

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Examen du projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement (n° 342) (*Mme Sabine Buis, rapporteure*)..... 2
- Examen pour avis des articles portant sur le Grand Paris dans le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (*M. Alexis Bachelay, rapporteur pour avis*)..... 29
- Information relative à la commission ..... 31

Mercredi

14 novembre 2012

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

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



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, **sur le rapport de Mme Sabine Buis, le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement (n° 342).**

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je remercie Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, d'être à nos côtés pour l'examen du projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, que le Sénat a adopté le 6 novembre dernier. Ce texte sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée le mercredi 21 et le vendredi 23 novembre, le jeudi 22 novembre étant réservé aux propositions de loi du groupe UDI. Il a fait l'objet de 101 amendements.

**Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.** Monsieur le président, madame la rapporteure, je vous remercie pour le temps et l'attention que vous avez consacrés à ce projet de loi. Le Conseil constitutionnel, saisi de questions prioritaires de constitutionnalité, a déclaré plusieurs dispositions du code de l'environnement contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement, et les a abrogées avec effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier ou du 1<sup>er</sup> septembre 2013 selon le cas. En permettant de remédier aux dispositions anticonstitutionnelles, ce projet de loi répond donc à une urgence. En même temps, en créant les conditions d'une participation effective des citoyens aux décisions publiques ayant un impact sur l'environnement, il nous permet d'avancer sur le chemin tracé par la Convention d'Aarhus en 2001, puis par la Charte de l'environnement en 2004. Il faut donc tâcher de le rendre exemplaire.

L'article 1<sup>er</sup>, pivot de la nouvelle procédure proposée, vise toutes les décisions publiques, quelles que soient leur nature et l'autorité dont elles émanent : l'administration de l'État, centrale ou déconcentrée, les autorités administratives indépendantes, mais également les collectivités territoriales. Modifiant l'article L. 120-1 du code de l'environnement, il définit un dispositif de participation qui s'appliquera lorsque aucune disposition particulière n'est prévue, et qui constituera donc à ce titre un véritable socle commun pour la participation du public. Là où le code de l'environnement évoquait les décisions publiques ayant une « *incidence directe et significative sur l'environnement* », le projet de loi du Gouvernement parle d'une simple « *incidence sur l'environnement* », ce qui représente une avancée très importante. La discussion au Sénat a également permis d'apporter des améliorations à ce texte, notamment sur la question du délai de consultation des citoyens, qui a été allongé de quinze à vingt et un jours.

L'article 7 habilite le Gouvernement à procéder par ordonnances, conformément à l'article 38 de la Constitution, pour les dispositions qui concernent les décisions individuelles de l'État et de ses établissements publics, ainsi que toutes les décisions – réglementaires, d'espèce ou individuelles – des collectivités locales. Les délais fixés par le Conseil constitutionnel, et notamment la date butoir du 1<sup>er</sup> septembre 2013, exigent en effet d'agir très rapidement. De surcroît, inscrire dans ce projet de loi les solutions juridiques pour les décisions individuelles de l'État et pour toutes les décisions des collectivités territoriales, sans discussion préalable, n'aurait pas été raisonnable. Afin de ne pas imposer aux collectivités des règles plus exigeantes que celles qui s'appliquent à l'État, je souhaite engager une concertation avec les élus locaux. Je propose à votre Commission – comme je l'ai déjà proposé à la Commission du développement durable du Sénat – qu'après l'adoption de ce projet de loi, l'on vous présente le canevas du projet d'ordonnance, et que l'on vous rende compte des échanges que nous aurons avec les associations d'élus. De cette façon, lorsque le

Parlement sera consulté sur l'habilitation du Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, il aura été précédemment largement associé à la rédaction de ce texte.

**Mme Sabine Buis, rapporteure.** Beaucoup de membres de la Commission ont travaillé sur ce projet de loi ; en soulignant brièvement les enjeux essentiels de ce texte, je souhaite préparer la discussion des amendements qu'ils ont déposés.

La volonté d'accorder à la participation du public sa pleine place dans le domaine de l'environnement fait consensus entre tous les groupes politiques. Le projet a ainsi recueilli l'unanimité au Sénat, et son principe rencontre également une adhésion générale à l'Assemblée nationale. Seules les modalités de sa mise en œuvre peuvent éventuellement nous séparer.

Au vu du nombre d'amendements déposés, ce texte a suscité beaucoup d'intérêt. J'ai travaillé avec un petit groupe de collègues, mais le dialogue a également été nourri avec le Gouvernement, et je tiens à remercier le cabinet de la ministre et les services du ministère pour leur constante disponibilité. J'aborde la discussion des amendements avec un esprit d'autant plus ouvert que plusieurs propositions intéressantes émanent de la majorité comme de l'opposition.

À l'origine, le projet de loi ne tenait compte que des questions prioritaires de constitutionnalité, mais les amendements de la rapporteure du Sénat et du Gouvernement lui ont donné une portée bien supérieure. D'un texte technique, nous passons en effet à un texte beaucoup plus politique, et les amendements que nous aurons à examiner renforceront encore ce caractère.

Afin d'envoyer un signal clair à l'opinion publique et aux professionnels intéressés, le texte doit conserver une cohérence intellectuelle et juridique. Il faut affirmer avec force que nous souhaitons changer la culture des administrations : le principe de participation doit consister à échanger des arguments de manière équilibrée et contradictoire ; la procédure doit être publique et faire l'objet d'une synthèse.

Certaines dispositions font encore débat à l'heure qu'il est, et nous devons donc les peser soigneusement en vue de parvenir à un accord. Il s'agit du principe même de participation du public, qui fait l'objet de plusieurs amendements ; de l'existence ou non d'un garant tout au long ou à certaines phases de la procédure ; du stade d'ouverture de la procédure ; de la motivation ou non des décisions de l'administration lorsqu'elle prend en compte ou écarte des observations du public ; de la manière dont les collectivités territoriales s'inscriront dans le champ d'application du texte, à la suite des décisions du Conseil constitutionnel ; enfin du rôle du futur Conseil national de la transition écologique.

**M. Florent Boudié.** Comme vous l'avez rappelé, madame la ministre, ce projet de loi fait suite aux décisions du Conseil constitutionnel abrogeant certaines dispositions du code de l'environnement pour non-respect de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il vise donc à mettre l'ensemble du code de l'environnement, mais plus généralement toutes les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, en conformité avec le principe constitutionnel de participation du public. Le groupe SRC se réjouit de la chance qui nous est ainsi donnée d'approfondir ainsi l'une des déclinaisons de la démocratie participative.

**M. Martial Saddier.** Au-delà de la raison circonstancielle qui tient aux décisions du Conseil constitutionnel, le groupe UMP souhaite rappeler que seule l'existence de la Charte de l'environnement autorise ce débat. C'est avant tout à la persévérance et à la force de conviction du Président de la République Jacques Chirac que nous devons l'inscription de l'environnement dans la Constitution française. Et s'il ne viendrait aujourd'hui à l'esprit d'aucun d'entre nous de la remettre en cause, le climat avait été, à l'époque, très différent.

Comme l'a rappelé Mme la rapporteure, nous sommes en effet d'accord sur la nécessité de consacrer le principe de participation du public à travers ce projet de loi ; mais comme l'a souligné Mme la ministre, même s'il y a urgence à légiférer, il faut profiter de l'occasion pour rendre ce texte le meilleur possible.

Nous sommes en revanche inquiets de la volonté du Gouvernement de procéder par voie d'ordonnances, d'autant que ces dernières porteront sur des procédures individuelles. L'ensemble de la représentation nationale devrait d'ailleurs partager cette inquiétude, comme à chaque fois que le Parlement est ainsi dessaisi de ses prérogatives.

**M. Bertrand Pancher.** Le groupe UDI constate avec satisfaction que nous nous orientons, pas à pas, vers une démocratie moderne. L'introduction dans la Constitution de la Charte de l'environnement a constitué une première avancée fondamentale, sur laquelle il sera en effet impossible de revenir. Il est désormais possible de saisir le Conseil constitutionnel quant à la conformité des projets et propositions de loi à ses dispositions, le citoyen étant placé sur ce point à égalité avec le législateur. Ces dispositions héritées du passé ont permis aux grandes organisations environnementales de contester l'article 244 de la loi « Grenelle II », très imparfait. Nous nous apprêtons aujourd'hui à élargir le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement en étendant les possibilités de consultation aux décisions réglementaires, voire, grâce à nos amendements, aux projets de loi.

Certes, il ne s'agit pas de la grande loi sur la gouvernance environnementale que nous appelons tous de nos vœux. Une telle loi devrait traiter de la question de l'expertise généralisée, ouverte et pluridisciplinaire, exiger des études d'impact effectués par des organismes indépendants, ouvrir la concertation par des saisines généralisées de la Commission nationale du débat public, la CNDP, sur toutes les grandes questions sociétales et environnementales, reconnaître le phénomène des lanceurs d'alerte, régler le problème de l'*open data* et de la transparence de l'information, particulièrement cruciale dans le domaine de l'environnement, et garantir un financement pérenne aux grandes organisations environnementales.

Mais ce projet de loi apporte une pierre à l'édifice. Plusieurs dispositions complémentaires introduites par le Sénat l'ont, à nos yeux, amélioré ; nos amendements en proposent d'autres, issues d'une réflexion conjointe avec les grandes organisations environnementales. Les débats décideront de notre vote sur ce texte.

**Mme Laurence Abeille.** Le groupe écologiste soutient ce projet de loi qui inscrit dans notre législation une véritable participation du public, conformément à la Charte de l'environnement, même s'il est dommage d'avoir attendu quatre décisions du Conseil constitutionnel pour le proposer.

L'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit une participation du public, mais également une obligation de transmission au public des informations à caractère environnemental détenues par les autorités publiques. Le texte prend insuffisamment en compte ce dernier aspect, pourtant fondamental, et notre groupe a déposé des amendements pour le renforcer.

Le but du projet de loi n'est pas d'instaurer la participation pour la participation, où le public ne serait que consulté, voire simplement informé de décisions déjà entérinées ; ses observations doivent être réellement prises en compte, au terme d'un débat contradictoire. La participation doit ainsi intervenir bien en amont de la décision, en sorte que la procédure puisse éventuellement déboucher sur une remise en cause du projet originel – revers auquel les autorités publiques devront consentir. Nous avons déposé des amendements allant dans ce sens, notamment pour renforcer le caractère contradictoire de la procédure.

Il semble également essentiel d'introduire un garant. La CNDP pourrait jouer ce rôle, même si ses moyens semblent trop limités.

Le groupe écologiste se réjouit enfin de la mise en place du Conseil national de la transition écologique, même s'il serait souhaitable d'en renforcer les prérogatives.

**M. Jacques Krabal.** Le groupe RRDP se félicite de cette discussion, déjà engagée tant dans notre Assemblée – avec les auditions de M<sup>e</sup> Arnaud Gossement, sur le code minier, ou de M. Philippe Delalande, président de la CNDP – qu'à la Conférence environnementale. Il est urgent de légiférer, afin que l'ensemble des citoyens puissent être associés au débat sur des dossiers aussi différents que les permis de recherche des gaz et huiles de schiste ou les nouveaux couloirs aériens, sur lesquels je n'ai de cesse d'alerter les pouvoirs publics.

Au-delà du devoir de concertation et d'information, réformer la vie politique pour répondre à cette nécessité démocratique exige de donner à nos concitoyens les outils et les moyens nécessaires pour participer au débat, en leur permettant de bénéficier de soutiens dans le domaine de l'expertise.

Nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'associer les associations environnementales aux débats à venir. Mais, madame la ministre, compte-t-on revenir sur les critères de représentativité fixés par l'arrêté du 12 juillet 2011, qui nous apparaissent très restrictifs ? Certaines associations, qui jouent le rôle indispensable de lanceurs d'alerte, n'ont pas le nombre d'adhérents nécessaires pour bénéficier d'un agrément au titre de la protection de l'environnement.

Le groupe RRDP sera attentif au déroulement de la discussion, mais nous sommes d'ores et déjà partie prenante de cette démarche qui cherche à répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens.

*La Commission passe à l'examen des articles.*

**Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>. Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)**

*La Commission examine l'amendement CD 65 du Gouvernement, visant à insérer un article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>.*

**Mme la ministre.** Cet amendement vise à ajouter à la liste des grands principes figurant à l'article L. 110-1 du code de l'environnement ceux du droit d'accès à l'information environnementale et de la participation du public. Reprendre ici le premier alinéa de l'article L. 120-1 du code de l'environnement introduit par le Sénat permettrait de préserver la cohérence des dispositions au sein du code.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable. Cet amendement va dans le sens souhaité : affirmer le droit d'accès de toute personne, physique ou morale, aux informations relatives à l'environnement, et réformer le principe de participation du public en accord avec l'article 7 de la Charte de l'environnement.

**Mme Laurence Abeille.** Dans la rédaction précédente de l'article L. 110-1, le principe de participation évoquait l'accès aux informations relatives à l'environnement, « y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ». Pourquoi cette mention a-t-elle disparu ?

**Mme la ministre.** Cette précision n'est pas nécessaire, la nouvelle formulation couvrant toute sorte d'informations.

**Mme la rapporteure.** Je confirme la réponse de Mme la ministre.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 1<sup>er</sup> (article L. 120-1 du code de l'environnement) :** Conditions d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement relatif au principe de participation du public.

*La Commission examine l'amendement CD 101 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** En fixant les principes d'information et de participation du public à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, l'amendement du Gouvernement que nous venons d'adopter oblige à modifier la teneur de l'article L. 120-1. L'amendement offre également l'occasion de clarifier les conditions et les limites de la participation du public, en précisant qu'il s'agit d'appliquer l'article 7 de la Charte de l'environnement. J'ai tenu sur ce point à reprendre le dispositif de l'amendement CD 34 de M. Martial Saddier.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CD 5, CD 37, CD 6, CD 40 et CD 34 tombent.*

**M. Martial Saddier.** N'aurait-on pu appeler l'ensemble de ces amendements en discussion commune ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Admettons que, lorsque des amendements tombent, leurs auteurs soient autorisés à expliquer les raisons pour lesquelles ils les avaient déposés...

**M. Martial Saddier.** Je voulais simplement remercier Mme la rapporteure d'avoir souligné l'esprit dans lequel j'avais déposé mon amendement. Il est pris en compte, et j'en suis satisfait.

*La Commission examine les amendements identiques CD 7 de M. Bertrand Pancher et CD 38 de M. Martial Saddier.*

**M. Bertrand Pancher.** L'objectif de l'amendement est de transcrire dans le droit interne les dispositions de la convention d'Aarhus qui précisent la place des parties prenantes concernées par les sujets mis en débat.

**M. Martial Saddier.** Il s'agit en effet de faire respecter la convention d'Aarhus qui prévoit la possibilité d'organiser un processus de participation réunissant les parties intéressées à un projet de décision.

**Mme la rapporteure.** J'émet un avis défavorable en raison de la complexité qu'engendrerait cet amendement.

**Mme la ministre.** Le principe de la Charte de l'environnement est de permettre à toute personne, et non uniquement au « *public concerné* », de participer au processus de décision. Même si les auteurs n'en avaient certainement pas l'intention, leur amendement est restrictif par rapport à notre obligation constitutionnelle.

*La Commission rejette les amendements.*

*La Commission examine en discussion commune les amendements CD 43 de Mme Laurence Abeille et CD 21 de M. Bertrand Pancher.*

**Mme Laurence Abeille.** Cet amendement vise à instaurer une autorité garante de la procédure de participation du public. Déjà déposé par le groupe écologiste au Sénat, il avait été rejeté au motif que la CNDP n'avait pas les moyens logistiques d'assurer cette mission. La nécessité du garant demeure pourtant entière.

**M. Bertrand Pancher.** Introduire un garant – telle la CNDP – dans l’organisation des consultations permettrait de hiérarchiser les observations du public selon leur importance, mais également de s’assurer qu’il y soit répondu comme il convient. En l’absence de ce garant, l’administration déjà surchargée risque en effet de ne pas toujours prendre le temps nécessaire pour assurer correctement ces concertations.

**Mme la rapporteure.** La CNDP, qui ne dispose que d’une douzaine de collaborateurs, n’a pas aujourd’hui les moyens humains et financiers de superviser deux à trois cents consultations nationales par an. Même si cet amendement venait à être accepté, il ne pourrait donc pas être appliqué. La question du garant est cependant intéressante, et notre collègue Florent Boudié reviendra sur le sujet dans un prochain amendement, le CD 2 rectifié. J’é mets donc un avis défavorable sur les deux amendements présentés.

*La Commission rejette les amendements CD 43 et CD 21.*

*La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CD 68 à CD 70 et CD 72 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l’amendement CD 29 de Mme Fanny Dombre Coste.*

**Mme Fanny Dombre Coste.** En raison de l’existence d’une « fracture numérique », ce projet de loi ne se donne pas les moyens de garantir l’égalité d’accès à l’information, préalable indispensable à la participation : l’outil numérique, particulièrement dans les zones rurales, n’est pas à la portée de tous. C’est pourquoi je propose que les documents nécessaires soient consultables en préfectures et sous-préfectures.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable à cet amendement qui permet d’assurer l’égalité entre tous les citoyens.

**Mme la ministre.** Bien qu’il souscrive à l’intention, le Gouvernement est contraint d’émettre un avis défavorable à cet amendement, en raison du risque d’annulation des consultations qu’il ferait courir. L’absence d’un seul document dans une seule sous-préfecture ferait en effet tomber l’ensemble de la procédure ; l’incidence de cette disposition est donc tout sauf mineure.

**Mme Fanny Dombre Coste.** Madame la ministre, j’entends parfaitement votre remarque ; l’amendement serait-il accepté si nous propositions de rendre les documents disponibles en préfecture seulement, réduisant ainsi le risque évoqué ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Proposition pertinente !

**Mme la rapporteure.** Très pertinente, en effet !

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je propose de rectifier ainsi l’amendement.

**Mme la ministre.** Compte tenu de l’incidence qu’aurait cette disposition sur la charge de travail de l’administration et du risque d’annulation des procédures de consultation nationale, dont le nombre est très élevé – en somme, pour des raisons purement matérielles –, je suis obligée de maintenir mon avis défavorable.

Je rappelle les termes de l’article : « *Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa publication intégrale par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et heures où l’intégralité du projet peut être consultée.* »

**M. Martial Saddier.** À titre personnel, je suis favorable à l’amendement, *a fortiori* s’il est rectifié. Si la République n’est plus capable, sur un enjeu environnemental, de mettre à la disposition du public un dossier complet par préfecture, c’est qu’elle va très mal ! On peut d’ailleurs retourner l’argument du risque d’annulation : si le dossier n’est pas accessible par

voie électronique, il faut qu'un exemplaire papier soit mis à la disposition du public dans au moins un point du département, sous peine de fragiliser juridiquement la procédure.

**M. Jean-Yves Caullet.** La consultation d'un dossier électronique en préfecture – qui bénéficie toujours d'une connexion – ne pourrait-elle pas constituer une solution qui éviterait les problèmes posés par la mise à disposition d'un l'exemplaire papier ? Quels que soient ses moyens privés, tout citoyen peut en effet venir dans un lieu public pour consulter un dossier électronique, fût-il volumineux.

**Mme Laurence Abeille.** Je souscris à la proposition de M. Caullet. D'ailleurs, si l'on rend les dossiers électroniques disponibles dans les préfectures, il ne serait pas plus compliqué d'en faire autant dans les sous-préfectures.

**M. Bertrand Pancher.** ...mais également dans les mairies qui disposent toutes d'un ordinateur, y compris dans les campagnes les plus éloignées ! Pourquoi obliger nos concitoyens qui ne disposent pas d'une connexion Internet à se rendre dans les sous-préfectures alors qu'ils peuvent consulter le dossier à la mairie de leur commune ? Je m'interroge sur l'intérêt de cet amendement et partage l'avis de Mme la ministre, surtout étant donné les risques de contentieux.

**Mme la ministre.** Ne commettons pas de confusion : l'alinéa dont nous discutons ne concerne que les documents qui ne peuvent être soumis à consultation par voie électronique.

Outre les risques d'annulations contentieuses, l'envoi dans toutes les préfectures de dossiers sur support papier entraînerait une charge de travail excessive.

Je ne suis donc pas réticente sur le principe, mais réservée pour des raisons pratiques.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Madame la ministre, l'amendement s'insère à la fin de la première phrase du quatrième alinéa : il a donc trait aux projets qui peuvent être rendus accessibles par voie électronique !

**M. Alain Gest.** Je vois d'ailleurs mal quelle partie d'un document soumis à consultation pourrait ne pas l'être dans sa version électronique, dès lors que le débit est suffisant, ce qui doit être le cas dans toutes les préfectures.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il semblerait pourtant que cette hypothèse existe, du moins à la lecture du texte.

**M. Florent Boudié.** L'amendement vise en réalité à lutter contre la fracture numérique en donnant accès à la documentation à ceux qui ne manient pas Internet. Ce qui paraît prudent.

**M. Martial Saddier.** La disposition proposée dans cet amendement sera peut-être supprimée dans cinquante ans mais, pour l'heure et sans doute encore pour les quinze ou vingt ans à venir, n'oublions pas que nombre de nos concitoyens sont incapables de consulter un projet par voie informatique. Or nous voulons mettre en œuvre le principe de participation pour tous. Un support papier par département me paraît donc un minimum.

**M. Arnaud Leroy.** L'accès à Internet constitue un droit, et non un devoir. On ne peut forcer les gens à s'équiper en informatique. Ne perdons pas de vue la philosophie de ce texte en faveur de la participation. Envoyer des documents ne devrait pas soulever de difficultés particulières et, en cas d'incident, le juge administratif saura prendre en compte les efforts déployés par les services de l'État.

**Mme Françoise Dubois.** Le fait de ne pouvoir accéder aux dossiers que par Internet ne pourrait-il justifier des annulations contentieuses, certaines personnes faisant valoir qu'elles n'ont pu participer à la procédure de consultation ?

**Mme la rapporteure.** Peut-être devrait-on formuler différemment l'amendement en substituant à la notion d'exemplaire celle de copie sous forme électronique. Cela garantirait de la même façon l'accès de tous aux documents, éventuellement avec l'aide d'agents administratifs.

**Mme la ministre.** J'approuve cette proposition. On enverrait ainsi les documents en préfecture sous forme dématérialisée.

*La Commission adopte l'amendement CD 29 ainsi rectifié.*

*Elle examine les amendements identiques CD 31 de Mme Laurence Abeille, CD 8 de M. Bertrand Pancher et CD 39 de M. Martial Saddier.*

**Mme Laurence Abeille.** Nous proposons d'établir un calendrier des consultations nationales prévues afin que la population puisse s'y préparer. Cela pallierait la brièveté excessive de certaines procédures.

**M. Bertrand Pancher.** Notre amendement résulte directement d'une remarque du mouvement associatif France Nature Environnement, portant sur la nécessité de rendre public le programme des consultations à venir. Les délais de celles-ci, bien que portés de deux à trois semaines par le Sénat, me paraissent encore beaucoup trop courts si on les compare à ceux qui sont en vigueur dans les autres démocraties occidentales. Ainsi aux États-Unis, la publication des documents administratifs est – depuis 1945 ! – obligatoire deux mois avant la prise en compte des observations formulées par les citoyens. En France, nous avons eu du mal, dans le cadre de la loi Grenelle II, à imposer un délai de quinze jours !

Publier les intentions de consultation par voie électronique permettrait aux organisations environnementales de se préparer à la concertation.

**M. Martial Saddier.** Un bon projet n'a rien à perdre d'une annonce en amont de la consultation publique, et le délai de trois semaines me paraît trop bref.

Mon amendement vise également à prendre en compte les zones touristiques. En effet, lorsqu'une enquête publique y est lancée en période « creuse », le juge administratif considère que la consultation est potentiellement viciée. Des procédures ont ainsi été annulées. L'obligation de publier tous les trois mois la liste des consultations programmées permettra donc aussi de régler ce problème.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable. Les amendements améliorent l'information du public.

**Mme la ministre.** J'approuve l'intention mais que se passerait-il si une consultation n'était pas inscrite sur la liste prévisionnelle parce qu'elle aurait dû être décidée en urgence ? N'y aurait-il pas là un motif d'annulation ? Je suggère donc de rectifier ces amendements identiques pour préciser qu'il s'agira d'une liste « *indicative* » des consultations programmées.

*La Commission adopte les amendements ainsi rectifiés.*

*Elle est saisie des amendements identiques CD 9 de M. Bertrand Pancher, CD 41 de M. Martial Saddier et CD 60 de Mme Laurence Abeille.*

**M. Bertrand Pancher.** Dans l'esprit de la convention d'Aarhus, mon amendement vise à rappeler que la participation du public doit intervenir de façon suffisamment précoce, quand toutes les options sont encore ouvertes.

**M. Martial Saddier.** Comme l'indiquait Mme Nathalie Kosciusko-Morizet dans un rapport de 2004, « *le droit de participation, constitutionnellement garanti, implique que les*

*citoyens soient mis en mesure de donner un avis à un stade précoce où toutes les options sont ouvertes* » car la participation ne doit pas intervenir après que les choix auront été faits par l'autorité publique.

**Mme Laurence Abeille.** La concertation n'a évidemment de sens qu'organisée suffisamment en amont : on ne peut pas placer les citoyens devant le fait accompli !

**Mme la rapporteure.** La notion d'« *options encore ouvertes* » n'a guère de sens en droit. Si ces amendements étaient adoptés, je proposerais sans doute à leurs auteurs de travailler ensemble à une amélioration de cette rédaction.

**Mme la ministre.** Ces amendements me laissent également perplexe. Je comprends parfaitement qu'un grand projet d'infrastructure tel qu'une autoroute nécessite une consultation publique en amont du choix d'un tracé. Mais pour d'autres décisions relevant du même article 1<sup>er</sup>, comme le classement d'espèces, il existe des instances de concertation qui sont consultées avant l'élaboration des textes réglementaires ensuite soumis à la consultation publique. Il paraît difficile, dans ces cas, d'interroger le public avant même que les services de l'État n'aient élaboré un avant-projet et ne l'aient transmis aux instances consultatives compétentes.

Nous en avons déjà discuté au Sénat et je redoute, faute de plus grandes précisions, de lourds contentieux portant sur la définition de la « *période appropriée où toutes les options sont ouvertes* ».

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je suis également perplexe, pour les mêmes raisons.

**Mme la rapporteure.** Les auteurs des amendements accepteraient-ils de les retirer afin qu'ils puissent en améliorer la rédaction en vue de la séance publique ?

*Les amendements sont retirés.*

*Puis la Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 25 de la rapporteure.*

*Elle se saisit ensuite des amendements identiques CD 45 de M. Marcel Saddier, CD 10 de M. Bertrand Pancher et CD 59 de Mme Laurence Abeille.*

**M. Marcel Saddier.** Nous sommes tous pour lutter contre la fracture numérique, mais la démocratie électronique a ses limites. C'est pourquoi je souhaite qu'une autorité soit disponible pour répondre aux éventuelles interrogations du public ou pour compléter les informations données par Internet.

**Mme Laurence Abeille.** Internet n'est pas le seul outil utilisable. Il faut pouvoir aussi s'appuyer sur les agents des services publics compétents pour informer le public.

**M. Bertrand Pancher.** Il s'agit également de rendre la consultation plus humaine.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable, en raison d'un problème de rédaction. Je comprends mal la signification de ces amendements.

**M. Marcel Saddier.** Un citoyen désirant obtenir des explications complémentaires doit pouvoir s'adresser à un interlocuteur compétent. Nous ne pouvons laisser à un outil informatique le monopole de renseigner le public.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il ne s'agit pas seulement de mettre à la disposition du public un agent chargé de faciliter l'utilisation d'Internet, mais bien de désigner des personnes capables de fournir des précisions sur le projet soumis à consultation.

**Mme la ministre.** Je suis défavorable à ces amendements qui voudraient que, pour chaque consultation, certains fonctionnaires soient réputés à même de répondre à toutes les questions.

**Mme Laurence Abeille.** Il devrait être assez simple de proposer aux citoyens de s'adresser aux préfetures et aux sous-préfetures, qui disposent des documents et peuvent, sans entrer dans les détails, fournir au moins certaines indications.

*La Commission rejette les amendements.*

*La Commission en vient à l'examen de l'amendement CD 35 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Pour appliquer efficacement le principe de la participation, les observations qu'émet le public ne devraient pas être recueillies par l'autorité administrative mais, afin de décharger cette dernière, d'assurer une plus grande sécurité et de minimiser les risques de recours au juge, par un référent chargé d'établir un rapport à la manière des commissaires enquêteurs. Plusieurs interventions, préparatoires à nos travaux, du président de la Commission nationale du débat public (CNDP) et de juristes extérieurs, allaient dans ce sens, notamment sur la base de comparaisons avec le droit européen.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable car l'amendement pose un problème de principe. Le projet de loi vise à créer un lien de confiance entre le citoyen et l'administration. Multiplier les intermédiaires entre eux irait au contraire dans le sens de la défiance. Je n'exclus pas pour autant, si des difficultés apparaissaient, de renforcer par la suite certaines procédures, notamment par le recours à une tierce personne.

**Mme la ministre.** Même avis.

**M. Martial Saddier.** Je comprends qu'on puisse m'opposer un risque de complexité. Mais il me paraît nécessaire que la personne chargée de défendre le projet ne soit pas la même que celle qui rédige le rapport sur la consultation. La synthèse des remarques formulées par le public y gagnerait en crédibilité.

**Mme Laurence Abeille.** L'amendement CD 2 rectifié, qui va venir, ne répond-il pas à ce souci ?

**Mme la rapporteure.** Oui, mais différemment.

**M. Martial Saddier.** Dans ce cas, je retire mon amendement.

*L'amendement CD 35 est retiré.*

*La Commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CD 71 et l'amendement de précision CD 73, tous deux de la rapporteure.*

*Elle en arrive à l'amendement CD 64 du Gouvernement.*

**Mme la ministre.** Le Sénat a introduit l'obligation de rendre accessibles au public les observations présentées sur le projet de décision à mesure qu'elles sont déposées. Cette disposition conduirait à mettre en place un forum électronique pour toutes les procédures de participation relevant du dispositif transversal prévu par l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Or ces consultations se comptent par milliers : rien qu'en matière d'eau et de biodiversité, environ 500 décisions interviendront dans les deux prochaines années au niveau national et 950 au niveau local. J'appelle donc l'attention de la Commission sur les incertitudes que ferait naître l'introduction de cette mesure. Un forum électronique nécessite en effet de se doter d'un système de modération des messages, afin d'écartier dès leur réception les interventions diffamatoires ou injurieuses, ce qui demande la mobilisation de compétences et de moyens humains importants.

Je propose donc de supprimer l'alinéa 7 au bénéfice de deux dispositions de nature à répondre à la légitime préoccupation des sénateurs. L'amendement CD 62 prévoit une expérimentation portant sur les décrets et les arrêtés ministériels. L'amendement CD 63 fait obligation à l'autorité compétente de publier les observations formulées par voie électronique après clôture de la consultation et, au plus tard, à la date de publication de la décision, en même temps que la synthèse. Nous les examinerons tous deux dans un instant.

**M. Bertrand Pancher.** L'idée d'expérimentation est la bienvenue. L'important est de regrouper les observations par catégories puis de leur apporter des réponses. Dès lors que cela est assuré, nous aurons des dispositifs de consultation convenables. Je voterai donc l'amendement du Gouvernement.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CD 74 et CD 75 de la rapporteure, CD 11 de M. Bertrand Pancher, CD 46 de M. Martial Saddier et CD 58 de Mme Laurence Abeille tombent.*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 76 de la rapporteure.*

*Puis elle examine les amendements identiques CD 57 de Mme Laurence Abeille, CD 12 de M. Bertrand Pancher et CD 47 de M. Martial Saddier.*

**Mme Laurence Abeille.** La synthèse des observations du public doit répondre à un objectif qualitatif, et pas seulement quantitatif.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable : la précision est utile.

**Mme la ministre.** Il s'agit de retranscrire les observations et les avis exprimés. Je crains que la notion d'analyse n'introduise l'idée d'un jugement qualitatif qui ne me paraît pas de mise dans ce cas.

**M. Martial Saddier.** Je me range à l'avis de Mme la ministre. Il s'agit de récolter les avis du plus grand nombre et d'en présenter la synthèse, nullement de commencer à porter un jugement.

*L'amendement CD 47 est retiré.*

**M. Jean-Yves Caultet.** Je crains que le terme d'analyse, qui induit en effet l'idée de jugement, n'aille à l'encontre de l'objectif poursuivi. Afin d'éviter que la synthèse ne soit trop succincte, pourquoi ne pas préciser qu'elle doit rendre compte des observations recueillies ?

**Mme la rapporteure.** Les amendements visent à ce que la synthèse analyse ces observations.

*Les amendements identiques CD 57 et CD 12 sont adoptés.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 2 rectifié de M. Florent Boudié.*

**M. Florent Boudié.** Il s'agit de créer une fonction de garant pour l'élaboration du rapport de synthèse et de la confier à une personnalité qualifiée, désignée par la Commission nationale du débat public (CNDP), comme cela se pratique déjà lors des consultations volontaires, par exemple sur décision du président d'un exécutif local.

Dès sa nomination, afin de s'assurer de son impartialité, cette personnalité qualifiée devra déposer une déclaration d'intérêts portée à la connaissance du public.

Il est enfin précisé que la synthèse sera transmise à la CNDP.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable car l'amendement propose d'instituer un garant, non pour l'ensemble de la procédure, mais au moment de la synthèse des observations.

**M. Bertrand Pancher.** On ne peut faire contrôler tout le déroulement de la procédure de consultation par la CNDP. Mais faire valider la qualité de la synthèse par un garant extérieur constitue une avancée intéressante. Peut-être permettrons-nous ainsi aux territoires de se doter progressivement d'un corps de garants, sur lequel les collectivités locales ou les maîtres d'ouvrage pourront s'appuyer, notamment lors de débats spontanés, ainsi que cela se pratique au Canada.

**M. Olivier Marleix.** La rédaction de l'amendement est cependant restrictive puisque le garant ne sera désigné qu'une fois la consultation achevée. Je crains qu'un tel dispositif ne soit en recul sur ce qui se pratique déjà : j'ai ainsi l'exemple d'une consultation en cours sur le tracé d'une autoroute, où un garant a été désigné dès le début et participe à toutes les réunions. Avec la rédaction proposée par cet amendement, cela deviendrait impossible. Il vaudrait mieux, ou bien élargir l'intervention du garant, ou bien ne rien écrire dans la loi.

**Mme Laurence Abeille.** L'amendement prévoit bien que la personnalité qualifiée est « garante des conditions du déroulement de la consultation, du respect de ses modalités, de son calendrier et de sa sécurité juridique. » Cela devrait lever vos réserves, monsieur Marleix.

**M. Bertrand Pancher.** Ne confondons pas les débats organisés par la CNDP, pour des investissements d'un certain montant, et la consultation résultant de l'article 244 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui vise à mettre à disposition du public les projets de décrets et de règlements, voire de décisions locales, ayant un impact environnemental.

L'institution d'un garant nous assure d'un contrôle indépendant.

**M. Florent Boudié.** Je crois que le texte de l'amendement est clair et apporte bien une garantie supplémentaire.

**M. Martial Saddier.** J'avais moi-même déposé un amendement visant le même objectif.

Mais qu'est-ce qu'une « personnalité qualifiée » ? La question a déjà suscité de nombreux débats. Ne serait-il pas prudent, après que la loi aura fixé le principe, de renvoyer la définition des modalités au pouvoir réglementaire, compte tenu notamment de la grande diversité des projets qui seront soumis à consultation ?

**Mme Suzanne Tallard.** Il n'apparaît pas très clairement, à première lecture de l'amendement, que ce garant sera nommé au début de la procédure mais, tout bien pesé, on voit qu'il la suivra de bout en bout, comme nous le souhaitons tous.

**Mme la ministre.** Sera-t-il rémunéré ?

**M. Florent Boudié.** L'amendement indique que les conditions d'exercice de la fonction seront déterminées par un décret en Conseil d'État. Toutes les questions relatives aux modalités de désignation, d'intervention et de rémunération seront donc tranchées par la voie réglementaire.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable car l'amendement apporte une triple garantie : du bon déroulement de la consultation, de la rédaction de la synthèse et du caractère irréprochable de la personne désignée à cet effet. C'est au décret en Conseil d'État qu'il reviendra d'arrêter la liste des personnalités qualifiées.

**Mme la ministre.** Cet amendement présente d'abord l'inconvénient de créer une charge pour l'État. Ensuite, et je m'en réfère ici à la méthodologie de la CNDP, il ne faut pas

confondre les fonctions de garant et de rédacteur de la synthèse. J'émet donc un avis défavorable.

**M. Bertrand Pancher.** L'important est de disposer d'un garant qui veille à l'objectivité de la synthèse rédigée par l'administration. Cet amendement m'apparaît donc indispensable, même si on peut l'améliorer à la marge.

La rémunération du garant étant inférieure à celle d'un commissaire enquêteur, le coût de la mesure ne devrait pas être très élevé, pour 200 ou 300 consultations par an...

**Mme la ministre.** Beaucoup plus !

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'amendement CD 77 de la rapporteure est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CD 63 du Gouvernement.*

**Mme la ministre.** Il s'agit d'un amendement de cohérence, compte tenu de la suppression de l'alinéa 7. Comme je l'ai déjà dit, il prévoit la publication des observations formulées par voie électronique en même temps que de la synthèse.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable. La précision est utile.

*La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD 1 rectifié de M. Florent Boudié, CD 78 de la rapporteure, CD 56 de Mme Laurence Abeille, CD 13 de M. Bertrand Pancher et CD 48 de M. Martial Saddier.*

**M. Florent Boudié.** Aux termes de mon amendement, l'autorité administrative devrait motiver ses décisions ayant une incidence sur l'environnement, après avoir analysé les observations du public, dont la synthèse aura été confiée à une personnalité garante. Dans l'esprit des auteurs de cet amendement, la motivation est le complément, sinon l'aboutissement logique, du principe de participation du public. Cette extension de l'obligation de motivation des actes administratifs constituerait un net progrès.

**Mme la rapporteure.** La question de la motivation mérite d'être posée. Je suis consciente que le Gouvernement est opposé à cet amendement mais j'y suis néanmoins favorable, à titre personnel.

**M. Bertrand Pancher.** C'est une question importante. Le refus constant de l'administration de motiver ses actes montre qu'elle n'a rien saisi de l'évolution des attentes du public. Elle doit cesser de considérer que les décisions se prennent uniquement dans les bureaux, au motif qu'elle est délégataire de telle ou telle autorité et qu'elle n'a de comptes à rendre à personne. C'est le contraire de ce que nous voulons.

Il est indispensable que l'administration recueille les observations, puis les regroupe et, enfin, réponde en indiquant les raisons pour lesquelles elle en a ou non tenu compte. C'est la procédure qui prévaut pour l'adoption de tous les textes à vocation législative au sein de l'Union européenne. Si elle n'est pas respectée, l'autorité indépendante qui la supervise peut contraindre la Commission ou le Parlement à tout reprendre depuis le début.

**Mme la ministre.** Je comprends l'intention des auteurs de l'amendement. Ce rôle revient cependant aux responsables politiques et aux élus qui sont à l'origine des textes réglementaires ou des décisions soumises à consultation. Par exemple, s'agissant des projets de décrets ou d'arrêtés, le ministère de l'écologie est amené, à l'issue de la procédure de consultation, à préciser sur quel fondement il a pris sa décision finale, donc à la motiver. C'est là notre responsabilité démocratique.

Que l'autorité administrative indique, dans un document distinct, les raisons pour lesquelles elle a pris en définitive telle ou telle décision, je n'y vois donc pas d'objection de principe. Inscrire une telle disposition dans le code de l'environnement poserait cependant une difficulté juridique : elle entrerait en contradiction avec le droit en vigueur tel qu'il résulte de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs – qui oblige l'administration à motiver certaines décisions individuelles défavorables – et des principes généraux du droit – le principe général de motivation des actes administratifs n'ayant jamais été consacré.

**Mme Laurence Abeille.** Mon amendement CD 56 va dans le même sens que ceux présentés précédemment : le public demande une participation accrue à la vie citoyenne et un renforcement de la démocratie participative ; il veut mieux comprendre les décisions prises par l'administration, qui doit donc les motiver. Il me paraît important d'introduire une disposition de cette nature dans le projet de loi.

**Mme la rapporteure.** Mon amendement CD 78 répond, de manière plus synthétique, à la préoccupation de Mme Abeille.

**M. Bertrand Pancher.** S'il revient aux autorités politiques, comme le dit Mme la ministre, d'indiquer comment elles ont tenu compte des observations et de motiver les décisions, inscrivons-le dans la loi !

Nous discutons de mécanismes non pas de démocratie directe, mais de démocratie participative. Nos concitoyens accepteront d'autant plus facilement la procédure de consultation qu'ils pourront constater son utilité. Si elle consiste simplement à mettre un projet de texte ou de règlement à la disposition du public et à recueillir ses observations, sans qu'il soit précisé les raisons pour lesquelles telle ou telle d'entre elles a été retenue, nous n'allons pas jusqu'au bout de la démarche.

Certes, ces pratiques, pourtant courantes dans la majorité des démocraties occidentales, représenteraient une petite révolution dans un pays centralisé comme le nôtre. Néanmoins, notre Commission pourrait adopter un des amendements en discussion, à charge pour le Gouvernement de formuler une proposition alternative, prévoyant, par exemple, une expérimentation en la matière. À défaut, nous resterions sur notre faim.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je propose la rédaction suivante pour l'alinéa 10 : « ... *l'autorité administrative qui a pris la décision rend publique, par voie électronique, une synthèse des observations du public, ainsi que, dans un document séparé, les motifs de sa décision et les observations dont il est tenu compte.* ». Le reste de l'alinéa serait supprimé.

**Mme la ministre.** En adoptant l'amendement CD 63, nous avons modifié la fin de la première phrase de l'alinéa 10. Il serait donc préférable de conserver deux phrases distinctes.

S'agissant de la deuxième phrase, il n'est peut-être pas indispensable de préciser si le document en question doit être séparé ou non. En outre, nous pourrions ajouter les mots « *ou non* » à la fin de l'alinéa 10.

**Mme Laurence Abeille.** C'est mon amendement CD 56.

**Mme la ministre.** À la différence près que je ne retiens pas la formule : « *les raisons pour lesquelles* ».

**M. Florent Boudié.** Par son amendement, le Sénat demande que le rapport de synthèse précise les observations dont il a été tenu compte. Notre discussion doit selon moi porter sur un autre principe : la motivation de la décision elle-même, qui constitue un aspect

fondamental du devoir d'informer. J'ai déposé un amendement pour que ce principe soit également inscrit à l'article 7, s'agissant des ordonnances que prendra le Gouvernement en matière de participation du public aux décisions des collectivités territoriales.

Le champ d'application du présent projet de loi est restreint : il s'agit des décisions ayant une incidence sur l'environnement et qui font l'objet d'une procédure de participation du public. Il est d'autant plus nécessaire de motiver une décision qu'elle fait l'objet d'une telle procédure. Cela représenterait un progrès significatif du point de vue du droit administratif, progrès auquel l'administration résiste depuis plusieurs années. Peut-être le temps est-il venu de revoir le champ d'application de la loi du 11 juillet 1979.

**M. Olivier Marleix.** Je souscris, à titre personnel, au raisonnement de M. Boudié : nous ne pouvons pas demander aux citoyens de participer pendant plusieurs semaines ou mois à des procédures de consultation, sans que l'administration précise, à un moment donné, les motivations de sa décision, quelle qu'elle soit. Cette exigence s'ajoute en effet à celle de préciser les observations dont elle a tenu compte. Cela représenterait, certes, une révolution juridique et culturelle pour l'administration, mais c'est un point essentiel.

Je suis prêt à soutenir l'amendement du président ou celui de M. Boudié.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Si vous acceptiez, chers collègues, de retirer vos amendements respectifs, nous pourrions confier à Mme la rapporteure la mission de proposer une nouvelle rédaction, en étroite concertation avec Mme la ministre...

**Mme la rapporteure.** ... et avec les auteurs des amendements.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Bien sûr.

**M. Martial Saddier.** Je suis prêt à retirer mon amendement. Le sujet est en effet complexe et je suis d'accord pour que Mme la rapporteure et le Gouvernement rédigent une nouvelle proposition.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous procéderons donc ainsi.

*Les amendements CD1 rectifié, CD 78, CD 56, CD 13 et CD 48 sont retirés.*

*La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CD 79 et CD 80 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.*

### **Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>. Article 1<sup>bis</sup> A (nouveau) : Expérimentation d'un forum électronique.**

*La Commission est saisie de l'amendement CD 62 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>.*

**Mme la ministre.** Aux termes de cet amendement, comme je l'ai évoqué précédemment, un forum électronique permettant au public de formuler des observations et d'échanger sur certains projets de décrets ou d'arrêtés ministériels serait mis en place, à titre expérimental, à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2013, pour une durée de dix-huit mois. Cette expérimentation supposera le renforcement de certains moyens. Un bilan serait remis au Parlement en vue de décider de sa généralisation ou de son adaptation.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable, sous réserve d'une modification de la date : celle du 1<sup>er</sup> septembre 2013 apparaît bien éloignée, dans la mesure où la loi entrera en vigueur

dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ; il serait préférable que l'expérimentation puisse débuter dès cette date.

**Mme la ministre.** Nous ne serons pas prêts le 1<sup>er</sup> janvier 2013, compte tenu des moyens humains et techniques à mobiliser. Nous pouvons néanmoins inscrire cette date dans la loi.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je suggère de faire référence à la date de promulgation de la loi.

**Mme la ministre.** D'accord !

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je sou mets donc aux voix l'amendement CD 62 ainsi rectifié : « à compter de la date de promulgation de la présente loi ».

*La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.*

**Article 1er bis (article L. 120-3 (nouveau) du code de l'environnement) :**

*La Commission examine l'amendement CD 26 de la rapporteure tendant à supprimer l'article.*

**Mme la rapporteure.** Cette importante disposition introduite par le Sénat doit trouver sa place, non pas dans le code de l'environnement, mais dans le code minier

**Mme la ministre.** Avis favorable.

**Mme Laurence Abeille.** Je m'oppose à la suppression de l'article 1<sup>er</sup> bis. L'octroi d'un permis de recherche d'hydrocarbures de schistes constitue bien une décision ayant une incidence sur l'environnement. Il serait très regrettable que nous ne conservions pas cette disposition, la majorité ayant pris des engagements clairs sur le sujet.

**M. Martial Saddier.** Nous devons avoir un débat sur ce point en séance.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> bis est supprimé.*

**Article 1er ter (Art L. 124-2 du code de l'environnement) :**

*La Commission est saisie des amendements identiques CD 27 de la rapporteure, CD 61 du Gouvernement, CD 14 de M. Bertrand Pancher et CD 49 de M. Martial Saddier, tendant à supprimer l'article.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit de supprimer une disposition introduite par le Sénat, dont la demande est déjà satisfaite par le droit en vigueur.

**Mme Laurence Abeille.** Cet article résulte en effet d'un amendement présenté par les sénateurs du groupe écologiste. Il vise à rendre publiques toutes les analyses et études mises à la charge des exploitants d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE). Il serait utile de le conserver.

**M. Martial Saddier.** Commençons par faire appliquer la législation en vigueur, ce qui n'est pas nécessairement le cas actuellement. Mon amendement CD 49 va dans le même sens.

**Mme la ministre.** Je précise à Mme Abeille que, à l'article L. 124-2 du code de l'environnement, figurent déjà, au nombre des informations relatives à l'environnement incluses dans le champ du droit d'accès, celles ayant pour objet « les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières et marines et la diversité biologique ».

Les informations contenues dans les études et analyses que l'administration met à la charge des exploitants d'une ICPE en font donc manifestement partie. Elles sont communicables sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement. La prescription de l'article 1<sup>er</sup> ter est donc pleinement satisfaite par le droit en vigueur.

*La Commission adopte les amendements.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> ter est supprimé.*

**Article 2 (articles L. 512-9 et L. 512-10 du code de l'environnement) :** Abrogation des dispositions relatives à la publication des projets de prescriptions générales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

**Article 2 bis (articles L. 555-3, L. 555-6 et L. 562-1 du code de l'environnement) :** Abrogation des dispositions relatives à la participation du public en matière de canalisations de transport et plans de prévention des risques naturels prévisibles

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 81 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 2 bis ainsi modifié.*

**Article 3 (article L. 512-7 du code de l'environnement) :** Procédure de participation du public en matière d'installations classées soumises à enregistrement

*L'amendement CD 82 de la rapporteure est retiré.*

*La Commission adopte l'article 3 sans modification.*

**Article 4 (article L. 211-3 du code de l'environnement) :** Participation du public en matière de délimitation des zones d'alimentation des captages d'eau potable et des zones d'érosion

*La Commission adopte successivement les amendements de précision CD 83 et CD 84, ainsi que l'amendement rédactionnel CD 85, tous de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 4 ainsi modifié.*

**Article 4 bis (article L. 371-3 du code de l'environnement) :** Composition des comités régionaux trames verte et bleue

*La Commission examine l'amendement CD 86 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Réécrivant cet article introduit par le Sénat, mon amendement vise à en supprimer certains éléments dépourvus de définition juridique, tels que la catégorie des « *propriétaires et usagers de la nature* ».

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

Cet amendement tend à modifier la composition des comités régionaux trames verte et bleue qui sont à la disposition des présidents de conseils régionaux et des préfets de région. Le mot « *notamment* », qui autorisait une certaine souplesse dans la formation de ces comités, serait ainsi supprimé.

En outre, l'amendement tend à revenir sur certaines précisions juridiques importantes : les collectivités territoriales ne seraient plus seulement les collectivités « *concernées* » ; l'ensemble des départements de la région constituerait une catégorie distincte des autres collectivités territoriales ; les parcs naturels régionaux ne seraient plus nécessairement ceux de la région ; les « *propriétaires et usagers de la nature* » seraient exclus des comités régionaux, alors qu'ils figurent dans la composition du comité national trames verte et bleue fixée par un décret que le Conseil d'État a validé ; les « *organismes socio-professionnels intéressés* » et les « *parcs nationaux* » ne seraient plus mentionnés ; les termes « *ou d'appui aux politiques publiques* » seraient supprimés.

S'agissant des trames verte et bleue, nous avons hérité d'une situation juridique complexe qui a amené le Conseil constitutionnel à déclasser la loi pour que le Gouvernement puisse adopter de nouvelles dispositions par décret. Nous devons rédiger les textes avec rigueur, en distinguant ce qui relève du domaine de la loi et de celui du règlement.

**Mme la rapporteure.** Je propose de retirer mon amendement et de travailler avec le Gouvernement à une nouvelle rédaction de cet article, d'ici à l'examen en séance publique.

*L'amendement CD 86 est retiré.*

*La Commission adopte l'article 4 bis sans modification.*

#### **Après l'article 4 bis**

*La Commission est saisie de l'amendement CD 23 de Mme Sophie Rohfritsch, portant article additionnel après l'article 4 bis.*

**Mme Sophie Rohfritsch.** Mon amendement fait suite à une requête de l'Association des maires ruraux de France. Leur représentation au comité national trames verte et bleue, dont la composition est fixée par décret, n'a pas été expressément prévue. Je souhaite qu'elle le soit dans les comités régionaux institués par la loi. C'est une question d'équilibre : il est indispensable que les maires des communes directement intéressées par des décisions tant nationales que locales puissent faire entendre leur voix.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Dans la rédaction actuelle de l'article, il est déjà précisé que le comité régional comprend des représentants des collectivités territoriales « *concernées* ». Les communes rurales en font partie. Je ne vois pas l'intérêt de le préciser.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

**M. Olivier Marleix.** Je reviens à la discussion précédente : il ne faut pas faire disparaître de la rédaction de l'article 4 *bis* la catégorie des « *organismes sociaux-professionnels intéressés* ». Je pense en particulier aux exploitants agricoles. Je suppose qu'ils ne sont pas inclus dans la catégorie des « *propriétaires et usagers de la nature* ».

**M. Alain Gest.** Il faut en effet répondre à cette question.

**Mme la ministre.** L'appellation « *propriétaires et usagers de la nature* » nous vient du Grenelle de l'environnement...

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Les exploitants agricoles sont évidemment compris dans la catégorie « *organismes sociaux-professionnels intéressés* ». Nous prenons note, monsieur Olivier Marleix, de votre souhait de la conserver dans la nouvelle rédaction de l'article 4 *bis*.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 5 (article L 914-3 du code rural et de la pêche maritime) :** Participation du public en matière de décisions encadrant l'exercice de la pêche maritime et de l'aquaculture

*La Commission examine l'amendement CD 87 de la rapporteure.*

**Mme la ministre.** L'amendement tend à remplacer les « *décisions* » par les « *projets de décision* ». Or l'article 7 de la Charte de l'environnement vise bien les « *décisions* ».

**Mme la rapporteure.** C'est exact. Je retire mon amendement.

*L'amendement CD 87 est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CD 88 de la rapporteure.*

**Mme la ministre.** L'article L. 120-2 du code de l'environnement prévoit non pas une « *procédure de participation* », mais une « *participation* » du public.

**M. Alain Gest.** La possibilité d'une participation du public implique l'existence d'une procédure. La précision me paraît inutile.

**Mme la rapporteure.** Je me range à cet avis et retire mon amendement.

*L'amendement CD 88 est retiré.*

*La Commission adopte l'article 5 sans modification.*

### **Après l'article 5**

*La Commission est saisie des amendements identiques CD 16 de M. Bertrand Pancher et CD 50 de M. Martial Saddier, portant article additionnel après l'article 5.*

**M. Martial Saddier.** L'amendement est défendu.

**M. Bertrand Pancher.** Le principe de participation du public est également applicable aux décisions des collectivités territoriales ayant une incidence sur l'environnement. Il est indispensable de le préciser dans le projet de loi.

Je rappelle les termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « 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. » L'expression

« autorités publiques » désigne non seulement l'État, mais également les collectivités territoriales.

Si nous ne mentionnons pas les collectivités territoriales dans la loi, il est à parier que nous serons contraints de la réécrire, à la suite de recours des organisations environnementales.

**Mme la rapporteure.** Le Gouvernement a indiqué que les décisions des collectivités territoriales ayant une incidence sur l'environnement seraient traitées dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'article 7 du présent projet de loi. Je suggère à MM. Pancher et Saddier de retirer leur amendement.

**Mme la ministre.** Même avis.

Le Conseil constitutionnel, je le rappelle, nous a laissé jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2013 pour apporter des solutions appropriées s'agissant des décisions des collectivités territoriales. Le Gouvernement partage votre analyse, monsieur Pancher : elles sont également soumises à l'article 7 de la Charte de l'environnement et, partant, au principe de participation du public. Mais nous nous proposons en effet de traiter la question dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'article 7 du présent projet de loi. Il conviendra de prévoir des modalités d'information et de participation spécifiques, ne se limitant pas à la seule voie électronique.

Je souhaite que le projet d'ordonnance fasse l'objet d'une concertation étroite, non seulement avec les associations d'élus, mais également avec votre Commission, soit directement devant elle, soit par l'intermédiaire de deux ou plus de ses membres qu'elle aura désignés. L'ensemble du processus doit être parfaitement transparent. Je tiens à dissiper toute inquiétude : le Parlement ne sera pas tenu à l'écart ; nous innoverons dans la procédure de rédaction de l'ordonnance afin de l'y associer.

Il nous faudra certainement distinguer les différents niveaux de collectivités territoriales : les implications ne sont pas les mêmes pour une région, un département ou une communauté de communes rurales.

**M. Bertrand Pancher.** Le Parlement n'aime pas beaucoup les ordonnances, mais il faut reconnaître que le sujet est complexe : il faut prévoir des modalités différentes suivant la taille des collectivités locales, suivant la taille des projets aussi – il n'est pas question de lancer une consultation pour le moindre permis de construire. Mme la ministre s'étant engagée à associer le Parlement au travail du Gouvernement, je retire mon amendement.

**M. Martial Saddier.** En matière législative, les ordonnances ne soignent pas le mal. Je suis donc réticent. Toutefois, je prends acte des propos de Mme la ministre, qui prévoit de soumettre son projet aux associations d'élus et, mieux encore, au Parlement ; je lui fais confiance et je retire donc, moi aussi, mon amendement.

*Les amendements CD 16 et CD 50 sont retirés.*

*La Commission examine ensuite les amendements identiques CD 15 de M. Bertrand Pancher et CD 54 de Mme Laurence Abeille.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à intégrer les questions de santé liées à l'environnement dans le champ de la concertation ; faut-il rappeler que l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement dispose que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » ?

**Mme Laurence Abeille.** Il serait en effet tout à fait essentiel de prendre en considération les questions de santé environnementale. Le public doit être mieux informé.

**Mme la rapporteure.** Ces amendements sont satisfaits par l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

**Mme la ministre.** Même avis. Cet article L. 120-1, qui est l'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi, ne se limite pas aux décisions prises en application du code de l'environnement : il intègre l'ensemble des décisions autres qu'individuelles de l'État, de ses établissements publics et des autorités indépendantes, ayant une incidence sur l'environnement.

**M. Martial Saddier.** Lorsque la Charte de l'environnement a été débattue – et ce débat a duré dix-huit mois –, nous avons décidé de nous en tenir à l'environnement, sans inclure les questions de santé.

*La Commission rejette les amendements CD 15 et CD 54.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CD 17 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Défendu.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette cet amendement.*

**Article 6 :** Date d'entrée en vigueur de la loi

*La Commission adopte ensuite, successivement, les amendements rédactionnels ou de précision CD 89, CD 90 et CD 91 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 6 ainsi modifié.*

**Après l'article 6**

*La Commission est saisie de deux amendements identiques portant article additionnel après l'article 6 : l'amendement CD 18 rectifié de M. Bertrand Pancher et l'amendement CD 51 rectifié de M. Martial Saddier.*

**M. Bertrand Pancher.** La loi Grenelle II prévoit que le juge administratif des référés peut suspendre toute décision intervenue sans enquête publique lorsqu'il aurait dû en être organisée une. Cet amendement vise, par parallélisme, à permettre au juge des référés d'annuler de même toute décision lorsque le projet n'aura pas été mis à la disposition du public comme la présente loi le prescrit.

**M. Martial Saddier.** L'adoption de ces amendements permettrait de combler un vide juridique.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable en l'état : je vous propose de retirer ces amendements afin de parvenir à une rédaction plus satisfaisante d'ici à l'examen en séance publique.

*Les amendements CD 18 et CD 51 sont retirés.*

**Article 7 :** Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance

*La Commission examine d'abord l'amendement de suppression CD 36 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Il s'agit en quelque sorte d'un amendement d'appel (*Rires*) : le Parlement, je l'ai dit, n'aime pas les ordonnances. Mme la ministre a annoncé que la représentation nationale et les associations d'élus seraient associées à l'élaboration de celles-ci. Nous en serions ravis. Nous serons d'ailleurs sans doute amenés à déposer des amendements qui lui permettront de redire en séance publique ce qu'elle nous a dit aujourd'hui.

**Mme la ministre.** Je vous propose de vous apporter, pour la discussion en séance publique, le calendrier précis des consultations des parlementaires et des élus que nous entendons mener. D'ici là, je m'entretiendrai également avec le président de la Commission des modalités possibles pour l'association de la représentation nationale à ce travail, même s'il reviendra bien sûr *in fine* à la Commission d'en décider.

**M. Olivier Marleix.** J'ajoute qu'il est nécessaire que le Gouvernement travaille en gardant à l'esprit le principe de proportionnalité entre la taille des projets et les contraintes à imposer aux collectivités locales.

*L'amendement CD 36 est retiré.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CD 4 du président Jean-Paul Chanteguet.*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je propose de ramener le terme de l'habilitation au 1<sup>er</sup> juillet 2013.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable.

**Mme la ministre.** Je ne suis pas favorable à cet amendement : cela obligerait le Gouvernement à raccourcir les délais de consultation et de concertation, et n'améliorerait pas notre travail. Nous devons consulter le Conseil d'État ; et la consultation du public ne saurait durer moins de trois semaines.

La rédaction d'ordonnances demande en général douze à dix-huit mois : un délai de huit mois est déjà très serré.

**M. Jean-Yves Caullet.** Les mois de juillet et août ne sont guère propices aux consultations...

*La Commission adopte l'amendement CD 4.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 92 et CD 93 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement CD 3 de M. Florent Boudié.*

**M. Florent Boudié.** L'amendement CD 1 rectifié, que j'ai retiré tout à l'heure, affirmait le principe de la motivation des décisions ; il aurait donc été directement applicable. Ici, dans le même esprit, il s'agit simplement de demander que l'ordonnance précise « les conditions de mise en œuvre du droit des personnes physiques ou morales d'être informées des motifs de ces décisions ».

**Mme la rapporteure.** Avis favorable, car cet amendement répond au souci d'un équilibre dans le processus de participation du public.

**Mme la ministre.** Avis défavorable. Nous sommes convenus tout à l'heure de retravailler ces amendements d'ici à la discussion en séance publique.

Il me semble en outre qu'un tel amendement élargirait en réalité considérablement le champ de l'habilitation : cela reviendrait en effet à permettre au Gouvernement de modifier la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des décisions administratives.

**M. Florent Boudié.** Je retire l'amendement, et nous le retravaillerons en vue de la séance publique ; mais je répète ma volonté d'affirmer le principe de motivation des décisions.

**Mme Laurence Abeille.** J'estime pour ma part que cet amendement va dans le bon sens : garantir l'information de nos concitoyens est essentiel.

*L'amendement CD 3 est retiré.*

*La Commission examine ensuite les amendements identiques CD 19 de M. Bertrand Pancher et CD 52 de M. Martial Saddier.*

**M. Bertrand Pancher.** Défendu.

**M. Martial Saddier.** Défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis.

*La Commission rejette ces amendements.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD 94 de la rapporteure.*

*L'amendement CD 95 de la rapporteure est retiré.*

*La Commission adopte pour finir l'amendement rédactionnel CD 96 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 7 ainsi modifié.*

### **Après l'article 7**

*La Commission est saisie de trois amendements identiques, portant article additionnel après l'article 7 : les amendements CD 55 de Mme Laurence Abeille, CD 20 de M. Bertrand Pancher et CD 53 de M. Martial Saddier.*

**Mme Laurence Abeille.** Il s'agit de renforcer l'information du public en obligeant les agences de l'eau à communiquer les modalités de calcul et les montants des redevances.

**M. Bertrand Pancher.** Défendu.

**M. Martial Saddier.** Défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis.

*La Commission rejette ces amendements.*

**Article 8 (articles L. 133-1 à L. 133-4 (nouveaux) du code de l'environnement) :**  
Création du Conseil national de la transition écologique

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 97 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement CD 66 du Gouvernement.*

**Mme la ministre.** L'article 8 du projet de loi crée le nouveau Conseil national de la transition écologique (CNTE), conformément à l'un des engagements de la feuille de route de la Conférence environnementale.

Cet amendement précise les cas où la saisine de cette instance est obligatoire : ainsi pour les projets de loi concernant à titre principal l'environnement. Cela n'empêchera bien sûr nullement ce Conseil d'être saisi d'autres projets de texte lorsque cela se révèlera utile.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable. Madame la ministre, le CNTE sera-t-il consulté avant ou après le passage d'un texte en Conseil d'État ? Et comment son intervention sera-t-elle coordonnée avec celle du Conseil économique, social et environnemental (CESE), que la Constitution oblige à consulter sur les projets de loi de programmation ?

**M. Martial Saddier.** Comment le Parlement sera-t-il représenté au sein de cette nouvelle instance ?

**Mme la ministre.** Le Conseil d'État, comme le CESE, interviendront après l'avis du CNTE.

Le Parlement sera représenté au sein de ce nouveau conseil. On passe en effet d'une gouvernance à cinq – considérée par tous comme une grande avancée – à une gouvernance à six, incluant des parlementaires.

Je précise que l'obligation de consulter le CNTE sur les projets de loi concernant l'environnement à titre principal, ainsi que sur les stratégies nationales relatives au développement durable ou à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises est une nouveauté : c'est un progrès important.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CD 22 de M. Bertrand Pancher et CD 30 de Mme Laurence Abeille tombent.*

*La Commission adopte ensuite, successivement, l'amendement rédactionnel CD 98 et l'amendement de précision CD 99, tous deux de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD 28 de la rapporteure et l'amendement CD 24 de M. Bertrand Pancher.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement propose d'aller vers plus de démocratie participative en élargissant les compétences du CNTE, qui pourrait lancer des consultations du public par voie électronique sur les projets de loi : ce serait un dispositif tout à fait novateur, qui permettrait de disposer des avis des entreprises, des associations, des élus. Le CNTE publierait ensuite les observations issues de ce processus et en ferait tenir une synthèse au Gouvernement, au Parlement et au CESE.

L'amendement CD 24 est, je crois, satisfait par cet amendement CD 28.

**M. Bertrand Pancher.** Notre Constitution nous interdit d'imposer une consultation obligatoire pour des projets de loi. J'ai donc eu l'idée – idée judicieusement reprise par la majorité – de ce biais, qui permettrait de soumettre systématiquement à consultation les projets de loi relevant du domaine de l'environnement. Ce dispositif repose évidemment sur le CNTE.

Les propositions de loi ne sont malheureusement pas concernées par cette procédure, mais ce serait déjà une avancée importante.

**Mme la ministre.** Le principe de participation affirmé par ce projet concerne les décisions qui ne sont pas législatives. Laissons tout son rôle au pouvoir législatif et à la démocratie représentative : le peuple est consulté par l'intermédiaire de ses représentants élus !

De plus, ces amendements modifieraient profondément la nature du CNTE, qui a vocation à comprendre des élus, mais aussi des représentants des syndicats, des ONG, des employeurs, des associations de consommateurs... Il peut organiser des consultations sur un sujet abordé dans un projet de loi, mais non, me semble-t-il, sur les dispositions du projet de loi. De plus, c'est une instance, et non une administration : il n'aura pas les moyens de publier des observations.

Ne créons pas trop de complications.

**M. Martial Saddier.** La participation du public, que nous voulons sacraliser, doit permettre la bonne application du droit de l'environnement : chaque citoyen doit pouvoir vérifier, bien en amont, que la réalisation du projet est conforme aux lois et aux règlements.

Mais l'adoption de cet amendement serait une révolution ! Il créerait en effet une sorte d'intermédiaire entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif tels qu'ils sont définis par notre Constitution. Et pourquoi, ensuite, la même logique ne s'appliquerait-elle pas aux autres domaines – la santé, l'armement... ? Des élections, présidentielle et législatives, se tiennent tous les cinq ans. Respectons nos institutions.

Nous sommes tous partisans d'aller très loin dans l'information et dans la participation du public à la bonne application des lois et règlements ; mais, de grâce, n'adoptons pas ces amendements.

**M. Alain Gest.** La réticence des parlementaires vis-à-vis des ordonnances, qui les privent de leurs pouvoirs, a été rappelée tout à l'heure ; je suis tout aussi choqué par ces amendements qui privent de même les parlementaires de leurs prérogatives. Laissons le Parlement, qui est composé d'élus régulièrement renouvelés, faire son travail. De plus, le CNTE s'adressera à de très nombreux interlocuteurs, qui seront ainsi à même d'organiser les débats propres à faire la pleine lumière sur les sujets qui leur seront soumis.

De grâce, arrêtons cette boulimie de démocratie participative. Que chacun prenne ses responsabilités et reste à sa juste place !

**M. Bertrand Pancher.** Je ne partage pas, vous vous en doutez, les opinions qui viennent d'être exprimées : on consulterait le public sur des décisions de l'administration, mais pas sur des projets de loi, décisions autrement plus importantes ? L'article 7 de la Charte de l'environnement est pourtant très clair.

Quand on compare la France aux autres démocraties occidentales, on doit constater l'absence dans notre processus législatif d'études d'impact sérieuses, mais aussi une nette insuffisance de la concertation. Au Parlement européen, les 150 à 200 textes de loi annuels font l'objet d'une étude d'impact préalable, soumise à une autorité indépendante, et une concertation a lieu. C'est ce modèle qui se généralise en Europe.

Non seulement cet amendement n'affaiblirait pas le Parlement, mais il renforcerait au contraire son travail. Nous ne serions pas prisonniers de ces observations ! Le Parlement français dispose de peu de moyens par rapport aux autres parlements européens : il aurait ainsi un moyen supplémentaire d'écoute des populations.

Si nous ne prenons pas en compte cette considération, soyez certains que le Conseil constitutionnel sera à nouveau saisi.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Ces amendements posent problème, car ils modifient entièrement la nature du CNTE. Quant à la consultation du public, si elle ne va pas aussi loin que le proposent ces amendements, elle existe aujourd'hui *de facto* : les associations et les organisations socio-professionnelles, nous le savons bien, se saisissent, se mobilisent, contactent les parlementaires pour leur soumettre des amendements. Quand un sujet est particulièrement brûlant, il existe par ailleurs la possibilité d'organiser un référendum.

Je souhaite donc le retrait de ces amendements.

**M. Martial Saddier.** Je tiens à préciser qu'il n'a jamais été question, lorsque l'article 7 de la Charte de l'environnement a été débattu et voté, d'organiser une consultation du public en amont du vote de la loi.

**M. Alain Gest.** J'abonde dans le sens de ce qui vient d'être dit : les possibilités de dialogue et de concertation sont déjà nombreuses.

**Mme la rapporteure.** Je retire mon amendement.

**M. Bertrand Pancher.** J'entends bien vos arguments à tous, mais je maintiens le mien.

*L'amendement CD 28 est retiré.*

*La Commission rejette l'amendement CD 24.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD 100 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 8 ainsi modifié.*

**Article additionnel après l'article 8. Article 8 bis (nouveau) :** Suppression du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement CNDDGE

*La Commission est saisie de l'amendement CD 67 du Gouvernement, portant article additionnel après l'article 8.*

**Mme la ministre.** Cet amendement vise, par cohérence, à supprimer le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE), que remplace le CNTE.

**M. Martial Saddier.** Madame la ministre, pourriez-vous confirmer qu'il s'agit là d'une évolution, et non d'une condamnation de ce qui a été fait auparavant ?

**Mme la ministre.** Je le répète de bonne grâce : le CNDDGE a représenté une étape importante ; nous franchissons aujourd'hui encore une autre étape, grâce à une nouvelle instance, avec une gouvernance revue et des prérogatives élargies.

*La Commission adopte l'amendement CD 67.*

**Article 9 (article L. 141-1 du code de l'environnement) :** Agrément des associations

*La Commission adopte l'article 9 sans modification.*

## **Après l'article 9**

*La Commission examine l'amendement CD 42 de M. Denis Baupin, portant article additionnel après l'article 9.*

**Mme Laurence Abeille.** Je propose que le responsable de tout transport terrestre soit tenu d'informer les élus et la population dans un rayon de dix kilomètres autour de l'itinéraire prévu du convoi ; il pourrait pour cela utiliser tous les moyens à sa disposition, ainsi que ceux des opérateurs dont il utilise le réseau.

Vous imaginez bien quel type de transport je vise : celui des matières nucléaires, que l'on fait circuler sur les routes et passer dans les gares, parfois même aux heures de pointe comme c'est arrivé à Villeneuve-Saint-Georges en juillet dernier.

Cet amendement obligerait le transporteur à informer clairement la population.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Cet amendement – comme les amendements CD 33 et CD 32 qui viennent ensuite – n'entre pas dans le champ du projet de loi.

**Mme la ministre.** Le principe de transparence en matière de sûreté nucléaire fait l'objet du titre III de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, dont les dispositions sont inscrites dans le code de l'environnement. Cette loi pose des obligations de transparence très étendues ; l'article L. 125-10 du code de l'environnement dispose ainsi que « *toute personne a le droit d'obtenir, auprès de lui, les informations détenues par [...] le responsable d'un transport de substances radioactives. [...] Ces informations, qu'elles aient été reçues ou établies par eux, portent sur les risques liés à l'exposition aux rayonnements ionisants pouvant résulter de cette activité et sur les mesures de sûreté et de radioprotection prises pour prévenir ou réduire ces risques ou expositions* ».

En matière de transport, les règles de police sont, vous le savez, très strictes, afin d'assurer la sûreté nucléaire ; d'autre part, on ne peut porter à la connaissance de tout un chacun des informations de nature à mettre en danger la sûreté publique ou l'ordre public.

J'émet donc un avis défavorable à cet amendement.

*L'amendement CD 42 est retiré.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CD 33 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Il s'agit, dans la même logique, de demander au moins une information des élus.

**Mme la ministre.** Avis défavorable. Il y a environ 1 600 convois de ce type par an, soit cinq par jour. De plus, pour les transports les plus sensibles, les itinéraires sont souvent modifiés au dernier moment afin d'éviter notamment les actes de malveillance.

*Sur l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette cet amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement CD 32 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Cet amendement demande l'organisation d'un débat public avant toute prolongation d'exploitation d'une installation nucléaire. Une telle concertation paraîtrait d'autant plus légitime qu'une décision de prolongation engage pour dix ans.

**Mme la ministre.** C'est à l'Autorité de sûreté nucléaire, instance indépendante, et à elle seule, qu'il revient d'apprécier la sûreté des installations nucléaires.

*Sur l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette cet amendement.*

**M. Martial Saddier.** Le groupe UMP pensait voter contre ce projet de loi, mais après la riche discussion que nous venons d'avoir, et ayant entendu les réponses de Mme la ministre, nous avons décidé de nous abstenir.

*La Commission adopte l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.*

\*

\* \*

La Commission, après avoir nommé M. Alexis Bachelay rapporteur pour avis, examine pour avis les articles 31 et 32 du **projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (n°402)**.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Le projet de loi n° 195 relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a été adopté le 10 octobre dernier. Mais le Conseil constitutionnel, saisi par soixante sénateurs le même jour et par soixante députés le 13 octobre, a, par sa décision n° 655 du 24 octobre, décidé d'annuler l'ensemble du texte pour des raisons liées à la procédure. Le Gouvernement a donc déposé un nouveau projet de loi (n°402) ; adopté ce matin par le conseil des ministres, il sera examiné demain matin par la Commission des Affaires économiques, puis débattu dans l'hémicycle le mardi 20 et le mercredi 21 novembre prochain. Ces délais d'examen très courts se justifient par le souhait initial du Gouvernement de déposer un texte identique à celui adopté par la CMP du 4 octobre.

Comme nous l'avons fait pour les articles 15 et 16 du premier projet de loi, relatifs au Grand Paris, j'ai estimé que notre Commission devait se saisir pour avis des dispositions relevant de sa compétence.

Je vous propose de nommer à nouveau M. Alexis Bachelay rapporteur pour avis, afin qu'il puisse intervenir à tout moment dans le débat. La procédure n'est certes pas habituelle, mais il est déjà arrivé qu'un rapporteur soit nommé et rapporte devant la Commission le jour même.

*M. Alexis Bachelay est nommé rapporteur pour avis.*

**M. Alexis Bachelay, rapporteur pour avis.** Le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement revient devant notre Assemblée. Les raisons qui nous imposent de réexaminer ce texte ont été en partie exposées par M. le président, mais cette péripétie n'a pas entamé la volonté du Gouvernement de renforcer la production de logements sociaux et, pour ce qui nous concerne ce soir, de poursuivre le projet du Grand Paris.

Ce projet de loi comporte trois titres : le titre I autorise la cession à titre gratuit des terrains de l'Etat et de ses établissements publics pour construire des logements sociaux ; le titre II vise à renforcer les dispositions de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU, concernant les règles relatives au taux obligatoire de logements locatifs sociaux ; le titre III, qui inclut les articles 31 et 32, ajuste les délais applicables aux contrats de développement territoriaux, les CDT. Ces trois titres, cohérents entre eux, tendent vers le même objectif d'augmentation de la construction de logements, en particulier sociaux, afin de résorber les déficits importants que nous connaissons actuellement, surtout en Île-de-France.

La Commission des Affaires économiques est saisie sur le fond de ce projet de loi. Toutefois, comme la question traitée par les articles 31 et 32 entre dans les compétences de notre Commission, tant au titre de l'aménagement du territoire que des transports, et que celle-ci a été saisie en 2010 du projet de loi relatif au Grand Paris, il a été décidé qu'elle se saisirait pour avis de ces articles.

Les CDT, dont la loi sur le Grand Paris prescrit la rédaction et l'adoption, représentent de nouveaux instruments de partenariat entre l'État, les communes et leurs groupements, permettant d'organiser l'urbanisation autour des futures gares, de réaliser les objectifs de constructions en Île-de-France et de réfléchir à l'articulation entre le réseau nouveau proposé par la loi et les réseaux anciens de transports publics. Chaque contrat contribuera ainsi à l'objectif de construction de logements contenu dans la loi relative au Grand Paris. Comme prévu par cette dernière, le préfet de région a réparti cet objectif régional sur des territoires plus restreints appelés « bassins », au titre de la territorialisation des objectifs de logements, la TOL. En vertu de l'article 21, chaque CDT doit faire état d'un « diagnostic logement » et afficher un objectif de constructions nouvelles. Les CDT sont donc un élément important du dispositif visant à la construction de nouveaux logements que le projet de loi que nous examinons aujourd'hui vise à renforcer.

Les deux articles dont notre Commission est saisie portent sur ces contrats. L'article 32 n'est pas modifié par rapport à la version issue des travaux de la CMP ; l'article 31 comporte deux modifications. La première, supprimant une formulation redondante, est purement rédactionnelle ; la seconde prend acte de l'intervention d'un élément nouveau – et positif – depuis les travaux de la CMP : l'examen par le conseil régional d'Île-de-France d'un projet de nouveau schéma directeur de la région Île-de-France, SDRIF, le 25 octobre dernier. Dans l'attente de cette délibération, le texte du projet de loi initial, non modifié sur ce point par les travaux parlementaires, comportait en effet la mention de l'échéance du 31 décembre 2012, désormais inutile.

Ainsi, et jusqu'à l'approbation définitive du nouveau SDRIF – attendue pour l'automne 2013 –, c'est avec les dispositions du projet de SDRIF de 2008, du moins avec celles de ces dispositions qui ne sont pas contraires à la loi relative au Grand Paris, que les CDT élaborés avant l'adoption du nouveau SDRIF devront être compatibles.

La sécurisation juridique des futurs CDT – dont certains sont aujourd'hui bien avancés, même si aucun n'a encore été signé – est ainsi assurée d'une double manière. L'article 32 modifie la loi Bricq du 15 juin 2011 qui avait créé un lien juridique entre les CDT et le futur SDRIF en prévoyant que la révision de ce dernier lancée à l'été 2011 porterait notamment sur la mise en œuvre des CDT prévus par la loi sur le Grand Paris. Les dispositions des CDT qui auront été signés avant l'adoption finale du futur SDRIF de 2013 seront donc prises en compte dans son élaboration. Dans l'intervalle, le projet de loi garantit que les CDT devront respecter, non le SDRIF en vigueur, celui de 1994 – obsolète –, mais le projet de SDRIF de 2008 actuellement en révision.

Ces modifications renforcent le projet de loi. L'ensemble des mesures examinées traduit l'engagement du Gouvernement à renforcer la construction de logements et favorisent la responsabilisation des collectivités territoriales. Je propose par conséquent que notre Commission donne un avis favorable aux articles 31 et 32 de ce projet de loi.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Aucun amendement n'ayant été déposé, je propose également de donner un avis favorable à ces deux articles.

*Successivement, la Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 31 et 32 sans modification.*

\*

\* \*

### **Information relative à la commission**

La Commission a désigné M. Alexis Bachelay rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (n° 402).

—><<><—

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mercredi 14 novembre 2012 à 16 h 30

*Présents.* - Mme Laurence Abeille, M. Christian Assaf, M. Alexis Bachelay, M. Serge Bardy, Mme Catherine Beaubatie, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Jean-Louis Bricout, Mme Sabine Buis, M. Yann Capet, M. Jean-Yves Caullet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, Mme Fanny Dombre Coste, Mme Françoise Dubois, Mme Sophie Errante, M. Alain Gest, M. Michel Heinrich, M. Jacques Krabal, M. Alain Leboeuf, Mme Viviane Le Dissez, M. Arnaud Leroy, M. Franck Marlin, M. Bertrand Pancher, M. Edouard Philippe, Mme Catherine Quéré, Mme Sophie Rohfritsch, M. Martial Saddier, M. Thierry Solère, Mme Suzanne Tallard, M. Jean-Pierre Vigier

*Excusés.* - M. Yves Albarello, M. Julien Aubert, M. Denis Baupin, Mme Chantal Berthelot, M. Christophe Bouillon, M. David Douillet, M. Laurent Furst, M. Christian Jacob, M. Philippe Martin, M. Rémi Pauvros, M. Philippe Plisson, M. Gilles Savary, M. Gabriel Serville, M. David Vergé, M. Patrick Vignal

*Assistaient également à la réunion.* - M. Vincent Feltesse, M. François Pupponi