalable au choix du mode d'aménagement foncier rural par le département.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 121-14 du code rural dispose qu'une fois l'étude d'aménagement réalisée, la commission d'aménagement foncier propose au conseil général un ou plusieurs modes d'aménagement foncier. Le conseil général peut alors soumettre le projet d'opération d'aménagement foncier à enquête publique, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Les modalités de l'enquête publique sont fixées par l'article R. 121-21 et sont, pour la plupart, identiques à celles de l'enquête publique environnementale. Toutefois, les compétences normalement dévolues au préfet sont exercées par le président du conseil général. La composition du dossier d'enquête publique est différente et comprend notamment l'étude d'aménagement, la proposition de la commission d'aménagement foncier et un plan du périmètre retenu. Enfin, un avis doit être notifié à l'ensemble des propriétaires de terrains situés à l'intérieur du périmètre.

Le présent article supprime le renvoi à un décret en Conseil d'État et prévoit que l'enquête publique est menée conformément au code de l'environnement.

• Le 3^o supprime le régime particulier d'enquête publique en matière de travaux agricoles ou forestiers qui présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Les départements, les communes et les groupements de collectivités peuvent prescrire ou exécuter de tels travaux, en faisant participer aux dépenses les personnes qui ont rendu celles-ci nécessaires ou qui y trouvent intérêt. L'article L. 151-37 du code rural indique que programme des travaux est arrêté par la ou les personnes morales concernées, puis soumis à enquête publique par le préfet, selon une procédure prévue par décret en Conseil d'État. Le cas échéant, cette enquête vaut enquête d'utilité publique si des acquisitions ou expropriations sont nécessaires à la réalisation des travaux.

Cette enquête publique particulière est régie par les articles R. 151-41 à R. 151-44 du code rural. Ces articles définissent une composition particulière du dossier d'enquête publique, les modalités de publicité de l'arrêté organisant

l'enquête, la durée de l'enquête et les modalités de recueil des observations des intéressés.

Cette enquête publique relèvera désormais du régime des enquêtes publiques environnementales.

- Le 4° supprime le régime particulier d'enquête publique prévu avant la création d'une zone de protection visant à prévenir l'altération des semences ou des plants des espèces végétales qui se reproduisent par fécondation croisée ou sont susceptibles d'être gravement affectés par des attaques parasitaires. L'article L. 661-2 du code rural prévoit que cette enquête publique est réalisée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Les articles R. 661-15 à R. 661-17 définissent la durée de l'enquête, les modalités de publicité et les conditions de prise en compte des déclarations effectuées au cours de l'enquête.

Le projet de loi renvoie au régime des enquêtes publiques environnementales.

- Les dispositions du 5° ont été déplacées à l'article 94 *bis* du projet de loi.

Article L. 1322-13 du code de la santé publique

Enquêtes publiques prévues par le code de la santé publique

Le **paragraphe XIII** de l'article 94 précise que l'enquête publique préalable à la déclaration d'intérêt public et à la délimitation du périmètre de protection des sources d'eau minérale naturelle est menée conformément au code de l'environnement.

Dans l'état du droit, l'article R. 1322-18 du code de la santé publique prévoit que cette enquête publique est effectuée dans les conditions prévues par les articles R. 11-4 à R. 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'arrêté préfectoral d'ouverture de l'enquête publique désigne les communes où un dossier et un registre d'enquête doivent être tenus à la disposition du public. Il est publié par voie d'affiches dans les communes sur le territoire desquelles est situé le périmètre de protection sollicité.

Compte tenu de l'objet de cette enquête publique, il est logique de la rattacher au régime des enquêtes publiques environnementales.

Article 2 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique

Enquête publique en matière d'entreprises hydrauliques

Dans sa rédaction actuelle, l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique prévoit une enquête publique pour l'octroi par le préfet d'une autorisation pour une entreprise hydraulique dont la puissance

n'excède pas 4 500 kilowatts. Cette enquête publique est précédée d'une étude d'impact ou, pour les projets de moindre importance, d'une notice d'impact. Elle doit être ouverte au plus tard un an après la transmission de la demande et être suivie d'une décision au plus tard 24 mois après la transmission de la demande.

Le **paragraphe XIV** du présent article précise que cette enquête publique est réalisée conformément au code de l'environnement, conformément au principe selon lequel les projets faisant l'objet d'une étude d'impact sont soumis à une enquête publique environnementale.

Articles 28-2, 28-2-2, 28-3 et 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982

Enquêtes publiques en matière de plans de transports intérieurs

Le **paragraphe XV** de l'article 94 modifie plusieurs articles de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, qui traitent de l'élaboration des plans de déplacements urbains et des plans de déplacements locaux :

— aux articles 28-2 et 28-3, relatifs à l'élaboration du plan de déplacements urbains, il corrige les références aux articles du code de l'environnement relatifs aux enquêtes publiques ;

— à l'article 28-2-2, il précise que l'enquête publique préalable à une modification simplifiée du plan de déplacements urbains est menée conformément au code de l'environnement ;

— à l'article 28-4, il indique que le projet de plan de déplacements locaux est soumis à une enquête publique dans les conditions prévues par le code de l'environnement et supprime la référence à la loi du 12 juillet 1983 précitée.

Article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983

Enquête publique en matière de schéma de mise en valeur de la mer

À l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, qui prévoit la réalisation d'une enquête publique sur les projets de schémas de mise en valeur de la mer, le **paragraphe XVI** du présent article corrige les références aux articles du code de l'environnement relatifs aux enquêtes publiques.

Article 25 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003

Enquête publique en matière de canalisations de gaz naturel

À l'article 25 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, le **paragraphe XVII** du présent article que les enquêtes publiques préalables à l'autorisation de

construction et d'exploitation de canalisations de transport de gaz naturel sont régies par le code de l'environnement.

Article 29 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006

Enquêtes publiques en matière d'installations nucléaires

Dans sa rédaction actuelle, l'article 29 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire prévoit que la création d'une installation nucléaire de base est délivrée après enquête publique.

Les textes réglementaires précisent que cette enquête publique est réalisée conformément au code de l'environnement, sous réserve de certaines dispositions particulières. Ainsi, l'article 13 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 indique ainsi que l'enquête publique doit être ouverte dans chacune des communes distantes de moins de cinq kilomètres du périmètre de l'installation. Le dossier d'enquête publique doit comprendre le dossier accompagnant la demande d'autorisation et l'avis de l'Autorité de sûreté nucléaire. Le dossier d'enquête publique ne comprend pas le rapport préliminaire de sûreté, mais ce dernier peut être consulté par le public pendant toute la durée de l'enquête publique selon les modalités fixées par l'arrêté organisant l'enquête. Cet article impose par ailleurs au préfet de consulter le conseil général et les conseils municipaux des communes où se déroule l'enquête, ainsi que, le cas échéant, la commission locale de l'eau, la commission locale d'information en matière nucléaire et le représentant de l'État en mer.

Le **paragraphe XVIII** du présent article complète l'article 29 de la loi en indiquant que l'enquête publique est réalisée dans les conditions prévues par le code de l'environnement.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait que le régime de droit commun ne s'appliquait que sous réserve des dispositions particulières relatives au champ géographique de l'enquête, à la composition du dossier et aux consultations et avis préalable fixées par décret en Conseil d'État. La spécificité des enquêtes publiques en matière d'installations nucléaires était donc maintenue. À l'initiative du Gouvernement, la commission des affaires économiques du Sénat a supprimé cette précision inutile. En effet, l'alignement sur le régime de droit commun ne supprime pas les exigences particulières concernant la composition du dossier d'enquête qui sont prévues par les réglementations spécifiques.

Article 12 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004

Enquête publique en matière d'associations syndicales autorisées de propriétaires

La création d'une association syndicale autorisée de propriétaires, qui est un établissement public à caractère administratif, est subordonnée à la réalisation d'une enquête publique sur le projet de statuts.

L'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires prévoit deux hypothèses :

— lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou de leur localisation, les ouvrages ou les travaux envisagés par la future association sont susceptibles d'affecter l'environnement, l'enquête est une enquête publique environnementale classique ;

— si les missions de la future association concernent des installations, travaux ou activités qui entraînent des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts, l'enquête publique applicable est celle prévue par la législation sur l'eau. Elle est donc soumise aux articles L. 214-1 à L. 214-10 du code de l'environnement.

En premier lieu, le **paragraphe XIX** du présent article pose le principe selon lequel la création d'une association syndicale autorisée est soumise à l'enquête publique prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

S'agissant des projets susceptibles d'affecter l'environnement ou les milieux aquatiques, il prévoit la réalisation d'une enquête publique environnementale de droit commun. Les enquêtes publiques en matière d'eau sont, en effet, alignées sur le droit commun par le paragraphe I du présent article.

Les dispositions du **paragraphe X** de l'article 94 ont été déplacées vers l'article 94 *bis* du projet de loi.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 25 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tire les conséquences de la suppression de la « notice d'impact » sur les projets non soumis à étude d'impact, l'article 86 du projet de loi supprimant en effet cette procédure d'évaluation.

La Commission adopte cet amendement. Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 94 modifié.

Article 94 bis

(art. L. 350-1 et L. 411-3 du code de l'environnement, art. L. 411-1 du code forestier, art. L. 554-11 et L. 554-12 du code de justice administrative, art. L. 126-5 du code rural et art. L. 146-6 du code de l'urbanisme)

Procédures de mise à la disposition du public en l'absence d'enquête publique

Cet article a été introduit par la commission des affaires économiques sur proposition du Gouvernement, qui a souhaité regrouper au sein d'un même article l'ensemble des dispositions prévoyant la possibilité d'une procédure de participation du public moins exigeante que l'enquête publique environnementale. Il reprend donc des dispositions qui figuraient initialement à l'article 94 du projet de loi.

La procédure de participation du public prévue sera largement similaire à la procédure de mise à disposition de l'étude d'impact prévue par l'article L. 122-1-1 nouveau du code de l'environnement⁽¹⁾. Elle permettra d'associer le public à la prise de décision même lorsque les enjeux du projet ne justifient pas l'organisation d'une enquête publique, qui est une procédure lourde.

- Le **paragraphe I** de cet article reprend les 9° et 10° du paragraphe I de l'article 94. Il prévoit une procédure de mise à disposition du public pour les projets de directives de protection et de mise en valeur des paysages et pour les projets d'introduction dans le milieu naturel d'espèces végétales ou animales non présentes sur le territoire.

- Le **paragraphe II** de cet article reprend le 6° du paragraphe I de l'article 94, qui modifie l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme relatif à l'occupation et l'utilisation des zones littorales.

S'agissant des aménagements légers qui sont autorisés lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion, à la mise en valeur ou à l'ouverture au public des sites, le présent article prévoit que ces aménagements doivent faire l'objet d'une enquête publique ou, à défaut, d'une mise à disposition préalable du public, selon leur importance et leur incidence sur l'environnement.

S'agissant des travaux de conservation ou de protection de ces espaces, le projet de loi se limite à remplacer la référence obsolète à la loi du 12 juillet 1983 précitée par une référence au code de l'environnement.

- Le **paragraphe III** de cet article reprend le 4° du paragraphe VII de l'article 94, qui modifie l'article L. 411-1 du code forestier. Il impose de procéder à une enquête publique environnementale avant de classer une forêt comme forêt de protection. Il prévoit également que les projets de travaux et ouvrages nécessaires au captage de l'eau dans les forêts de protection sont, en fonction de

(1) Voir le commentaire de l'article 86 du projet de loi (page 55).

leur importance, soumis à enquête publique ou, à défaut, à mise à disposition préalable du public.

• Le **paragraphe IV** de cet article reprend le paragraphe X de l'article 94, qui modifie le code de justice administrative.

Dans leur rédaction actuelle, les articles L. 554-11 et L. 554-12 de ce code reproduisent, en code suiveur, les dispositions des articles L. 122-2 et L. 123-12 du code de l'environnement, qui traitent respectivement de la suspension d'une autorisation d'un projet qui n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact et de la suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable lorsque le commissaire enquêteur a rendu des conclusions défavorables ou en l'absence d'enquête publique. Ils rappellent que ces modalités de suspension s'appliquent aux autorisations de projets d'aménagement des collectivités publiques et aux décisions d'aménagement soumises à enquête publique.

Compte tenu de la réécriture globale des chapitres du code de l'environnement relatifs aux études d'impact et aux enquêtes publiques par les articles 86 et 90 du présent projet de loi, les deux articles reproduits n'existent plus.

En conséquence, le présent article remplace cette reproduction des articles du code de l'environnement par un renvoi, dans les deux cas, aux dispositions de l'article L. 123-16 nouveau. En cas de recours contre un projet d'aménagement d'une collectivité publique ou une décision d'aménagement soumise à enquête publique, la suspension sera de droit si l'enquête publique n'a pas eu lieu, si le commissaire enquêteur a rendu un avis défavorable ou si l'étude d'impact n'a pas été mise à la disposition du public, dès lors que le requérant invoque un moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision.

• Le **paragraphe V** de cet article reprend les dispositions du 5° du paragraphe XII de l'article 94, qui modifie l'article L. 126-5 du code rural. Dans sa rédaction actuelle, cet article renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités d'application du chapitre relatif à la réglementation et la protection des boisements.

Le présent article ajoute que le décret prévoit une enquête publique ou une mise à disposition du public, selon l'importance des incidences sur l'environnement, avant les décisions suivantes :

— la définition par les conseils généraux de zones dans lesquelles des plantations et des semis d'essences forestières ou dans lesquelles la reconstitution des boisements après coupe rase peuvent être interdits ou réglementés (article L. 126-1 du code rural) ;

— l'arrêté préfectoral prononçant la protection de boisements linéaires, haies et plantations d'alignement, existants ou à créer (article L. 126-3).

*

* *

La Commission adopte l'amendement de précision CL 24 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

*Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 94 bis **modifié**.*

Article 94 ter

(art. L. 151-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, art. L. 115-4 du code de la consommation, art. L. 321-5-1 du code forestier, art. L. 2411-13 et L. 5215-31 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2142-1 du code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 124-5, L. 151-37-1, L. 151-5 et L. 631-10 du code rural, art. L. 145-1, L. 318-2 et L. 318-3 du code de l'urbanisme, art. L. 112-1, L. 114-3, L. 313-4, L. 141-3, L. 151-2, L. 171-7 et L. 171-14 du code de la voirie routière)

Harmonisation des différents régimes d'enquête publique sans considération environnementale

Cet article a été inséré par la commission des affaires économiques du Sénat, sur proposition du Gouvernement, afin de préciser quelles enquêtes publiques sont soumises au même régime juridique que les enquêtes d'utilité publique régies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il s'agit d'enquêtes publiques relatives à des décisions de changement de propriété ou de restriction des droits de propriété ou d'usage des biens liées à l'instauration de servitudes.

• Le **paragraphe I** de cet article précise que certaines enquêtes prévues par le code de l'urbanisme sont soumises au régime des enquêtes d'utilité publique :

— l'enquête publique préalable au transfert à titre gratuit à des collectivités territoriales ou à des établissements publics d'équipements mobiliers ou immobiliers appartenant à l'État, à des collectivités territoriales ou à des établissements publics et qui sont destinés à un service public ou à l'usage public (L. 318-2) ;

— l'enquête publique préalable au transfert d'office sans indemnité de la propriété de voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations dans le domaine public de la commune (L. 318-3). Le projet de loi précise également que cette enquête publique est ouverte par l'exécutif local ;

— l'enquête publique sur le projet de remembrement par une association foncière urbaine (L. 322-6).

Le *I° A*, ajouté par un amendement de M. Vial adopté par le Sénat, élève au niveau législatif l'exigence d'enquête publique environnementale avant la

délimitation des zones soumises à la législation sur le littoral autour des lacs de montagne ⁽¹⁾.

• Le **paragraphe II** de cet article précise le régime juridique des enquêtes publiques prévues par le code de la voirie routière.

Le 1^o applique le régime défini par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

— à l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique d'une route nouvelle ayant le caractère de route express (L. 151-2) ;

— à l'enquête publique préalable au transfert de la propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans le domaine public de la ville de Paris (L. 171-14).

Les 2^o et 3^o effectuent la même précision et indiquent que l'enquête publique est ouverte par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI propriétaire de la voie pour les décisions suivantes :

— l'élaboration du plan d'alignement, qui délimite la voie publique et les propriétés riveraines (article L. 112-1) ;

— l'élaboration du plan de dégagement, qui détermine les terrains sur lesquels s'exercent des servitudes de visibilité (L. 114-3) ;

— l'autorisation de la pose de supports, de canalisations ou d'appareillages sur les propriétés privées en l'absence d'accord amiable avec les propriétaires intéressés (L. 171-7) ;

— le classement et le déclassement des routes départementales (L. 131-4) ;

— le classement et le déclassement des voies communales (L. 141-3). Le 4^o indique cependant que si le classement fait suite à un transfert d'office de voie privée, qui fait l'objet d'une enquête publique prévue par l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, il n'est pas nécessaire d'organiser une seconde enquête.

• Le **paragraphe III** de cet article précise que les enquêtes publiques relatives au transfert des biens des sections de communes (article L. 2411-13 du code général des collectivités territoriales) et au classement et déclassement de voies en cas de redistribution de voies au sein d'une agglomération entre l'État, le département et la communauté urbaine (article L. 5215-31) sont menées en application du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

• Le **paragraphe IV** de cet article reprend les dispositions qui figuraient initialement au 3^o du paragraphe VII de l'article 94 du projet de loi.

(1) L'enquête publique environnementale est prévue par l'article R. 145-13 du code de l'urbanisme.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 321-5-1 permet d'établir une servitude de passage et d'aménagement dans les bois particulièrement exposés aux incendies de forêts. L'assiette de cette servitude ne peut pas excéder la largeur permettant l'établissement d'une bande de roulement de six mètres pour les voies. Si une servitude d'une largeur supérieure est nécessaire pour les aménagements, elle ne peut être établie qu'après enquête publique.

Le présent article clarifie les cas dans lesquels une enquête publique est nécessaire. Une enquête publique devra ainsi être organisée si la largeur de la servitude est supérieure à six mètres ou si elle représente plus du double de la largeur de l'équipement à installer.

Il est précisé, en outre, que cette enquête est menée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

• Le **paragraphe V** de cet article précise le régime juridique applicable à certaines enquêtes publiques relevant du code rural.

En premier lieu, il supprime certains régimes particuliers d'enquête publique prévus par des articles du code rural qui renvoient à un régime défini par décret en Conseil d'État :

— l'enquête publique applicable dans le cadre des opérations d'échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux au sein d'un périmètre d'aménagement foncier (article L. 124-5). Dans l'état du droit, ce régime est défini par les articles R. 124-14 et R. 124-15, qui indiquent le contenu du dossier d'enquête publique, la durée de l'enquête et les modalités de publicité du rapport du commissaire enquêteur ;

— l'enquête préalable à l'adoption du décret déterminant le mode d'évaluation de la plus-value apportée par les associations syndicales autorisées, la fraction de la plus-value devant être versée à l'État et la durée des versements (article L. 151-5). Cette enquête publique est actuellement régie par les articles R. 151-14 à R. 151-16.

Désormais, ces enquêtes seront soumises aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En deuxième lieu, cet article soumet également au même régime que les enquêtes d'utilité publique l'enquête publique préalable à l'institution d'une servitude de passage permettant l'exécution de travaux ou l'exploitation et l'entretien d'ouvrages en matière de débroussaillage, de protection contre l'érosion, les incendies ou les avalanches, d'entretien des canaux et fossés ou d'irrigation (article L. 151-37-1). Le projet de loi supprime la disposition selon laquelle les contestations sont jugées comme en matière d'expropriation, qui devient inutile puisque toute l'enquête publique est soumise au même régime que les enquêtes publiques en matière d'expropriation.

Enfin, cet article aligne totalement le régime de l'enquête publique préalable à l'extension d'un accord interprofessionnel homologué sur celui des enquêtes d'utilité publique. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 631-10 indique que cette enquête est conduite « *dans la forme de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique* » mais ajoute qu'elle est ouverte individuellement à tous les producteurs agricoles, industriels et négociants intéressés et que les chambres d'agriculture, de commerce et d'industries concernées y participent. Le projet de loi substitue à cette rédaction un simple renvoi aux modalités prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

- Le **paragraphe VI** de cet article précise que l'enquête publique menée avant le déclassement d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac, plan d'eau ou d'un port intérieur faisant partie du domaine public fluvial de l'État ou d'une collectivité territoriale est soumise au régime des enquêtes d'utilité publique.

- Le **paragraphe VII** de cet article applique le régime de l'enquête d'utilité publique à l'enquête publique prévue pour le transfert des biens de sections de communes à des communes de Nouvelle-Calédonie.

- Le **paragraphe VIII** de cet article supprime le régime particulier applicable à l'enquête publique préalable à l'adoption d'un décret délimitant l'aire géographique et les caractéristiques des produits portant une appellation d'origine. Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 115-4 du code de la consommation renvoie à un régime défini par décret en Conseil d'État et précise que les groupements professionnels directement intéressés doivent être consultés au cours de cette enquête. Le présent article remplace le renvoi à un décret par un renvoi au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*

* *

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 94 ter sans modification.

Article 94 quater

(art. 29 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006)

Consultation du public sur les projets augmentant les prélèvements d'eau ou les rejets d'une installation nucléaire

Cet article a été introduit par la commission des affaires économiques du Sénat sur proposition du Gouvernement.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 29 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire soumet la création d'une installation nucléaire de base à un régime d'autorisation après

enquête publique. Il en est de même pour les changements d'exploitant, les modifications du périmètre de l'installation et les modifications notables de l'installation. En revanche, aucune procédure de consultation du public n'est prévue pour les modifications qui ne présentent pas un caractère « notable », alors même que certaines peuvent avoir des conséquences significatives sur l'environnement.

Afin d'améliorer l'information du public sur les impacts environnementaux des activités nucléaires, le présent article introduit une consultation obligatoire du public sur les projets ayant pour effet une augmentation significative des prélèvements d'eau ou des rejets d'une installation nucléaire. Cette consultation sera effectuée selon la procédure définie à l'article L. 122-1-1 nouveau du code de l'environnement, qui prévoit une procédure simplifiée de mise à disposition du public des projets soumis à étude d'impact mais qui ne font pas l'objet d'une enquête publique ⁽¹⁾.

*

* *

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 94 quater sans modification.

CHAPITRE IV

Dispositions diverses relatives à l'information et la concertation

Article 95

(art. L. 121-3, L. 121-9 et L. 121-10 et art. L. 121-13-1 et L. 121-16 [nouveaux]
du code de l'environnement)

Réforme de la commission nationale du débat public et création d'autres modes de concertation

Cet article modifie la composition et les compétences de la commission nationale du débat public (CNDP). Il favorise par ailleurs l'organisation de concertations autres que le débat public.

Article L. 121-3 du code de l'environnement

Composition de la commission nationale du débat public

La Commission nationale du débat public comprend actuellement :

— des élus : un député, un sénateur et six élus locaux ;

(1) Voir le commentaire de l'article 86 du projet de loi (page 55).

— des membres de juridictions : un membre de la Cour de cassation, un membre du Conseil d'État, un membre de la Cour des comptes et un conseiller de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel.

— deux représentants d'associations de protection de l'environnement ;

— deux représentants des consommateurs et des usagers ;

— deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur.

Afin que les acteurs économiques soient eux aussi représentés au sein de la CNDP, le **paragraphe I** de l'article 95 élargit la composition de cette composition. Il ajoute ainsi deux représentants des salariés et deux représentants des entreprises, dont un représentant des entreprises agricoles. Sur proposition de M. Jean Bizet, la commission des affaires économiques du Sénat a également ajouté deux représentants des chambres consulaires, c'est-à-dire des chambres de commerce et d'industrie, des chambres des métiers et de l'artisanat et des chambres d'agriculture. Ces établissements publics jouent un rôle d'accompagnement des acteurs économiques français, notamment dans les démarches en faveur du développement durable.

Ces six nouveaux membres seront nommés par arrêté du Premier ministre, sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives.

Article L. 121-9 du code de l'environnement

Possibilité de désigner un garant de la concertation

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 121-9 du code de l'environnement dispose que lorsque la CNDP est saisie d'un projet d'aménagement ou d'équipement, elle décide si ce projet doit faire l'objet d'un débat public. À défaut, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet d'organiser une concertation selon des modalités qu'elle propose. Cette recommandation est un simple avis donné au maître d'ouvrage, qui n'est pas tenu de le suivre. La CNDP a donc très peu de pouvoirs dans le cadre de cette procédure alternative au débat public.

Le **paragraphe II** de l'article 95 complète ces dispositions en permettant à la CNDP de désigner un garant de la concertation, à la demande du responsable du projet.

Ce garant sera chargé de veiller à ce que le public puisse présenter ses observations et contre-propositions pendant la concertation. Par exemple, il pourrait recommander au maître d'ouvrage de corriger ou de compléter l'information fournie au public s'il estime que cette information est erronée ou insuffisante. Il pourrait également s'assurer que les observations formulées par le public ont bien reçu une réponse adaptée. Il n'aurait cependant qu'un pouvoir

d'avis et de recommandation et non un pouvoir d'injonction. Le garant pourrait également assurer la cohérence de la consultation à chacun de ses stades successifs.

La désignation d'un garant favoriserait donc l'effectivité de la concertation menée par le maître d'ouvrage. Elle permettrait en outre d'assurer la crédibilité et l'impartialité de cette concertation, qui fait quelquefois défaut. En effet, le public peut avoir le sentiment d'une confusion des genres lorsque la personne qui mène la concertation est la même que celle qui défend le projet. La présence d'un garant permettra d'écarter ces suspicions. C'est pourquoi la CNDP a déjà adopté cette pratique pour certaines concertations, en l'absence de texte. Le présent projet de loi permet donc de l'institutionnaliser.

Article L. 121-10 du code de l'environnement

Extension des possibilités de débat public sur des sujets d'ordre général

En règle générale, la CNDP est saisie de projets. Toutefois, depuis 2002, le ministre de l'environnement et le ministre intéressé peuvent saisir conjointement la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public portant sur « *des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement* »⁽¹⁾.

Des débats publics ont ainsi été organisés en 2005 sur les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs, en vue de la discussion d'un projet de loi⁽²⁾, et en 2006 sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien.

Afin de favoriser l'organisation de tels débats sur des sujets d'ordre général, le **paragraphe III** de l'article 95 définit plus clairement les conditions dans lesquelles ils peuvent être organisés et en étend le champ d'application.

Le 1^o permet ainsi de saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière de développement durable. Par ailleurs, il précise que les options générales en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement doivent être « *d'intérêt national* ».

Le 2^o définit la notion d'« *options générales* » en indiquant qu'elles portent notamment sur des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire. Les plans et programmes pouvant donner lieu à la saisine de la CNDP seront précisés par décret en Conseil d'État.

(1) Cette possibilité a été introduite par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(2) Loi de programme n° 2006-739 du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

Il introduit également une obligation pour le ministre ou la personne publique responsable de la politique, du plan ou du programme d'informer le public des suites données au débat.

Article L. 121-13-1 [nouveau] du code de l'environnement

Suites données au débat public

Pour que le débat public soit réellement utile, il convient que ses conclusions soient prises en compte pour la suite de la procédure. En particulier, une articulation avec la procédure d'enquête publique apparaît nécessaire. C'est pourquoi le **paragraphe IV** de l'article 95 instaure un suivi de l'information et de la participation du public postérieurement au débat public.

L'article L. 123-13-1 nouveau du code de l'environnement prévoit ainsi que la CNDP assure un suivi du projet pendant toute la période comprise entre le débat public et l'enquête publique.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet devra informer la CNDP des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre durant cette période, ainsi que de leur contribution à l'amélioration du projet.

La CNDP pourra émettre des avis et des recommandations sur ces modalités pour améliorer les conditions de participation du public. Elle pourra également, à la demande du responsable du projet, désigner un garant de la concertation, comme pour les concertations menées par le maître d'ouvrage en l'absence de débat public.

Article L. 121-16 du code de l'environnement

Autres formes de concertation que le débat public

Le **paragraphe V** crée une nouvelle section 4, intitulée : « *Autres modes de concertation préalables à l'enquête publique* », au sein du chapitre relatif à la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Cette section vient compléter les dispositions des sections précédentes, relatives au débat public. Elle se compose d'un article L. 121-16 unique, qui prévoit l'organisation de concertations sur les projets donnant lieu à enquête publique mais n'ayant pas fait l'objet d'un débat public.

Le paragraphe I de l'article L. 121-16 nouveau permet au responsable d'un projet entrant dans le champ d'application de l'enquête publique environnementale de procéder à une concertation préalable à l'enquête publique, dans le cas où aucune législation particulière ne prévoit une procédure de

participation du public ou un débat public. Cette concertation peut éventuellement être demandée par l'autorité administrative compétente pour autoriser le projet.

L'objectif fixé est d'associer le public à l'élaboration du projet pendant toute la durée de celle-ci.

Le responsable du projet devra présenter un bilan de la concertation dans le dossier déposé en vue de l'enquête publique. Il devra également préciser les conditions dans lesquelles il conduira la concertation entre le dépôt du dossier et le début de l'enquête publique.

Le paragraphe II de l'article L. 121-16 nouveau permet à l'autorité administrative compétente de demander une concertation plus large avec un comité rassemblant des représentants de l'État, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou fondations de protection de l'environnement et des organisations syndicales représentatives des salariés et des entreprises.

Cette mesure traduit le principe de la « gouvernance à cinq » préconisée dans le cadre des travaux du Grenelle de l'environnement. Les comités mis en place dans ce cadre pourront d'ailleurs tenir lieu de comités constitués en application de l'article L. 121-16 nouveau si leur composition est adaptée pour regrouper les cinq parties prenantes prévues par cet article.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 26 de M. Éric Diard, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. La Commission nationale du débat public comprend d'ores et déjà deux parlementaires, deux représentants des associations de protection de l'environnement et deux représentants des consommateurs et usagers. Le projet de loi, dans sa rédaction initiale, prévoit d'ajouter deux représentants des salariés et deux représentants des entreprises. Lors de son examen du texte, le Sénat a ajouté deux représentants des chambres consulaires, ce qui a pour effet de rompre l'équilibre existant entre les parties prenantes de la « gouvernance à cinq » en accordant, de fait, quatre sièges aux représentants des entreprises. Afin d'éviter tout déséquilibre de représentation, cet amendement prévoit que deux membres de la Commission représentent « les entreprises ou les chambres consulaires ».

*La Commission **adopte** cet amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL 10 de M. François Vannson.

M. François Vannson. L'article 100 du projet de loi donne au Conseil économique, social et environnemental et aux conseils économiques, sociaux et

environnementaux régionaux un rôle accru dans le débat public environnemental. Afin d'élargir ce débat à tous les citoyens et de l'enrichir avant son appropriation par ces institutions, il est opportun de permettre au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet de saisir la Commission nationale du débat public.

M. le rapporteur pour avis. J'y suis plutôt défavorable. La CNDP peut d'ores et déjà être saisie par le maître d'ouvrage, une collectivité territoriale, une association agréée de protection de l'environnement ou dix parlementaires. Il ne me paraît pas opportun d'étendre encore les possibilités de saisine. Par ailleurs, cet amendement, conférant une nouvelle compétence au CESE, risquerait d'être inconstitutionnel, la fixation des compétences de cette institution relevant d'une loi organique. Enfin, il permettrait aux CESER de se substituer aux conseils régionaux dans la prise de décision sur certains projets, alors que le rôle de ces instances n'est que consultatif.

La Commission rejette cet amendement.

*Puis elle **donne un avis favorable** à l'adoption de l'article 95 **modifié**.*

*Elle donne enfin **un avis favorable** à l'adoption de l'ensemble des articles dont elle s'est saisie pour avis **ainsi modifiés**.*

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL12 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 26

À l'alinéa 9, substituer à la date : « 2011 », la date : « 2012 ».

Amendement CL13 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 26

À la fin de l'alinéa 12, substituer à la date : « 2012 », la date : « 2013 ».

Amendement CL14 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 86

À l'alinéa 5, après le mot : « seuil », insérer les mots : « définis par voie réglementaire ».

Amendement CL15 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 86

Compléter l'alinéa 16 par les mots : « ou la santé humaine ».

Amendement CL16 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 86

À l'alinéa 24, substituer aux mots : « parties prenantes locales », les mots : « les collectivités publiques, les entreprises, les organisations syndicales et les associations de protection de l'environnement ».

Amendement CL17 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 86

À l'alinéa 31, après les mots : « des effets », insérer les mots : « directs ou indirects ».

Amendement CL18 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 86

À l'alinéa 31, après le mot : « santé », insérer, par deux fois, le mot : « humaine ».

Amendement CL19 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis, et M. François Vannson :

Article 86

Compléter l'alinéa 31 par les mots : « ou la santé humaine ».

Amendement CL20 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 86

Compléter l'alinéa 35 par les mots : « ou la santé humaine ».

Amendement CL21 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 89 bis

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122-1 ou », les mots : « décision d'approbation ».

Amendement CL22 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis, et M. François Vannson :

Article 90

Après l'alinéa 36, insérer l'alinéa suivant :

« – de l'existence de l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code ou à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme et du lieu où il peut être consulté. »

Amendement CL23 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 90

Après l'alinéa 55, insérer l'alinéa suivant :

« Le rapport doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête, ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. »

Amendement CL24 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 94 bis

À l'alinéa 16, après le mot : « publique », insérer les mots : « réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement ».

Amendement CL25 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 94

Compléter l'alinéa 62 par les mots : « et les mots : « étude ou notice d'impact suivant l'importance de l'ouvrage » sont remplacés par les mots : « étude d'impact ».

Amendement CL26 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 95

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « deux représentants des entreprises, dont un représentant des entreprises agricoles, et deux représentants des chambres consulaires », les mots : « deux représentants des entreprises ou des chambres consulaires, dont un représentant des entreprises agricoles ».

Amendement CL27 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 26

À l'alinéa 12, après le mot : « régions », insérer les mots : « et la collectivité territoriale de Corse ».

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL2 présenté par M. François Vannson :

Article 26

À l'alinéa 5, supprimer les mots : « exerçant leur activité dans un secteur fortement émetteur dont la liste est fixée par voie réglementaire ».

Amendement CL3 présenté par M. François Vannson :

Article 86

À l'alinéa 31, après les mots : « l'étude des effets », insérer les mots : « directs et indirects ».

Amendement CL4 présenté par M. François Vannson :

Article 86

Compléter l'alinéa 31 par les mots : « et la santé ».

Amendement CL5 présenté par M. François Vannson :

Article 90

Après l'alinéa 19, insérer l'alinéa suivant :

« L'enquête publique comprend l'ensemble des territoires des communes sur lesquels les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements mentionnés au 1° du I de l'article L. 123-2 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. »

Amendement CL6 présenté par M. François Vannson :

Article 90

Après l'alinéa 31, insérer l'alinéa suivant :

« Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut décider d'étendre le périmètre de l'enquête publique aux territoires d'autres communes sur lesquels les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements mentionnés au 1° du I de l'article L. 123-2 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. »

Amendement CL7 présenté par M. François Vannson :

Article 90

Après l'alinéa 36, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« – de l'existence de l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code ou à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme et le lieu où il peut être consulté. »

Amendement CL10 présenté par M. François Vannson :

Article 95

Après le deuxième alinéa, insérer les alinéas suivants :

« I bis – Le début du deuxième alinéa du II de l'article L. 121-8 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« En ce cas, la commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet, par le conseil économique, social et environnemental et par dix parlementaires ; elle peut être également saisie par un conseil régional, par un conseil économique, social, environnemental régional, un conseil général, ... *(le reste sans changement)*. »

Amendement CL11 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 26

À l'alinéa 5, supprimer les mots : « exerçant leur activité dans un secteur fortement émetteur dont la liste est fixée par voie réglementaire ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Réseau Action Climat France

- M. Olivier LOUCHARD, directeur
- M. Raphaël CLAUSTRE, directeur du comité de liaison énergies renouvelables
- Mme Julie DELCROIX, chargée de mission auprès du *World Wildlife Fund* (WWF)

France Nature Environnement

- M. Raymond LEOST, administrateur, pilote du réseau juridique
- Mme Sylvie FLATRES, responsable de la veille commune France Nature Environnement, Ligue de protection des oiseaux, ligue ROC
- Mme Morgane PIEDERRIÈRE, chargée des relations institutionnelles

Écologie Sans Frontière

- M. Franck LAVAL, président
- M^e Ariane VENIN, avocate