

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Audition, ouverte à la presse, de Me Arnaud Gossement sur la prise en compte par la législation française du droit de l'environnement..... 2
- Information relative à la commission 16

Mercredi
31 octobre 2012
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **Maître Arnaud Gossement sur la prise en compte par la législation française du droit de l'environnement.**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous accueillons M^e Arnaud Gossement, avocat au barreau de Paris, qui s'est vu confier par l'ancienne ministre chargée de l'écologie, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, un rapport sur « l'articulation du droit minier et du droit de l'environnement », qu'il a remis le 12 octobre 2011.

Le titre de ce rapport, *Éléments de réflexion pour une réforme relative à l'évaluation environnementale, à l'information et à la participation du public*, ne pouvait que retenir l'attention de notre commission alors que Mme Delphine Batho a annoncé un projet de loi de réforme minière dans un avenir proche.

Les députés de la commission du développement durable sont particulièrement attentifs au domaine minier. Ils l'ont prouvé en 2011, en se saisissant du sujet des gaz de schiste et en produisant un rapport d'information sur les matières premières minérales, rédigé par Christophe Bouillon et Michel Havard.

Nous avons tous en tête les questions du gaz de schiste et du pétrole de Guyane. Je tiens cependant à rappeler que le débat ne se cantonne pas à l'énergie, au gaz et au pétrole. Il existe des mines d'or en Guyane. Pensons au fer, au cobalt, au nickel, au platine, aux nodules polymétalliques qui tapissent les fonds de notre zone économique exclusive (ZEE). N'oublions pas, enfin, que M. Arnaud Montebourg a déclaré récemment vouloir relancer l'activité minière sur le territoire métropolitain.

Maître, avant de vous céder la parole, j'aimerais recueillir votre opinion sur quatre sujets précis.

On avait évoqué, un temps, l'hypothèse d'une absorption pure et simple du code minier par le code de l'environnement. C'est ce qui s'est déjà produit pour le régime des carrières. Pourquoi votre rapport n'a-t-il pas privilégié cette option ?

Un décret du 12 octobre dernier a supprimé la zone de protection écologique qui existait au large de la Provence, pour lui substituer une zone économique exclusive. Faut-il y voir un lien juridique avec le permis exclusif de recherche dit « Rhône-Maritime » et les rumeurs qui annoncent un forage au large de la Provence dès 2013 ?

Quels sont les liens entre la procédure minière et celle, que nous connaissons mieux, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ? Convendrait-il de les rapprocher, voire de les fusionner ?

Enfin, la propriété du sous-sol et l'échelon adéquat de gestion des titres miniers méritent une discussion. Croyez-vous qu'il serait judicieux de revenir sur le principe napoléonien d'appartenance à l'État ? Ne faudrait-il pas plutôt faire confiance aux élus locaux pour décider de l'opportunité d'exploiter ou non une ressource minière ?

M^e Arnaud Gossement. C'est un grand honneur pour moi, en tant que citoyen et en tant que juriste, d'avoir été invité à m'exprimer devant la représentation nationale. La réforme du code minier est un chantier gigantesque, qui va bien au-delà de la question des hydrocarbures non conventionnels. Quand on sait que cette législation date de 1810, on comprend l'importance de vos travaux, qui s'inscriront dans l'histoire.

Le sujet minier est très vaste. Le rapport que m'avait commandé Mme Nathalie Kosciusko-Morizet ne portait que sur un aspect précis : la participation du public. Parmi tous les principes qu'énonce la Charte de l'environnement – désormais inscrite dans la

Constitution et s'appliquant à toutes les branches du droit –, ce n'est pas le principe de précaution (article 5) qui fait couler le plus d'encre aujourd'hui, mais le principe de participation (article 7). L'Assemblée nationale sera d'ailleurs bientôt saisie d'un projet de loi essentiel sur la participation du public et la déclinaison dans l'ordre législatif des exigences de l'article 7. Il m'avait donc été demandé une réflexion juridique personnelle, fondée sur une étude comparative avec les États européens confrontés à des problématiques identiques.

Il faut distinguer le code minier, auquel sont très attachés la haute administration et certains industriels craignant une fragilisation de leur activité, du droit minier, plus large, puisqu'on trouve des dispositions relatives à l'activité des carrières au sein du code de l'environnement. Dans son arrêt *Association du quartier « Les hauts de Choiseul »* du 19 juillet 2010, le Conseil d'État a rappelé que le principe de précaution ne se cantonne pas au droit de l'environnement : il faut donc soumettre le droit minier aux exigences de la Charte de l'environnement.

D'autre part, il convient de distinguer procédure et décision juridiques. Trop souvent, on complique une procédure d'autorisation dans l'optique de provoquer une décision de rejet. S'il s'agit simplement d'alourdir la procédure minière pour qu'aucun permis exclusif de recherches d'hydrocarbures non conventionnels ne soit délivré, nous n'aurons pas un droit de qualité.

Un enjeu de la réforme minière consisterait à définir un équilibre entre la protection de l'environnement et la sécurité juridique dont ont besoin les industriels, auxquels on ne peut reprendre aujourd'hui le permis délivré la veille. Tous ceux que j'ai rencontrés au cours de mes travaux se sont inquiétés de la conciliation de la protection et de la production. Par ailleurs, c'est en amont, et non en aval, que nous devons ouvrir droit aux exigences d'évaluation environnementale et de participation du public, comme nous y oblige le droit international – notamment la convention d'Aarhus de 1998.

Réformer le code minier, ce ne doit pas être ajouter de nouvelles règles, de nouvelles couches au millefeuille, mais repenser le droit dans l'éclairage de la Charte de l'environnement, le réécrire dans son intégralité. En effet, sa rédaction même laisse à désirer : les articles sont souvent compliqués par de multiples renvois à d'autres dispositions, ce qui rend la lecture fastidieuse. Ce droit minier s'inscrit dans une époque où la fonction de l'État était bien différente de ce qu'elle est aujourd'hui, où les grandes lois de décentralisation n'avaient même pas été envisagées : il faut donc revoir les compétences de l'État, de l'administration et des collectivités. C'est le lien entre droit minier et droit public qui doit être repensé. Le projet de loi sur la participation du public, qui est actuellement discuté au Sénat mais qui ne répond pas à toutes les attentes, pourrait en offrir l'occasion.

Il faut identifier les trois temps qui caractérisent la participation du public. Le premier temps est celui de l'information : c'est sur la base d'une information complète, sincère, solide, vérifiable, que le public peut valablement formuler son avis. Dans l'affaire des gaz de schiste, il a été assez délicat de retrouver, dans le *Journal officiel*, le texte du titre minier qui suscitait la polémique. En outre, l'information des élus locaux était manifestement déficiente en l'absence de procédures de *porter à connaissance*.

Le deuxième temps est celui de la concertation. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé à plusieurs reprises : le principe de participation ne se limite pas à une simple information du public. Il suppose un dialogue environnemental, esquissé lors du Grenelle de l'environnement et qui, je l'espère, se renforcera à la suite de la conférence environnementale. Il faut bien distinguer les deux moments de la concertation. La concertation directe permet aux citoyens de s'exprimer auprès des autorités administratives chargées de l'instruction des demandes de titres miniers et des autorisations d'ouverture de travaux ; la participation

indirecte s'opère par le biais des corps intermédiaires. Cette réforme, en effet, doit aussi penser la place des associations de protection de l'environnement, leur représentativité, leur légitimité, la manière dont elles prennent part au dialogue environnemental.

Le troisième temps est celui de la décision, qui ne doit pas être écrite à l'avance. La procédure vise à éclairer le responsable public. L'autorité administrative n'est pas liée par les observations du public, mais elle doit pouvoir démontrer qu'elle en a tenu compte. Il faudrait, ici, renforcer les motivations des décisions administratives.

Je crois aussi qu'il faut distinguer les domaines législatif et réglementaire. Le code minier, depuis 1956, mélange l'un et l'autre. J'espère que la prochaine réforme de la partie législative du code minier séparera ce qui est de l'ordre des principes, par lesquels le législateur guide l'action de l'administration, de ce qui relève du règlement. J'espère, en particulier, que les amendements n'entreront pas trop dans le détail.

Vous m'avez demandé, monsieur le président, pourquoi je n'ai pas, dans mon rapport, privilégié l'absorption du code minier par le code de l'environnement. Ma lettre de mission ne me demandait pas de réfléchir à la suppression du code minier. J'ai été saisi dans un moment de vive émotion : il n'était pas question d'exacerber les passions. J'ai proposé qu'on réfléchisse à cette question complexe. À titre personnel, j'y suis favorable, je pense même que ce serait dans l'intérêt des industriels. Mais je me suis borné à répondre à la question qui m'était posée : comment revisiter le code minier sur le thème de la participation dans son périmètre actuel.

Je regrette que le décret du 12 octobre 2012, signé par le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères, n'ait pas été précédé de la concertation qui, conformément à l'article 7 de la Charte, accompagne toute décision ayant une incidence sur l'environnement. Ce décret supprime la zone de protection écologique créée en 2003 en Méditerranée, au profit d'une ZEE. L'un des défis de demain sera de développer les énergies marines. Des projets de parcs éoliens en Méditerranée sont à l'étude. Y a-t-il un lien entre cette décision et la demande de renouvellement de permis déposée par la société Melrose ? N'ayant pas accès au dossier, je me garderai de l'affirmer. Ce qui est certain, c'est qu'il y a un lien entre ce décret et toute possibilité d'exploitation en Méditerranée.

J'imagine que nous aurons l'occasion de revenir sur la question des ICPE. Il est faux de penser que l'environnement est absent du code minier, qui contient des dispositions très intéressantes et qui prévoit déjà des procédures de participation du public. Un travail de précision de la procédure minière pourrait se faire dans le cadre de la police des installations classées. Des administrations, des autorités, des institutions existent déjà : je pense au Conseil supérieur des installations classées (CSIC), qui est devenu le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) ; je pense aux conseils de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) qui, dans les départements, animent le dialogue sur les projets d'activité industrielle. On pourrait aussi limiter la création de nouvelles autorités en confiant la régulation juridique de l'activité minière à la police des installations classées.

Enfin, la propriété du sous-sol est un sujet extrêmement complexe. Il peut paraître généreux de rémunérer le propriétaire du sol, pour éviter le sentiment de dépossession qui a entraîné la mobilisation de 2011, mais il faut également éviter d'encourager la spéculation sur les terrains – ce que l'on constate autour de l'éolien en région. Il ne s'agit pas de réfléchir seulement à l'indemnisation, mais à la notion de patrimoine commun.

M. Jean-Yves Caullet. Le groupe SRC vous remercie, maître, pour un exposé qui montre l'ampleur du sujet qui nous occupe et qui me rappelle les problématiques du droit de

l'eau. Du nuage à la source, de la fontaine au ruisseau, du fleuve à l'océan, la goutte d'eau reste inchangée mais traverse différents pans du droit ; de même, les règles et les propriétaires changent selon la profondeur à laquelle on creuse ou selon les usages. L'information du public ne doit pas seulement concerner les décisions prises : il faut assurer une connaissance de ce droit et de ces procédures complexes, et en même temps garantir des capacités réelles de contrôle. La confiance du public est à ce prix. J'aurais voulu connaître votre analyse sur les progrès accomplis et sur ceux qui peuvent encore l'être en la matière.

Le président Jean-Paul Chanteguet vous a interrogé sur le niveau de collectivité qui devrait octroyer les autorisations. Quel est votre avis sur la notion de subsidiarité territoriale ? On pourrait imaginer que, selon l'importance des décisions, le niveau territorial de l'autorité qui prend la décision varie.

Le droit est instauré pour réglementer des usages. Or le droit de l'environnement, qui est l'un des derniers arrivés, est souvent perçu comme un perturbateur des droits antérieurs, alors qu'il devrait au contraire les consolider. Comment éviter ces conflits ?

La participation du public est d'autant plus facile que les textes sont accessibles. Vous paraît-elle devoir encore évoluer, notamment au niveau de l'élaboration des normes ? Enfin, qu'en est-il de l'évolution du droit de l'environnement ? Un jour, l'environnement aura-t-il des droits ?

M. Martial Saddier. Les députés UMP se réjouissent d'accueillir l'un des grands spécialistes français du droit de l'environnement. Pourriez-vous, maître, dresser un rapide état des lieux comparé du droit environnemental en France, en Europe et dans le monde ?

J'ai eu la chance d'être, avec Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur de la Charte de l'environnement. Il ne serait pas inintéressant de faire le point sur l'application des principes de précaution et de prévention, et sur l'interprétation qu'en donne la jurisprudence. Que pensez-vous du texte sur le principe de participation débattu au Sénat ? Est-il complet ? Comment l'améliorer ?

Permettez-moi de vous poser une question déjà formulée hier lors du débat avec le président de la Commission nationale du débat public. Conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement, il est nécessaire de prévoir la participation du public en amont des projets, mais plus on associe le public en amont et plus les recours sont nombreux en aval. Bien souvent, des gens invoquent la cause environnementale pour, en réalité, entraver certains projets au nom d'intérêts personnels : ceux qui, par exemple, s'opposent à des constructions en zone d'habitation qu'il a été décidé de densifier. Faut-il inscrire la notion de recours abusif dans le droit ?

La loi Grenelle 2 a renforcé l'étude d'impact. Or, aujourd'hui, pour l'administration, elle doit systématiquement déboucher sur une enquête publique. Qu'en pensez-vous ?

Le Parlement est en train de modifier le droit sur les éoliennes. Quelle analyse faites-vous de certains amendements discutés tardivement ?

Quel regard portez-vous sur la loi Littoral – qui va être prochainement modifiée – et sur la loi Montagne ? Sur les organismes génétiquement modifiés et sur les nanotechnologies ?

Enfin, si vous étiez l'un des nôtres, quelle proposition de loi déposeriez-vous en matière d'environnement ?

M. Stéphane Demilly. Je voudrais à mon tour saluer, au nom des députés du groupe UDI, M^e Arnaud Gossement, dont le parcours est relativement atypique. Avocat spécialisé en droit de l'environnement, vous avez été, jusqu'à une période récente, le porte-parole de France Nature Environnement. À ce titre, vous avez participé activement aux concertations du Grenelle de l'environnement, piloté par Jean-Louis Borloo. Enfin, je crois savoir que vous intervenez régulièrement dans le cadre d'une chronique juridique radiodiffusée.

Dans votre rapport sur la réforme minière, vous décrivez la nécessité d'un nouvel équilibre entre protection et production, entre exigence de progrès et sauvegarde de l'environnement. Il faut évoluer vers une démocratie écologique. Il est vrai que le droit de l'environnement souffre d'une faiblesse endémique du dialogue, d'une tendance excessive à la centralisation, d'une propension regrettable à l'empilement de textes parfois rédigés dans l'urgence, au détriment de la lisibilité et de la cohérence de la loi. Quelles sont vos préconisations pour qu'il gagne en simplicité, en lisibilité, en stabilité, et pour qu'il soit plus décentralisé dans son application ?

Mme Laurence Abeille. Le droit de l'environnement est-il respecté ? Ne passe-t-il pas après d'autres considérations juridiques, techniques, politiques, financières ? Les jugements des tribunaux, administratifs ou judiciaires, s'appuient rarement sur le principe de précaution, et la législation ne le fait pas davantage. Pourtant, la Charte de l'environnement est bien intégrée dans notre droit et, dans plusieurs décisions récentes, le Conseil constitutionnel prend en compte son article 7 sur la participation du public. Pourquoi le principe de précaution n'est-il pas davantage reconnu et utilisé, notamment en matière de santé environnementale ?

Certaines règles environnementales internationales émanant de diverses organisations, comme l'ONU et le Conseil de l'Europe, ne sont pas transcrites en droit français. Je pense notamment à la liste des substances cancérigènes du Centre international de recherche sur le cancer dépendant de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Lorsqu'une substance est classée en catégorie 1, c'est-à-dire cancérigène pour l'homme, les pouvoirs publics en tiennent compte. Lorsqu'elle est en catégorie 2A – probablement cancérigène – ou 2B – possiblement cancérigène – les pouvoirs publics n'ont aucune obligation. En 2011, les champs électromagnétiques de radiofréquences, émanant des téléphones portables, des antennes-relais ou du WiFi, ont été classés en catégorie 2B. Aucune modification législative ou réglementaire n'est intervenue en France. De même, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé, en 2011, d'abaisser le seuil d'exposition aux antennes-relais : elle n'a rencontré que le silence, au prétexte que le Conseil de l'Europe n'est pas compétent en matière sanitaire et environnementale. On peut donc s'interroger sur l'utilité de ces recommandations si elles ne sont toujours ignorées de notre législation. J'aurais aimé connaître votre avis à ce sujet.

M. Patrice Carvalho. L'expression citoyenne est parfois dévoyée. Il suffit de deux personnes pour créer une association et pour bloquer des projets plusieurs années, au nom d'intérêts parfois fondés car collectifs, mais qui sont souvent aussi particuliers.

J'aimerais que l'on fasse le point sur le classement des ressources minières. Certaines réserves du sous-sol sont classées d'intérêt national, et on a vu ce que cela pouvait donner avec le gaz de schiste. Le Président de la République pourrait-il continuer de résider à l'Élysée si l'on découvrait un gisement aurifère sous la rue du faubourg Saint-Honoré ?

Il faut s'intéresser aux suites de l'exploitation minière. Parfois, on remplit de déchets les anciennes mines et les anciennes carrières. Quand on sait dans quel état de grands groupes, qui ont pignon sur rue, abandonnent les stations-service ou les navires pétroliers qui

ont cessé de leur être utiles, on ne peut qu'être inquiet pour l'avenir. Avons-nous des garanties ? Quel rôle peut jouer la puissance publique ?

L'État est prédominant dans le fonctionnement des CODERST, le préfet y obtenant ce qu'il veut. Il faut trouver d'autres formes d'expression citoyenne. Le mouvement associatif doit y avoir toute sa place, mais rien que sa place. Dans certaines réunions, on voit des gens parler au nom d'associations de trois ou quatre adhérents. La démocratie, ce n'est pas cela.

M. Jacques Krabal. Depuis la remise de votre rapport, le 12 octobre 2011, des évolutions ont eu lieu en matière de recherches et d'exploitation d'hydrocarbures. Les documents relatifs aux permis délivrés sont librement consultables sur le site internet du ministère, et certains permis ont été annulés. Aujourd'hui, il faut aller plus loin. Y a-t-il un calendrier pour la réforme du code minier ? Celui-ci date du XIX^e siècle, époque où la seule règle était celle de la surexploitation des ressources. Depuis, la France s'est dotée d'un code de l'environnement : le droit minier n'en paraît que plus obsolète.

Nous nous réjouissons que vos propositions aillent dans la direction des articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement. Nous notons une réelle ouverture vers le grand public et une gouvernance environnementale plus forte concernant le droit minier. Il faut cesser de dissimuler les projets et de priver les citoyens d'information. Un arrêté du 12 juillet 2011 a écarté les associations dépourvues de représentativité des instances consultatives nationales.

Si votre rapport constitue une importante base de travail, certaines questions subsistent cependant. Ainsi, il ne fait aucune référence à l'après-mine et à l'obligation, pour les industriels, de rendre les terrains dans une condition satisfaisante pour l'environnement. En ce qui concerne l'exploitation d'hydrocarbures en mer, vous ne posez pas la question des capacités de dédommagement des industriels en cas d'accident grave. Les assureurs sont aujourd'hui incapables de les prendre. Comment régler cette question ?

Enfin, envisagez-vous de repenser ce document à la lumière des événements récents ?

Mme Catherine Quéré. Comment intégrer le préjudice écologique dans le droit civil ? Doit-il être explicitement inscrit après l'article 1382 du code civil ?

Le droit à la justice, c'est l'arme des plus fragiles. De nombreuses associations constituent des vigies contre les projets qui pourraient massacrer nos territoires. Cependant, les recours qu'elles introduisent sont souvent perçus par les élus locaux comme un frein au développement. Comment rétablir l'équilibre entre développement et protection du territoire ?

M. Jean-Marie Sermier. Il existe une confusion entre droit de l'environnement et droit au débat. L'expression des citoyens ne coïncide pas automatiquement avec la protection de l'environnement.

Pour qu'une loi soit efficace, il faut qu'elle soit applicable et qu'il existe une juridiction compétente. Au niveau mondial, la gouvernance est en train de s'organiser, avec des bases de données spécialisées comme Ecolex. Certains pays ont déjà des juridictions spécialisées. Il n'existe rien de tel en France. Ne faudrait-il pas se diriger vers un juge de l'environnement ?

M. Olivier Falorni. Je me réjouis de voir que la réforme du code minier, annoncée par Mme Nicole Bricq puis mise en sommeil à l'époque du bras de fer avec la compagnie Shell, est de nouveau à l'ordre du jour. Pensez-vous que l'État a les moyens de ses ambitions face au puissant lobby pétrolier ? Cette réforme comporte des enjeux considérables, juridiques et environnementaux. Il convient de mettre le code minier en conformité avec les

principes de la Charte de l'environnement. Les trop nombreuses transpositions du droit européen lui ont fait perdre de sa cohérence.

Je souhaiterais que les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique soit reprise intégralement dans les discussions autour du nouveau code minier. Toutes les techniques plus ou moins semblables à la fracturation hydraulique, et tout aussi dangereuses pour l'environnement, seront-elles interdites ?

M. Philippe Noguès. Dans sa version actuelle, l'article 120-1 du code de l'environnement restreint le champ d'application de la participation du public aux décisions ayant une « *incidence directe et significative sur l'environnement* ». Le projet de loi discuté au Sénat supprime les qualificatifs « *directe et significative* », se contentant de reprendre la formulation présente dans l'article 7 de la Charte de l'environnement. Pourriez-vous nous éclairer sur le type de décisions indirectes ou peu significatives qui pourraient être visées par la nouvelle loi ? Cette nouvelle formulation ne représente-t-elle pas une forme d'insécurité juridique pour l'État et pour les citoyens ?

M. Florent Boudié. La semaine dernière, la ministre de l'écologie s'est opposée à la mise en concurrence des concessions hydroélectriques. Or l'un des buts poursuivis par la libéralisation visait la meilleure intégration des principes liés à l'environnement dans la gestion des barrages. Ainsi, le rapport de novembre 2006 sur le renouvellement des concessions hydroélectriques préconisait de mieux prendre en compte l'équilibre des usages de l'eau dans la sélection des futurs concessionnaires, plutôt que le seul objectif de production et de performance énergétiques. Nombre d'associations de protection de l'environnement attendaient beaucoup de cette mise en concurrence pour améliorer la gestion des barrages sur le plan de la protection des écosystèmes, de la migration des espèces ou du soutien d'étiage. Quels sont, selon vous, les scénarios alternatifs qui permettraient de concilier, dans ce domaine, droit de la concurrence et enjeux environnementaux ? Le report de la mise en concurrence vous paraît-il solide juridiquement et cohérent sur le plan écologique ?

Mme Sophie Rohfritsch. La Charte de l'environnement de 2004 a sanctifié l'environnement, qu'elle considère comme un patrimoine commun. On veut rapprocher le droit minier du droit de l'environnement, au risque de créer des conflits avec le droit de propriété. Ne faudrait-il pas appréhender plus clairement leurs rapports ?

Le droit minier est un droit des ingénieurs. Comment former davantage de juristes ? Vous préconisez la création d'un Haut Conseil des ressources minières et de commissions départementales qui faciliteraient la participation du public. Où en est-on ?

Mme Geneviève Gaillard. La feuille de route de la conférence environnementale prévoit des assises de la modernisation du droit de l'environnement. Quels sont, à votre avis, les écueils que cette entreprise doit éviter pour ne pas tomber dans la dérégulation ?

Que pensez-vous des attaques en règle, qui peuvent s'apparenter à un « lynchage », portées contre le professeur Gilles-Eric Séralini et son étude sur les OGM ?

Enfin, ne croyez-vous pas qu'il est temps de s'emparer du statut de l'animal et de réformer le code civil en la matière ?

M. Christophe Bouillon. Regrettant que les procédures de participation du public n'aboutissent qu'à cautionner des décisions déjà prises, vous appelez à une concertation permanente. Quelles sont vos préconisations pour le fonctionnement du Haut Conseil des ressources minières dont vous souhaitez la création ? Comment articulez-vous son action avec celle des lanceurs d'alerte ?

Vous souhaitez que la France prenne l'initiative, au niveau européen, d'une proposition de directive-cadre relative à l'exploration et à l'exploitation du sous-sol. Comment nous situons-nous par rapport à la Suède, grand pays minier qui concilie environnement et contraintes économiques, et à la Pologne, qui a un engagement assez fort en matière de gaz de schiste ?

M. Philippe Plisson. Le Commissariat général au développement durable a publié un guide détaillé sur la loi du 1^{er} août 2008 concernant la responsabilité environnementale et les mesures de réparation consécutives à un dommage écologique. Néanmoins, son champ d'application est trop restreint : elle ne vise que les dommages les plus graves et prévoit un grand nombre d'exclusions. Quelles pistes conseilleriez-vous pour améliorer ce texte afin qu'il soit enfin utile à la protection des écosystèmes de France ?

À l'inverse, le principe de précaution aboutit parfois à des aberrations. Sur le territoire de ma communauté de communes, un dossier de ferme solaire développé dans la plus grande concertation et unanimement plébiscité est empêché par la découverte d'un papillon – le Fadet des laïches – dont on ne comprend pas pourquoi il ne pourrait pas évoluer avec les moutons sous les panneaux solaires. N'y a-t-il pas une possibilité d'encadrement ou d'évolution de la loi pour une application plus équilibrée ?

M. Arnaud Leroy. Après l'arrêt de la Cour de cassation sur le désastre de l'*Erika*, que pensez-vous de l'introduction du préjudice écologique dans le code civil ?

Quel est votre avis sur l'évolution du droit applicable aux énergies renouvelables, sur les différentes obligations pesant sur les éoliennes et les fermes solaires, et sur le risque de concurrence déloyale avec les autres types d'énergie ?

Les lois ne suffisent pas : il faut des décrets d'application. Pourriez-vous faire le point de ceux qui manquent pour que le droit de l'environnement soit applicable ?

M. Guillaume Chevrollier. Il est difficile de trouver un équilibre entre sécurité juridique, sécurité environnementale et économie. Notre pays souffre aujourd'hui d'un excès de procédures qui entravent son développement. Quand il faut dix ans, en France, pour boucler un dossier, il n'en faut que deux dans d'autres pays de l'Union européenne, sans parler de ce qui se passe en dehors de notre continent.

Avez-vous fait du droit comparé au niveau européen sur la législation en matière de code minier ? Une harmonisation aurait du sens et il serait bon que l'Union se dote d'une politique énergétique commune.

M. Serge Bardy. Au Brésil, depuis 1998, la loi sur les crimes environnementaux et la loi sur la nature instituent un mécanisme puissant de sanction des personnes privées coupables d'infractions. La responsabilité des personnes juridiques n'exclut pas celle des personnes physiques. Plus près de chez nous, en Espagne, le droit pénal de l'environnement reconnaît également la notion de crime ou de délit écologique. En cas de destruction d'un élément du patrimoine naturel, des poursuites pénales sont engagées. Pensez-vous que de telles dispositions puissent être prises en France ?

S'il est nécessaire de réprimer les infractions, il l'est tout autant d'éduquer les contrevenants. Au Brésil, le juge peut ordonner la condamnation de l'auteur d'une infraction à l'environnement à suivre des cours sur l'écologie, la faune, la flore, et à payer de ses deniers la publication de brochures éducatives destinées au grand public et aux entreprises. Les magistrats saisis des dossiers environnementaux pourraient-ils recourir à de telles mesures en France ? La valorisation du droit de l'environnement n'est-elle pas entravée par une insuffisante sensibilisation des juristes à ces questions ?

M^e Arnaud Gossement. Le droit de l'environnement est d'abord européen. C'est, par exemple, tout ce qui concerne l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie, les concessions d'hydroélectricité, la définition d'une politique de l'énergie. Comme le montre le rapport annuel de Fabienne Keller sur l'état d'application du droit européen en la matière, 85 % des règles qui composent notre code de l'environnement – dont le poids s'est alourdi d'un tiers au lendemain du Grenelle de l'environnement – sont d'inspiration européenne, quand elles ne sont pas directement élaborées au sein des institutions de l'Union.

Le droit de l'environnement gagnerait en qualité et en efficacité si l'on améliorait le fonctionnement de l'article 88-4 de la Constitution, si le Parlement était mieux associé aux procédures de comitologie, à la rédaction des textes proposés par la Commission européenne. Trop souvent, lorsque la représentation nationale intervient, les discussions sont déjà tellement engagées que son avis manque de poids, quand on ne lui demande pas de ratifier des textes sans en modifier une virgule. On éviterait les télescopages, les incompatibilités ou les redondances entre le droit national et le droit européen.

Trop souvent, les textes sont préparés par des comités d'experts dans lesquels les élus n'ont guère leur place. Or c'est à ce moment-là que le *lobbying* intervient, et le droit de l'environnement souffre de cette idée que les groupes de pression agissent dans le secret. J'ai moi-même été dans cette position et je trouve normal que les groupes d'intérêt puissent participer à l'information des parlementaires. L'Assemblée nationale tient désormais une liste des représentants d'intérêt. Mais ce registre a été un peu détourné de son objectif, certains s'en servant pour leur publicité et pour faire croire à des clients potentiels qu'elles ont leurs entrées au Parlement. Il faudrait en finir avec l'hypocrisie et aller beaucoup plus loin dans la transparence. Il existe, au niveau européen, des procédures de sélection des groupes d'intérêt, des registres, des contrôles, qui m'apparaissent plus draconiens.

Je ne suis plus porte-parole de France Nature Environnement et je m'exprime ici en tant que juriste. Il me semble qu'il faut assurer la représentation des associations de défense de l'environnement. Il est vrai qu'il existe de fausses associations, fondées par des industriels pour faire échec aux projets de leurs concurrents – par exemple dans le secteur des déchets – ou dont les visées essentiellement politiques n'ont rien à voir avec l'objet social inscrit dans leurs statuts. Dans les enceintes où s'élabore le droit de l'environnement, et pour la reconnaissance du mouvement associatif, les élus doivent savoir à qui ils s'adressent. FNE souhaitait des règles de représentativité et de légitimité des associations. Le chantier est en cours. Il faudrait reprendre et développer les travaux de Bertrand Pancher.

Il est difficile de donner une définition universelle du recours abusif, par lequel une personne prétend agir au nom d'un intérêt – environnemental ou autre – qui, en réalité, n'est pas celui qu'elle défend. L'avocat ne peut pas demander au juge la condamnation à une amende pour recours abusif, qui existe dans le code de procédure civile comme dans le code de justice administrative. En outre, les magistrats ne veulent pas qu'on leur impose des règles en la matière, car ils préfèrent procéder au cas par cas. Ils ont également la possibilité de condamner le requérant aux frais irrépétibles – article 700 du code de procédure civile ou 761-1 du code de justice administrative –, qui ne représentent jamais des sommes considérables mais qui peuvent faire réfléchir certains. Quoi qu'il en soit, il paraîtrait plus pertinent d'entreprendre la réforme de la justice administrative, car c'est souvent elle qui est saisie du contrôle de légalité de décisions ayant une incidence environnementale.

Il serait bon, de même, d'entreprendre une réforme de l'expertise judiciaire, chère et très longue. Souvent, les requérants hésitent à en demander une et préfèrent se tourner vers le juge pénal, l'instruction étant gratuite. La réforme devrait s'intéresser au statut de l'expert, afin de renforcer les règles en matière de conflits d'intérêts. Un avocat n'a aucun moyen de

savoir si un expert chargé d'une expertise immobilière travaille pour un groupe immobilier, et le juge ne le sait pas davantage. En outre, certains experts exercent une activité de consultant. Il ne s'agit pas de jeter l'opprobre sur toute une profession, mais de dénoncer un mélange des genres.

Il existe, en France, un problème de formation des juristes au droit de l'environnement. Lorsque j'ai voulu consacrer ma thèse à ce sujet, un grand professeur parisien m'a demandé pourquoi je voulais sacrifier ma carrière ; il m'a prédit que je finirais dans une poubelle ! Le droit de l'environnement était mal considéré à l'université. Grâce des pionniers comme Mme Morand-Deville ou M. Prieur, une nouvelle génération d'universitaires sensibilise les étudiants à cette question. On pourrait également améliorer la formation des magistrats, dès l'École nationale de la magistrature et l'École nationale d'administration.

Plusieurs questions m'ont été posées sur le projet de loi relatif à la participation du public. D'un point de vue strictement juridique, ce texte n'est pas satisfaisant. Il a été rédigé dans l'urgence, pour colmater une brèche ouverte par le Conseil constitutionnel lorsqu'il avait souligné que certains règlements relatifs aux installations classées étaient élaborés sans véritable participation du public, et lorsqu'il avait déclaré contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement certaines dispositions ne permettant pas une participation suffisante du public en amont des décisions réglementaires.

L'article L. 120-1 du code de l'environnement, élaboré dans le cadre de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, doit donc être réécrit. Auditionné par Mme Laurence Rossignol, rapporteure de la Commission du développement durable du Sénat, j'ai conseillé d'enrichir le texte sur les trois phases que j'ai citées dans mon propos introductif. Il convient ainsi d'améliorer l'information du public sur les données détenues par l'administration. On pourrait réfléchir à une réforme de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qu'il faudrait doter de pouvoirs d'enquête sur pièce et sur place plus forts. Il n'est pas normal que le public ne soit pas consulté au moment de l'instruction des permis exclusifs de recherches, délivrés sur le fondement de dossiers assez maigres et d'une brève notice environnementale. Certains considèrent qu'on ne peut pas encourager l'évaluation environnementale des permis, car elle se ferait trop en amont et ne servirait à rien. Pourtant, on la renforce dans les documents de planification – plans locaux d'urbanisme et schémas régionaux climat air énergie. Ce serait même dans l'intérêt bien compris des industriels qui, ainsi, ne risqueraient plus de voir retirer leur permis au bout de quelques mois.

Pour une meilleure qualité du débat, le projet de loi devrait prévoir la publicité des interventions du public sur internet. Cela éviterait ces contributions qui se contentent de lancer quelques noms d'oiseaux ; cela permettrait des échanges entre les intervenants et un véritable dialogue.

Enfin, le principe de participation ne peut pas s'appliquer sans un référent qui recueille les contributions du public et qui, à la manière des commissaires enquêteurs, établit un rapport permettant de vérifier le respect de la procédure. Cela déchargerait l'administration d'une partie de son travail, d'où une plus grande sécurité et un moindre recours au juge.

Il a été dit que faire participer le public en amont augmente les recours en aval. Je pense le contraire. Certes, en renforçant les procédures de participation, on multiplie les risques de vices de procédure. Dans le domaine éolien, par exemple, on multiplie les concertations pour alourdir la procédure en espérant que le préfet finira par refuser les permis de construire. Si le refus découle d'une décision politique, ne vaut-il pas mieux l'assumer ?

Les concertations se multiplient : tantôt sous la forme de réunions publiques, tantôt de façon informelle en amont de la révision du plan local d'urbanisme, puis dans le cadre de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, d'une directive territoriale d'aménagement ou d'un schéma régional climat air énergie, puis au moment de l'instruction d'un permis de construire pour ICPE. Chaque fois, les gens répètent la même chose, si bien qu'ils finissent par rejeter la participation en considérant qu'on les consulte pour rien et que les dés sont déjà jetés.

On pourrait s'accorder sur un principe d'équilibre entre production et protection, c'est-à-dire améliorer qualitativement la participation du public et la limiter quantitativement. Il serait préférable que le public ne soit consulté qu'une fois plutôt qu'en quinze occasions, mais qu'il le soit dans les meilleures conditions. Le projet de loi pourrait prévoir cette limitation.

Enfin, il manque, dans ce projet de loi, un mécanisme assurant que l'administration a tenu compte des observations du public. Il ne s'agit pas de lier la décision mais d'agir sur la motivation de l'acte administratif, comme cela existe pour certains actes individuels – mesures défavorables et mesures de police. Lorsqu'un texte est susceptible d'interprétations diverses, il est précieux de pouvoir se référer à des considérants introductifs exposant les motivations de son auteur. Une motivation des actes administratifs serait un facteur de sécurité juridique.

La loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale n'est pas satisfaisante. J'ai fait partie des juristes qui, par l'intermédiaire de l'ancien membre du Conseil d'État Yann Aguila, a proposé d'inscrire le préjudice écologique dans le code civil. Mais cette mesure ne sera pas suffisante. À l'occasion de l'affaire de l'*Erika*, on a constaté que le tribunal de grande instance de Paris, la cour d'appel de Paris et la Cour de cassation interprétaient différemment le même concept. Le préjudice écologique suppose d'évaluer la valeur économique du vivant, celle que nous sommes prêts à reconnaître à un élément de l'écosystème qui, s'il est détruit, entraînera une perte d'activité économique. Aucun industriel de la carrière n'a, par exemple, intérêt à l'épuisement des gisements de calcaire : une bonne gestion des ressources conditionne une bonne activité économique. Avant d'inscrire le préjudice écologique dans le code civil, il faudrait auditionner des économistes pour déterminer les moyens d'évaluation de la valeur économique du vivant. Les entreprises pourraient calculer si telle activité présente un intérêt économique au vu de son impact écologique. Le propriétaire du *Probo Koala*, qui a déchargé des centaines de tonnes de déchets toxiques à Abidjan, a expliqué qu'il aurait mieux fait de les déverser en mer, qu'il aurait été indemnisé et jamais poursuivi : il faut faire en sorte qu'une entreprise n'ait jamais intérêt à polluer. Si le préjudice écologique n'est qu'une contrainte, elle sera contournée.

Il a été démontré que le droit français de l'environnement était trop souvent un droit d'ingénieurs. Certains grands corps ont tendance à considérer qu'ils peuvent se passer des juristes pour écrire des textes, qu'il suffit d'égrener des chiffres et des seuils, des pourcentages et des équations. La même remarque s'applique – sans esprit polémique – au texte sur la tarification progressive de l'énergie rejeté hier au Sénat. Certains chiffres peuvent être valables au moment où une loi est rédigée, et obsolètes cinq ans plus tard, si bien que la loi risque alors de produire l'effet inverse de celui souhaité par le législateur.

Je ne souhaite pas m'exprimer sur le fond du rapport de M. Gilles-Éric Séralini, mais vous faire part d'une réflexion. Lors du Grenelle de l'environnement, j'ai été membre de l'intergroupe OGM piloté par Mme Marie-Christine Blandin et M. Jean-François Le Grand. Malgré l'extrême diversité des sensibilités représentées, et en dépit des incidents de parcours, nous sommes parvenus à apaiser les esprits et à trouver un consensus. Certes, il faut débattre

des risques, et c'est le rôle des scientifiques, tel M. Séralini. Mais il faut élargir le débat et se poser la question de l'intérêt. Avant d'identifier les risques liés à une activité, il faut qu'elle présente un intérêt. Plutôt que savoir si les OGM sont dangereux pour la santé, demandons-nous si notre agriculture a intérêt à les cultiver. C'est la raison d'être du Haut Conseil des biotechnologies, qui permet de mêler les expertises juridique, sociologique et économique, pour éclairer des ministres qui, auparavant, suivaient presque systématiquement l'avis péremptoire de la Commission du génie biomoléculaire, laquelle ne se prononçait pourtant que sur les risques scientifiques.

Pour les mêmes raisons, j'ai proposé la création d'un Haut Conseil des ressources minières : avant de savoir s'il convient d'explorer une poche d'hydrocarbures liquides ou gazeux, il faut s'interroger sur l'intérêt économique et sociologique de cette exploitation, sur son acceptabilité sociale, en mêlant les différents types d'experts. Mais une telle institution n'aura de sens que si le code minier demeure inchangé. Si le Parlement décide, au contraire, d'absorber l'activité minière dans le droit des installations classées, ce sont les institutions actuelles qui devront être réformées. Pour corriger certains déséquilibres, le Grenelle de l'environnement avait pris l'engagement de rapprocher la gouvernance à cinq du niveau territorial et de réformer l'ensemble des commissions dans lesquelles s'expriment les associations, les élus et les acteurs économiques. C'est à ce beau chantier que pourrait œuvrer le projet de loi pour la participation du public, en imposant la réforme d'institutions telles que le CODERST, le CSPRT, le Comité national de l'eau, le Conseil national de l'air, etc.

Je ne souhaite pas que le juge devienne l'acteur principal du principe de précaution : celui-ci exige un certain type d'élaboration de la décision administrative, mais pas que le juge décide à la place du politique. Au risque de choquer, je comprends la position des juridictions administratives et de la Cour de cassation en matière d'antennes-relais et de téléphones portables. Le juge ne veut pas prendre des décisions à la place du Parlement et du Gouvernement : ce n'est pas à lui de dire si des produits ou des pratiques sont nocifs pour la santé. Certaines associations utilisent le juge comme instrument prioritaire de leur combat. Cette position, que je respecte, n'est pas la mienne. En tant qu'avocat, je sais à quel point on est démuni pour traiter ces questions dans le cadre d'un procès. Le principe de précaution est un « principe responsabilité », comme l'a défini le philosophe Hans Jonas. Avant son apparition, le politique attendait un consensus des experts car, prise dans l'incertitude, sa décision pouvait être pire que le mal. On a vu ce que cela a donné en matière d'amiante. Aujourd'hui, le politique prend ses responsabilités, il ne peut plus attendre, pour intervenir, que les experts se soient mis d'accord. Mais le principe de précaution ne lui dit jamais ce qu'il doit faire, car il n'est synonyme ni de moratoire ni de permissivité.

Le Conseil d'État l'a rappelé : le principe de précaution s'applique également en matière d'urbanisme. En 1998, il avait considéré que la Commission du génie biomoléculaire n'avait pas été suffisamment éclairée et que les dossiers qui étaient portés à sa connaissance en matière d'OGM étaient incomplets. Le principe de précaution suppose que l'expert chargé d'éclairer le politique soit lui-même correctement éclairé. Aujourd'hui, les travaux de M. Gilles-Éric Séralini ont le mérite d'attirer l'attention sur la nécessité de définir les informations dont l'administration dispose pour élaborer ses avis et ses décisions en matière d'OGM. Ne faisons pas du principe de précaution un outil contentieux, mais utilisons-le, dans le champ politique, pour revitaliser le débat dans ce qu'il a de plus noble.

La loi du 13 juillet 2011 sur la fracturation hydraulique était à la fois bonne et mauvaise. Sans doute, il n'y avait pas d'autre solution que de la voter : elle a réglé un problème urgent, mis un terme à une polémique, mais ce n'est pas à vous que j'apprendrai qu'une loi de circonstance est rarement un bon texte. Celle-ci invente un processus d'abrogation d'un permis, dès lors qu'un industriel s'accuse lui-même d'avoir recours à la

fracturation hydraulique. Cette innovation juridique n'est pas très protectrice des intérêts de chacun. Par ailleurs, il n'y a pas de définition en droit de ce qu'est la fracturation hydraulique, si bien qu'il suffit à un industriel de dénommer autrement cette technique pour que sa demande devienne recevable. Cette loi, en tout cas, ne règle absolument pas la question de la recherche des hydrocarbures non conventionnels. Il faut se contenter de décisions ponctuelles, au cas par cas, pour l'abrogation des permis. Il faut dire qu'elle a été élaborée dans des conditions qui n'ont pas donné le sentiment d'un débat serein.

La réforme du code minier intéresse l'énergie, notamment pour tout ce qui concerne les hydrocarbures. Pour l'instant, en matière d'hydrocarbures, l'ouverture d'un chantier ne suit pas une procédure d'autorisation en bonne et due forme, mais fait simplement l'objet d'une déclaration. C'est donc ce qui pose le plus grand problème dans le débat public qui bénéficie de la procédure la plus légère.

Souhaitons-nous développer l'énergie comme l'Union européenne nous propose de le faire ? C'est toute la question de l'ouverture à la concurrence. Toutes les entreprises n'ont pas les mêmes intérêts : certaines souhaitent conserver leur situation monopolistique sur le marché intérieur, d'autres – étrangères, locales, participatives – désirent accéder à ce marché. Or l'État ne dit pas clairement sa conception de l'ouverture du marché de l'énergie et de son articulation avec les autres marchés européens. Le vrai problème n'est pas l'interconnexion des infrastructures, c'est de savoir si nous appliquons le droit européen de l'énergie, tel que les directives le prévoient.

Si autant de règles pèsent sur l'éolien et le solaire, c'est parce qu'on veut limiter l'ouverture à la concurrence sur ces marchés. Les éoliennes sont soumises aux règles applicables aux ICPE. Un grand groupe, disposant d'importants moyens financiers et juridiques, a plus de facilité qu'une entreprise locale qui, à l'initiative d'élus, projette d'installer un parc pourtant mieux accepté que celui imaginé loin du territoire.

Le débat sur l'énergie doit permettre de traiter de la question de l'ouverture à la concurrence. L'Union européenne n'amalgame pas, comme nous le faisons, la notion de service public avec celles de monopole et d'entreprise publique. Elle considère que des entreprises privées en situation de concurrence peuvent contribuer à l'entretien d'un service d'intérêt économique général. Le débat est vif au sein même de certains partis écologistes, et le consensus n'est pas encore envisageable.

Je ne connais pas, en droit, de scénario alternatif à l'ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques. Nombre d'industriels – parmi lesquels certains dont je défends les intérêts – ont été surpris par la décision ministérielle. De report en report, que devient le principe de continuité de l'État ? Un appel d'offres avait pourtant été lancé pour recruter des conseils destinés à l'aider dans la procédure, des sommes engagées, des progrès réalisés sur le cahier des charges en matière environnementale. Si l'on veut parvenir à l'équilibre entre production et protection, il faudrait procéder différemment.

Monsieur Philippe Plisson, j'ai cru que vous alliez m'interroger sur les raisons qui expliquent l'absence d'éoliennes en Aquitaine. Le problème, ce n'est pas la zone de développement éolien (ZDE), ce sont les radars. Météo-France, l'aviation civile et l'armée ont besoin de couvrir le territoire avec leurs radars, ce qui réduit les possibilités de développement des parcs éoliens. En l'occurrence, il faut une décision politique. Certes, les préfets veulent disposer de prévisions fiables sur les risques d'inondation, mais il faut pouvoir articuler sécurité civile et développement éolien. Or ce dernier est en panne.

En matière de panneaux solaires, la jurisprudence n'est guère cohérente. Ainsi, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rappelé que non seulement l'activité de production

d'énergie était compatible avec l'agriculture, mais qu'elle y contribuait, que les panneaux pouvaient avoir une fonction d'entrepôt d'une plante et que l'agriculteur pouvait se désendetter, sortir de la précarité économique, grâce à l'activité de production solaire. La question fait l'objet d'une circulaire non publiée du 18 décembre 2009.

Mais vous aviez abordé la question du solaire, monsieur Philippe Plisson, à propos d'un papillon. Je signale qu'il peut exister des autorisations de destruction d'espèces protégées : le Conseil national de la protection de la nature en est régulièrement saisi.

Le chantier de la compensation écologique s'ouvre. Il s'agit, certes, d'un sujet polémique, mais il faut que vous vous en saisissiez. Les industriels et les associations de défense de l'environnement ne disposent pas des instruments juridiques qui permettraient de définir ce que peut être la compensation écologique après destruction d'un habitat, d'une espèce, d'un service rendu par un écosystème – je pense aux zones humides ou au projet de Notre-Dame-des-Landes. Des opérateurs, telle la Caisse des dépôts et consignations, ont créé des référentiels, mais ils ne sont pas réglementaires. Un juge ne peut donc établir si une compensation équitable a eu lieu.

Mme Geneviève Gaillard. L'Agence nationale de la biodiversité ne pourrait-elle pas traiter ce dossier ?

M^e Arnaud Gossement. Certes, mais nous ne connaissons encore ni ses attributions ni son budget. Sa création peut être une excellente idée, mais il ne faudrait pas qu'elle soit destinée à camoufler des suppressions de postes – il faut entendre ici l'inquiétude des personnels du ministère de l'écologie.

Monsieur Martial Saddier, vous m'avez interrogé sur la loi Littoral et la loi Montagne. Ces grandes lois d'aménagement du territoire de 1985 et 1986, qui encouragent la protection de l'environnement, sont aujourd'hui utilisées contre ceux-là mêmes qui poursuivent cette œuvre, par exemple les entreprises qui se lancent dans les énergies renouvelables. Sans doute, toucher à ces lois, ce serait ouvrir la boîte de Pandore. De nombreux parlementaires me l'ont dit, évoquant qu'une station d'épuration, qu'une commune en zone touristique dont la population triple pendant l'été, qu'un prix du foncier et le caractère social de ces lois. Un amendement à la proposition de loi de tarification progressive de l'énergie propose de déroger à la loi Littoral outre-mer. Eu égard aux intérêts que je représente, j'y serais plutôt favorable, mais je ne sais comment le juge appréhenderait la dérogation à la dérogation que permet cet amendement. Il faudrait simplifier ce texte qui risque d'être source de contentieux.

Il est vrai que les lois Littoral et Montagne s'opposent au développement des énergies renouvelables. Le juge, sans cesse saisi de cette question, a tendance à interdire la construction d'unités en zone littorale et en zone de montagne – sans parler des zones radar ! Il faudra réfléchir à la refonte de ces lois, quitte parfois à en renforcer les exigences, notamment pour le contrôle préfectoral de légalité opéré par sondages, faute de moyens.

Vous m'avez demandé s'il était normal que l'étude d'impact débouche systématiquement sur l'enquête publique. C'est une exigence du droit de l'Union européenne. Dès qu'il y a la première, il doit y avoir la seconde. La participation du public et l'évaluation environnementale sont deux processus liés. Il faudra d'ailleurs que le Parlement définisse le contenu de l'étude d'impact minière. Au moment du permis exclusif de recherches, il faudra disposer non d'une simple notice, mais d'une véritable étude décrivant les travaux prévus.

Vous m'avez également interrogé sur l'après-mine. Mon rapport portait sur la participation du public ; je ne me suis donc intéressé ni à la propriété du sol, ni à la responsabilité de l'exploitant dans l'après-mine. Il est exact que le régime actuel n'est pas

satisfaisant puisqu'il est incompatible avec le principe pollueur-payeur. Dès lors que, historiquement, l'État est l'acteur principal du droit minier, l'idée s'est imposée qu'il lui revient, quelques années après la fin de l'exploitation, de prendre à sa charge les conséquences liées à un passif environnemental. Le droit minier comporte une obligation de remise en état du site et un contrôle de l'administration, mais les conséquences d'une activité industrielle se font parfois sentir longtemps plus tard. Pendant combien de temps peut-on rechercher la responsabilité de l'exploitant ? En 2005, le Conseil d'État a estimé qu'il convenait de se limiter à trente ans pour les ICPE. Le juriste n'a pas son mot à dire en la matière : il s'agit d'une question purement politique.

On m'a posé des questions plus générales sur l'évolution du droit de l'environnement. J'y ai un peu répondu au début de mon intervention, et il me serait difficile de brosser, en quelques minutes, un tableau plus complet. En tant que juriste et acteur du Grenelle de l'environnement, je suis triste de constater que, depuis le sommet de Copenhague en décembre 2009, l'attention s'est détournée du développement durable et de l'écologie. On le ressent dans le droit de l'environnement : des lois restent sans décret d'application, des décrets d'application suscitent des polémiques – je pense à celui découlant de l'article 225 de la loi Grenelle 2, relatif à la responsabilité sociale des entreprises, ou au décret sur le maillage de la trame verte et bleue du territoire. Certains retrouvent les réflexes opposant écologie et économie. Plusieurs projets de loi de finances ont été élaborés avec l'idée sous-jacente qu'il n'est plus temps, en période de crise, de parler écologie. J'espère que nous retrouverons l'enthousiasme que nous avons pu connaître dans une période récente, qui avait donné lieu à des échanges passionnants entre des gens qui ne se parlaient pas, et qui avait permis d'imaginer des solutions. Puisse la conférence environnementale relancer ce dialogue !
(Applaudissements sur tous les bancs.)

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Merci beaucoup, maître. Vous méritez ces applaudissements.

M. Martial Saddier. Je voulais associer les parlementaires du groupe UMP à vos remerciements, monsieur le président. Tous les points qui ont été abordés aujourd'hui mériteraient que le travail de fond se poursuive. Une mission d'information sur le droit de l'environnement ne serait-elle pas le bon outil pour ce faire ?

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Il est vrai qu'il faudra poursuivre la réflexion et tenter de la faire d'aboutir sur le plan législatif. On peut envisager, en effet, la constitution d'une mission d'information. En tout cas, il n'est pas question que nous en restions là : j'y veillerai particulièrement.



Information relative à la Commission

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire procède à la nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement (BPI) a été renvoyé à la Commission des finances. La Commission des affaires économiques s'est saisie pour avis. J'ai estimé que notre commission devait également s'en saisir, en particulier de son article 1^{er} qui définit la vocation de l'institution.

J'ai reçu la candidature de M. Arnaud Leroy.

M. Jacques Krabal. Notre commission pourrait peser sur les orientations de la BPI en affirmant la place que celle-ci doit réserver aux projets concernant l'environnement, les éco-entreprises, l'éco-industrie, l'écoconstruction.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. C'est bien pourquoi nous nous saisissons de ce projet de loi.

M. Arnaud Leroy. La conférence environnementale a précisé que la BPI devait assurer la transition écologique et énergétique. J'y veillerai scrupuleusement.

M. Jean-Marie Sermier. Il ne faut pas non plus oublier tout ce qui concerne l'aménagement du territoire, notamment les structurations et l'économie mixte.

M. Arnaud Leroy. J'en conviens volontiers.

La Commission nomme M. Arnaud Leroy rapporteur pour avis du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement (n° 298).



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 31 octobre 2012 à 9 h 30

Présents. - Mme Laurence Abeille, M. Christian Assaf, M. Alexis Bachelay, M. Serge Bardy, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Christophe Bouillon, M. Jean-Louis Bricout, Mme Sabine Buis, M. Vincent Burrioni, M. Alain Calmette, M. Yann Capet, M. Patrice Carvalho, M. Jean-Yves Caultet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, Mme Florence Delaunay, M. Stéphane Demilly, Mme Fanny Dombre Coste, M. David Douillet, Mme Françoise Dubois, M. Philippe Duron, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, M. Jean-Christophe Fromantin, M. Laurent Furst, Mme Geneviève Gaillard, M. Claude de Ganay, M. Alain Gest, M. Michel Heinrich, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, M. Arnaud Leroy, M. Michel Lesage, M. Philippe Noguès, M. Bertrand Pancher, M. Rémi Pauvros, M. Edouard Philippe, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, Mme Marie-Line Reynaud, Mme Sophie Rohfritsch, M. Martial Saddier, M. Gilbert Sauvan, M. Jean-Marie Sermier, Mme Suzanne Tallard.

Excusés. - M. Yves Albarello, M. Julien Aubert, M. Denis Baupin, Mme Catherine Beaubatie, M. Jacques Alain Bénisti, Mme Chantal Berthelot, Mme Sophie Errante, M. Christian Jacob, M. Alain Leboeuf, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Olivier Marleix, M. Philippe Martin, M. Gabriel Serville, M. David Vergé, M. Jean-Pierre Vigier.