



N° 91

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, après engagement de la procédure accélérée, *ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la **modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes** et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant **réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement** (n° 11)*

PAR M. JEAN-MARC ZULESI
Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 11.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : ORDONNANCE N° 2016-1060 DU 3 AOÛT 2016 PORTANT RÉFORME DES PROCÉDURES DESTINÉES À ASSURER L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DE CERTAINES DÉCISIONS SUSCEPTIBLES D'AVOIR UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT	11
I. UNE RÉFORME DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DES PROJETS, PLANS ET PROGRAMMES, BIEN EN AMONT DES PRISES DE DÉCISION (ARTICLES 1^{ER} ET 2 DE L'ORDONNANCE)	11
A. UN NOUVEAU CHAPITRE PRÉLIMINAIRE ÉTABLISSANT LES GRANDS PRINCIPES DE LA PARTICIPATION (ARTICLE 1^{ER} DE L'ORDONNANCE)	14
B. LA REDÉFINITION ET L'EXTENSION DU CHAMP DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP) AUX PLANS ET PROGRAMMES (ARTICLE 2 DE L'ORDONNANCE)	16
1. Des compétences générales redéfinies pour un enrichissement des procédures...	16
2. Des dispositions renforcées sur les grands projets.....	17
3. La nouvelle compétence au titre des plans et programmes de niveau national	19
4. Une nouvelle compétence de conciliation en cas de risque de différends.....	21
5. De nouvelles possibilités de saisine citoyenne sur les projets de réforme d'une politique publique.....	22
C. UNE NOUVELLE DÉFINITION ET UN ENCADREMENT PRÉCIS DE LA PROCÉDURE DE CONCERTATION PRÉALABLE	23
1. Une clarification des règles applicables à la concertation préalable.....	24
2. Un nouveau droit d'initiative citoyenne pour l'organisation d'une concertation préalable sur certains projets, plans ou programmes	25
D. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DU GARANT	28

II. LES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE 3 DE L'ORDONNANCE)	30
A. LES ENQUÊTES PUBLIQUES.....	31
1. Champ d'application et objet.....	31
2. Procédure et déroulement.....	32
B. LA PARTICIPATION DU PUBLIC POUR LES PLANS, PROGRAMMES ET PROJETS NON SOUMIS À ENQUÊTE PUBLIQUE.....	36
C. LA PARTICIPATION DU PUBLIC HORS PROCÉDURES PARTICULIÈRES.....	37
D. DISPOSITIONS FINALES.....	39
III. DISPOSITIONS RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LA GESTION DE L'EAU ET DISPOSITIONS DIVERSES (ARTICLES 4 À 9 DE L'ORDONNANCE)	39
A. MODIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX SCHÉMAS DIRECTEURS D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX ET AUX SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT DES EAUX.....	39
1. Modification des règles générales.....	39
2. Modification des règles applicables à la Corse.....	44
B. AUTRES MODIFICATIONS DES PROCÉDURES DE PARTICIPATION APPLICABLES DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DE L'EAU.....	45
C. PROCÉDURE DE PARTICIPATION DU PUBLIC MISE EN ŒUVRE LORS DE L'OCTROI DE CONCESSIONS D'UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME (ARTICLE 6 DE L'ORDONNANCE).....	47
D. DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES.....	48
DEUXIÈME PARTIE : L'ORDONNANCE N° 2016-1058 DU 3 AOÛT 2016 RELATIVE À LA MODIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS, PLANS ET PROGRAMMES	49
I. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : NOTION, FONDEMENTS ET PRINCIPALES ÉTAPES LÉGISLATIVES	49
II. LES OBJECTIFS DE L'ORDONNANCE N° 2016-1058 DU 3 AOÛT 2016	52
III. LES DÉFINITIONS INTRODUITES, MODIFIÉES OU CONSERVÉES PAR L'ORDONNANCE	53
IV. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS	58
1. Le champ d'application de l'évaluation environnementale des projets.....	58
2. Le contenu de l'étude d'impact.....	59
3. La procédure.....	59
4. La mise en conformité des différents régimes d'autorisation avec les exigences issues de la directive « projets ».....	61
5. Le cas des projets « multi-autorisations ».....	62

6. Les mesures de publicité.....	62
7. Le contrôle du respect des prescriptions « ERC ».....	63
8. Une dérogation générale pour les projets ayant pour seul objet la défense nationale.....	63
V. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES	64
A. CHAMP D'APPLICATION.....	64
B. PROCÉDURE.....	65
VI. LES PROCÉDURES COMMUNES ET LES PROCÉDURES COORDONNÉES	67
VII. UN CALENDRIER D'ENTRÉE EN VIGUEUR COMPLEXE	68
TRAVAUX EN COMMISSION	71
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	71
II. EXAMEN DES ARTICLES	89
<i>Article unique</i>	89
<i>Titre</i>	100
AUDITION DU RAPPORTEUR	103

INTRODUCTION

Le présent projet de ratification des deux ordonnances soumis à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est l'aboutissement d'une procédure prévue dans la Constitution à l'article 38, qui permet au Parlement non seulement de débattre en amont du champ de la délégation du domaine législatif qu'il concède au Gouvernement, au moment de l'habilitation, mais aussi, au moment de la ratification des ordonnances, de débattre du fond des textes. Ce faisant, la procédure de l'habilitation permet des réformes rapides, souvent sur des textes techniques, tout en préservant les droits du Parlement dans les domaines législatifs qui lui sont réservés par l'article 34 de la Constitution. La procédure prévue dans la Constitution est bien respectueuse des droits du Parlement.

Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution obéissent ainsi à un régime juridique spécifique, permettant au gouvernement de prendre, temporairement, par ordonnances, des mesures qui relèvent du domaine de la loi :

Article 38 de la Constitution

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

L'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, souvent appelée « loi Macron » dans les médias, a habilité le Gouvernement à procéder par ordonnances pour plusieurs mesures concernant le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.

Six ordonnances ont été prises sur le fondement de cette habilitation, dont deux sont aujourd'hui proposées à la ratification.

La loi d'habilitation fixe le délai dans lequel les ordonnances prévues doivent être publiées. Dans le cas présent, le délai pour la publication des ordonnances a été fixé à un an pour la plupart des mesures prévues par l'article 106 de la loi du 6 août 2015 précitée, qui sont regroupées principalement dans l'ordonnance n° 1060, et à 18 mois en ce qui concerne l'habilitation relative à la transposition de la directive la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dans sa rédaction résultant de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et qui constitue l'essentiel de l'ordonnance n° 1058.

Les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication mais demeurent des actes réglementaires tant qu'elles n'ont pas été ratifiées par une loi. L'ordonnance fixe le délai dans lequel le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement. Les ordonnances deviennent caduques si aucun projet de loi n'est déposé dans le délai imparti. La loi précitée du 6 août 2015 dispose que, « *pour chaque ordonnance prévue par la présente loi, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance* » (article 299). Le projet de loi a été déposé dans les délais, le 14 décembre 2016, au Sénat dans un premier temps, puis redéposé sous la présente législature à l'Assemblée nationale, pour des raisons tenant à l'organisation de l'ordre du jour des deux assemblées.

Le dépôt du projet de loi a permis d'éviter la caducité des ordonnances ; son adoption va permettre, ainsi que le prévoit l'article unique du projet, de ratifier les ordonnances et, ce faisant, de leur conférer une valeur législative.

La ratification contribue à stabiliser et sécuriser le droit : tant qu'elle demeure un acte réglementaire (c'est-à-dire en l'absence de ratification par le Parlement), l'ordonnance peut voir sa régularité contestée devant le juge administratif. Le juge administratif vérifie que l'ordonnance a été prise dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, des principes généraux du droit et des engagements internationaux de la France. Il vérifie également que le cadre et les limites posés par l'habilitation ont bien été respectés et que les mesures sont proportionnées. Le juge administratif peut être amené à statuer sur l'incompétence négative du Gouvernement qui n'aurait pas épuisé la compétence que lui donnait la loi d'habilitation.

La ratification d'une ordonnance permet donc de solidifier et de « normaliser » le régime juridique applicable, en donnant valeur législative aux dispositions relevant du domaine de la loi.

Le recours aux ordonnances s'est singulièrement élargi au début des années 2000. Au-delà des traditionnelles ordonnances liées à l'extension à l'outre-mer de l'application de dispositions législatives, à la codification ou à la transposition de directives européennes, de très nombreux domaines du droit sont désormais concernés.

Ainsi, en 2004, pour la première fois, plus de la moitié des textes intervenus dans le domaine de la loi provenait d'ordonnances.

Les deux ordonnances soumises aujourd'hui à ratification ont permis, depuis leur mise en application, depuis début 2017, de simplifier les procédures en matière d'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, tout en se conformant aux obligations communautaires en matière de transposition de directives.

Les travaux de votre commission sur le présent projet de loi de ratification ont été riches et ont permis de faire sensiblement évoluer le texte dans le sens d'une meilleure effectivité des droits créés et d'une meilleure prise en compte des évolutions apportées par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L'encadré suivant présente une synthèse de ces travaux.

Synthèse des travaux de la commission

Votre commission a débattu de 20 amendements. Elle a adopté 12 amendements présentés par votre rapporteur et les commissaires membres du groupe La République en Marche visant à renforcer les mesures prises par l'ordonnance.

S'agissant de l'ordonnance n° 2016-1060, votre commission est principalement intervenue sur les questions relatives au débat public et à la concertation préalable. Elle a ainsi :

– **renforcé le droit d'initiative pour le rendre plus effectif.** Votre commission a prévu que le seuil de dépenses publiques (montant du projet public ou montant de subventions publiques pour un projet privé) permettant l'exercice du nouveau droit d'initiative par les citoyens, les exécutifs territoriaux ou les associations de protection de l'environnement agréées, actuellement fixé par décret à 10 millions d'euros, ne pourra être supérieur à 5 millions d'euros. Ainsi, le droit d'initiative permettant de demander une concertation préalable au représentant de l'État trouvera à s'exercer ;

– **allongé de deux à quatre mois** le délai pendant lequel le droit d'initiative peut être exercé lorsque l'initiative est portée par les citoyens ;

– **allongé à six mois le délai pendant lequel l'illégalité pour vice de forme ou de procédure** des décisions prises peut être invoquée, comme en matière d'urbanisme ;

– **précisé les objectifs de toute concertation préalable**, en s'inspirant des dispositions applicables aux débats publics et concertations préalables organisés sous l'égide de la CNDP ;

– clarifié le fait que le **respect de l'article L. 121-16-1** impose au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable de demander à la CNDP de choisir un garant parmi la liste nationale des garants établie par la CNDP ;

– s'agissant du **rôle du garant**, précisé que le garant veille à la diffusion de l'ensemble des expertises présentées par les parties prenantes et qu'il doit motiver, le cas échéant, sa décision de ne pas transmettre à la CNDP une demande d'étude ou d'expertise complémentaire qui est formulée en cours de procédure ;

– en matière d'**enquête publique**, prévu que seules les observations et propositions recueillies par internet devront faire l'objet d'une mise en ligne obligatoire.

S'agissant de l'ordonnance n° 2016-1058, votre commission a adopté trois amendements visant à aligner la rédaction de la démarche « éviter-réduire-compenser », dite « séquence ERC », sur la rédaction adoptée par le Parlement dans la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité. Le dispositif de l'ordonnance a omis de prendre en considération la nouvelle rédaction, plus ambitieuse, de cette séquence.

PREMIÈRE PARTIE :
ORDONNANCE N° 2016-1060 DU 3 AOÛT 2016 PORTANT RÉFORME
DES PROCÉDURES DESTINÉES À ASSURER L'INFORMATION ET LA
PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DE CERTAINES
DÉCISIONS SUSCEPTIBLES D'AVOIR UNE INCIDENCE SUR
L'ENVIRONNEMENT

I. UNE RÉFORME DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION DU PUBLIC À
L'ÉLABORATION DES PROJETS, PLANS ET PROGRAMMES, BIEN EN
AMONT DES PRISES DE DÉCISION (ARTICLES 1^{ER} ET 2 DE
L'ORDONNANCE)

Le 3° du I de l'article 106 de la loi du 6 août 2015 précitée a fixé un certain nombre d'objectifs à atteindre en matière d'information et de participation du public à l'élaboration des projets, plans et programmes, d'une part, et à l'élaboration de certaines décisions, d'autre part. Ce faisant, l'ordonnance modifie les procédures d'élaboration de la décision publique en amont, avec une clarification du régime du débat public et de la concertation préalable, ainsi qu'en aval, avec une modification des règles concernant les enquêtes publiques.

Les objectifs poursuivis par le 3° du I de l'article 106 de la loi du 6 août 2015 sont de moderniser et de simplifier les procédures existantes, de mieux garantir leur conformité aux exigences constitutionnelles et d'assurer leur adaptation aux différents types de projets. Le processus d'élaboration des projets doit être plus transparent et la participation du public plus effective. L'article 106 précise ainsi que les ordonnances devront simplifier le droit existant de la façon suivante :

« a) En simplifiant et en harmonisant les dispositions des articles L. 120-1 à L. 120-3 du code de l'environnement, notamment leur champ d'application et les dérogations qu'elles prévoient, en tirant les conséquences de l'expérimentation prévue par la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement et en supprimant ou en réformant les procédures particulières de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement lorsqu'elles ne sont pas conformes au même article 7 ;

b) En précisant les principes de mise en œuvre de l'information et de la participation du public ;

c) En prévoyant de nouvelles modalités d'information et de participation du public, notamment des concertations préalables aux procédures de participation existantes, susceptibles d'être mises en œuvre par un droit d'initiative pouvant être ouvert notamment au public, à des associations et fédérations de protection de l'environnement, à des collectivités territoriales, à l'autorité compétente pour prendre la décision et au maître d'ouvrage, ainsi

qu'une procédure de consultation locale des électeurs d'une aire territoriale déterminée sur les décisions qu'une autorité de l'État envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence et tendant à l'autorisation d'un projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement ;

d) En tirant, s'il y a lieu, les conséquences sur les procédures existantes de ces nouvelles modalités d'information et de participation du public ;

e) En permettant que les modalités d'information et de participation du public puissent être fixées en fonction des caractéristiques du plan, de l'opération, du programme ou du projet, de l'avancement de son élaboration, des concertations déjà conduites ainsi que des circonstances particulières propres à ce plan, à cette opération, à ce programme ou à ce projet et en promouvant le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour garantir la participation du plus grand nombre ;

f) En simplifiant, en clarifiant et en adaptant les modalités des enquêtes publiques, en étendant la possibilité de recourir à une procédure unique de participation du public pour plusieurs projets, plans ou programmes ou pour plusieurs décisions et en promouvant le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour garantir la participation du plus grand nombre ».

Il convient de relever qu'une ordonnance qui ne fait pas l'objet du présent projet de loi de ratification met en œuvre une partie de l'habilitation prévue au c) du 3^o du I de l'article 106 de la loi : il s'agit de l'habilitation à créer une « *procédure de consultation locale des électeurs d'une aire territoriale déterminée sur les décisions qu'une autorité de l'État envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence et tendant à l'autorisation d'un projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement* » (ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement).

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement vise donc remplir les objectifs fixés par le 3^o du I de l'article 106 de la loi du 6 août 2015, hormis pour la question de la procédure de consultation locale des électeurs.

Conformément à ce qui était prévu par la loi, le projet d'ordonnance a fait l'objet d'un avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) en date du 16 février 2016. Cet avis est globalement positif, tout en faisant état d'interrogations soulevées par une partie de ses membres sur le caractère non systématique de la consultation sur les plans et programmes, sur l'autorité en charge de statuer sur les suites à donner aux demandes de concertation préalable issues du droit d'initiative des citoyens, ainsi que sur les seuils de montants de

fonds publics concernés ou de population permettant d'actionner le droit d'initiative. Ces interrogations rejoignent, en partie, celles du rapporteur et le conduiront à proposer des amendements.

Les articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance traitent de la réforme de la participation du public à l'élaboration des plans et programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement (participation en amont, avant le dépôt de la demande d'autorisation et avant l'enquête publique).

Ces procédures de participation du public sont issues d'un constat : la difficulté de réaliser de grands projets d'infrastructures lorsque la concertation est insuffisante. Ce fut notamment le cas dans les années quatre-vingt avec la multiplication des saisines du juge administratif pour un projet tel que le TGV dans la Vallée du Rhône.

Les premiers débats publics seront organisés à la fin des années quatre-vingt et une première circulaire encadrant les procédures de participation est publiée en 1992 (circulaire dite « Bianco » n° 92-71 du 15 décembre 1992). Peu après, le dispositif prend valeur législative avec l'adoption de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « loi Barnier ») complétée par ses décrets d'application, qui permettent de définir le débat public. La loi dispose que « *chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* »⁽¹⁾. La Commission nationale du débat public (CNDP) est créée.

Le droit français fera l'objet d'une profonde révision à la suite de la signature par la France de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, le 25 juin 1998. L'article 6 de la convention traite de la participation du public concerné aux décisions sur des activités qui peuvent avoir un impact important sur l'environnement.

La participation du public en amont de la prise de décision doit permettre de réunir l'ensemble des parties prenantes et de recueillir leurs positions, à un stade précoce auquel les projets peuvent encore évoluer, compte tenu des informations recueillies. Les désaccords exprimés en amont peuvent trouver le temps d'un règlement et des recours judiciaires doivent en principe pouvoir être évités. Les projets s'en trouvent sécurisés.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité insère de nouvelles dispositions relatives à la participation du public. La Commission nationale du débat public devient une autorité administrative indépendante. La participation du public s'organise alors, pour les plus grands projets, autour du débat public qui peut être organisé par la CNDP.

(1) 4° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi.

La loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a notamment modifié l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui prévoit, lorsqu'il n'existe pas de procédure spéciale, la participation du public en matière de décisions de l'État et de ses établissements publics (participation aux décisions).

Les états généraux du droit de l'environnement de juin 2013 ont abouti à la feuille de route pour la modernisation du droit de l'environnement du 17 décembre 2013, proposant notamment une réforme de l'évaluation environnementale et de la participation du public. Le Président de la République François Hollande a annoncé la rénovation du débat public lors de la conférence environnementale le 27 novembre 2014, après le drame de Sivens.

Avec l'ordonnance n° 1060, c'est un nouveau chapitre qui s'écrit dans les modalités de participation du public, en proposant une modification de deux procédures de consultation en amont : le débat public et la concertation préalable. Ces modifications s'inspirent très directement des travaux du groupe de travail sur la participation du public présidé par le Professeur Gérard Monédiaire, qui s'est réuni en 2014 et 2015, et du rapport de M. Alain Richard, président de la commission spécialisée du conseil national de la transition énergétique⁽¹⁾.

D'une manière générale, les mesures prises visent à développer la participation en amont, en s'appuyant sur le cadre du débat public qui préexistait mais en le renforçant nettement, en préservant les dispositifs spécifiques de concertation déjà applicables en matière d'urbanisme, et en proportionnant les procédures proposées aux enjeux des projets, plans et programmes. Plusieurs éléments clés de la réforme doivent être détaillés.

A. UN NOUVEAU CHAPITRE PRÉLIMINAIRE ÉTABLISSANT LES GRANDS PRINCIPES DE LA PARTICIPATION (ARTICLE 1^{ER} DE L'ORDONNANCE)

Ce chapitre préliminaire, placé en tête du Titre II du Livre I^{ER} du code de l'environnement, inscrit dans le code les finalités de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques (à la fois participation à l'élaboration des projets, plans et programmes et participation aux décisions), en s'inspirant très directement de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Aux termes de cet article, qui a valeur constitutionnelle⁽²⁾ : « *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.* »

(1) CNTE : Démocratie environnementale, débattre et décider, juin 2015, Documentation française.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, considérant 18.

Des dispositions existaient déjà dans le code de l'environnement sur l'information du public, à l'article L. 110-1 du code de l'environnement concernant les politiques en faveur des espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, des sites, des paysages diurnes et nocturnes, de la qualité de l'air, des êtres vivants et de la biodiversité. S'inspirant de plusieurs principes fondamentaux, l'article L. 110-1 dispose notamment que ces politiques reposent sur « *le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente* ».

L'innovation du nouvel article L. 120-1 est de viser, de façon explicite, le principe de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Ainsi, il dispose que « *la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :*

1° d'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;

2° d'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;

3° de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;

4° d'améliorer et de diversifier l'information environnementale. »

Le II de l'article L. 120-1 précise que cette participation confère au public des droits : accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective, demander la mise en œuvre d'une procédure de participation, disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions, être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions.

Les procédures de concertation organisées en application du code de l'urbanisme (SCoT, PLU) doivent respecter les droits ainsi énoncés. En revanche, comme cela sera développé dans la suite du rapport, ces procédures de concertation spécifiques ne sont pas concernées par les modifications apportées par l'ordonnance, conformément aux préconisations de la commission spécialisée du CNTE présidée par M. Alain Richard.

Ces dispositions s'appliquent, comme c'est le cas traditionnellement en matière d'information du public, dans le respect des intérêts de la défense nationale et de la sécurité publique, du secret industriel et commercial et de tout secret protégé par la loi.

Il convient de relever l'affirmation nouvelle que la participation du public vise à améliorer la qualité de la décision publique et, s'agissant des droits, la nouvelle possibilité offerte au public de demander la mise en œuvre d'une procédure de concertation préalable, et qui sera détaillée dans la suite du rapport. Les autres dispositions ne modifient pas le droit applicable mais le clarifient.

Les anciens articles L. 120-1 à L. 120-3 ont été renumérotés et déplacés dans une nouvelle section 3 (L. 123-19-1 et suivants, voir *infra*).

En matière de débat public ou de concertation préalable, l'article L. 121-22 dispose que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure des décisions prises ne peut être invoquée, par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur prise d'effet, à l'encontre de la décision d'autorisation du projet. Ce délai de quatre mois devra être examiné avec attention afin de permettre d'atteindre un équilibre entre la sécurité des projets et le droit à un recours effectif⁽¹⁾. En conséquence, votre commission a adopté un amendement CD23 présenté par votre rapporteur tendant à allonger ce délai à six mois, comme en matière d'urbanisme.

B. LA REDÉFINITION ET L'EXTENSION DU CHAMP DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP) AUX PLANS ET PROGRAMMES (ARTICLE 2 DE L'ORDONNANCE)

1. Des compétences générales redéfinies pour un enrichissement des procédures

La CNDP est dorénavant chargée de veiller au respect de la participation du public à l'élaboration des plans et programmes de niveau national (compétence nouvelle), ainsi que des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de certaines catégories, « *dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

En application de l'article L. 121-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'ordonnance, la CNDP voit sa mission redéfinie. Les objectifs du débat public ou de la concertation préalable relevant de la responsabilité de la CNDP sont sensiblement enrichis. Il s'agit de « *débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Ce débat ou cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son*

(1) Il convient de relever qu'en matière d'urbanisme, « l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause » (article L. 600-1 du code de l'urbanisme).

absence de mise en œuvre. » Auparavant, l'article L. 121-1 se bornait à prévoir que le débat public porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet, ainsi que sur les modalités d'information après le débat.

Les modalités d'information et de participation du public après le débat ou la concertation préalable doivent également être examinées, comme le prévoyait déjà le droit antérieur.

La CNDP peut, comme c'était déjà le cas auparavant, demander la réalisation d'expertises complémentaires. Mais l'ordonnance innove également en lui permettant de financer des expertises complémentaires sur demande du garant. Ce dernier est chargé de veiller au bon déroulement de la procédure d'information du public ; son rôle est précisé à l'article L. 121-1-1 du code de l'environnement (cf. *infra*).

L'article L. 121-1 précise que la décision de la CNDP de mener, ou non, des expertises complémentaires est portée à la connaissance du public sur le site internet prévu pour la concertation préalable.

La CNDP se voit également confier un rôle de certification du recours aux garants ; pour ce faire, elle publie sur son site une liste nationale des personnes habilitées à mener ce type d'opérations ⁽¹⁾. Elle peut radier de sa liste tout garant ayant manqué à ses obligations (cf. *infra*). En outre, l'article L. 121-1-1 précise que l'indemnisation des garants habilités à mener une concertation préalable, lorsqu'ils sont désignés par la CNDP, est à sa charge. L'article L. 121-1 dispose que le financement des expertises complémentaires (qu'il s'agisse des expertises réalisées à sa demande ou à celle du garant) lui incombe également.

À cette fin, l'article L. 121-6 précise que la CNDP bénéficie d'un fonds de concours, nouvellement créé, lui permettant de prendre en charge les dépenses liées au débat public.

2. Des dispositions renforcées sur les grands projets

La CNDP peut, à la suite de la réforme portée par l'ordonnance et le décret d'application ⁽²⁾, être saisie pour tous les **grands projets** selon deux voies, déterminées en fonction de l'importance des projets (I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement) :

– **saisine obligatoire par le maître d'ouvrage pour les projets les plus importants d'un coût supérieur, pour la plupart des catégories de projets, à 300 millions d'euros (seuils et nomenclature fixés par l'article R. 121-2 du code de l'environnement)**, tels que : la construction d'une autoroute, de routes à deux fois

(1) La CNDP a publié, le 5 juillet 2017, la liste des 254 garants de la concertation.

(2) Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.

deux voies pour un coût supérieur à 300 millions d'euros ou d'une longueur supérieure à 40 km, la création ou l'extension de grandes infrastructures ferroviaires, aéroportuaires de catégorie A ou portuaires, la création de lignes électriques d'une puissance supérieure à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km.

Sur ces projets de grande envergure, l'ordonnance ne modifie pas en profondeur le droit qui était applicable, même si les obligations pesant sur le maître d'ouvrage sont précisées et si une nouvelle disposition est introduite pour le cas dans lequel un projet relève de plusieurs maîtres d'ouvrage. En application de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, celui-ci doit adresser à la commission un dossier qui décrit les objectifs et les principales caractéristiques du projet et des équipements créés ou aménagés en vue de sa desserte. Le dossier *« présente également ses enjeux socio-économiques, son coût estimatif, l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet. Lorsqu'un projet relève de plusieurs maîtres d'ouvrage, la commission est saisie conjointement par ceux-ci »*. **Sur ce dernier point, il convient de relever le progrès apporté par la mention explicite de l'étude d'une option « zéro » ; il est en effet clairement fait obligation au maître d'ouvrage de présenter les « solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet » ;**

– **saisine possible pour les grands projets d'un coût compris, pour la plupart des catégories de projets, entre 150 et 300 millions d'euros (article R. 121-2)** : sont concernés les projets tels que la construction d'une autoroute, de routes à deux fois deux voies pour un coût supérieur à 150 millions d'euros ou d'une longueur supérieure à 20 km, la création ou l'extension de grandes infrastructures ferroviaires, aéroportuaires de catégorie A ou portuaires moins coûteuse que dans les cas de saisine obligatoire, la création de lignes électriques d'une puissance supérieure à 200 kV et d'une longueur supérieure à 15 km.

Ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui doit en préciser les objectifs et caractéristiques essentielles et indiquer sa décision de saisir ou non la CNDP. Il précise, si celle-ci n'est pas saisie, les mesures de concertation qu'il s'engage à mener. Cette concertation préalable doit alors respecter certaines conditions de mise en œuvre et un garant doit être nommé par la CNDP, sur la liste nationale qu'elle a établie, à la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable.

Pour cette seconde catégorie de projets, la saisine de la CNDP, en l'absence de saisine par le maître d'ouvrage, était, jusqu'à la publication de l'ordonnance, ouverte à dix parlementaires, un conseil régional, un conseil départemental, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou une association de protection de l'environnement agréée au niveau national. Innovation essentielle de l'ordonnance, le code de l'environnement comprend désormais également une saisine « citoyenne » par

l'intermédiaire de dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne (UE) résidant en France.

La saisine doit intervenir dans les deux mois suivant la publication du projet par le maître d'ouvrage. Il conviendra de s'assurer que ce délai est suffisant pour réunir 10 000 citoyens.

La CNDP rend sa décision sur les modalités de la participation du public dans les deux mois. Elle peut décider de ne recourir ni au débat public, ni à une concertation préalable.

La CNDP peut organiser elle-même le débat public ou en confier l'organisation à une commission particulière qu'elle constitue et comprenant de trois à sept membres.

L'article L. 121-13 du code de l'environnement définit les suites qui doivent être données au débat public. Ainsi, lorsqu'un débat public a été organisé sur un plan, programme ou projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable publie, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public par la CNDP, les conditions de la poursuite du plan, du programme ou du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées et les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. Cet acte est transmis à la CNDP et lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable est une collectivité territoriale, cette dernière doit procéder à une délibération sur l'acte rendu public.

L'étude d'impact transmise à votre rapporteur évalue que la CNDP pourrait, compte tenu des seuils retenus, avoir à organiser 6 débats publics (coût d'environ 900 000 euros à la charge, le cas échéant, du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable et de 60 000 à 70 000 euros à la charge de la CNDP) et prescrire trois concertations préalables par an.

3. La nouvelle compétence au titre des plans et programmes de niveau national

Aux termes du IV de l'article L. 121-8, la CNDP est désormais également compétente pour veiller au respect de la participation du public pour les plans et programmes de niveau national qui font l'objet d'une évaluation environnementale (évaluation systématique ou après examen au cas par cas) ⁽¹⁾. Ce sont les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou

(1) Les plans et programmes de niveau national qui font l'objet d'une évaluation environnementale sont précisés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement, réécrit entièrement par l'ordonnance n° 1058 (voir deuxième partie du présent rapport).

réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne. Pour mémoire, font obligatoirement l'objet d'une évaluation environnementale :

– les plans et programmes qui sont élaborés dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou de l'aménagement du territoire et qui définissent le cadre dans lequel les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine pourront être autorisés ;

– les plans et programmes pour lesquels une évaluation des incidences Natura 2000 est requise en application de l'article L. 414-4.

L'article R. 122-17 dresse la liste des 54 types de plan devant faire l'objet d'une évaluation environnementale. Cependant, tous ne sont pas de niveau national et ne relèveront donc pas de la CNDP.

Peuvent aussi faire l'objet d'une évaluation environnementale : les plans et programmes qui portent sur des territoires de faible superficie s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ; les plans et programmes qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée si ces plans sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement.

12 catégories de plans et programmes sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas.

L'article R. 121-1-1 du code de l'environnement précise les plans et programmes de niveau national concernés par la saisine de la CNDP :

- schéma décennal de développement du réseau (code de l'énergie) ;
- programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- stratégie nationale de mobilisation de la biomasse ;
- document stratégique de façade ;
- orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
- plan national de prévention des déchets ;
- plan national de prévention et de gestion de certaines catégories de déchets ;
- plan national de gestion des matières et déchets radioactifs ;

- programme d’actions national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d’origine agricole ;
- programme national de la forêt et du bois ;
- schéma national des infrastructures de transport.

Les personnes publiques responsables de l’élaboration des plans ou programmes de niveau national adressent à la CNDP un dossier présentant : les objectifs et les principales caractéristiques, les enjeux socio-économiques, l’identification des impacts significatifs du plan ou du programme sur l’environnement et l’aménagement du territoire, ainsi que les différentes solutions alternatives.

Pour les plans et programmes dont elle est saisie, la CNDP peut choisir entre le débat public, la concertation préalable ou l’absence de consultation. Elle fait connaître sa décision, de façon motivée, dans un délai de deux mois ; en l’absence de décision explicite à l’issue de ce délai, la commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public ou la concertation préalable.

Si un débat public est organisé, sa durée est allongée de quatre mois (durée applicable pour les projets) à six mois. Ces délais de quatre et six mois peuvent ensuite être allongés de deux mois par la CNDP qui motive sa décision.

Une disposition nouvelle est prévue pour le cas d’un projet lié à un plan ou programme qui aurait déjà fait l’objet d’une procédure de participation du public et a été approuvé il y a moins de cinq ans : lorsqu’un tel plan ou programme définit le cadre dans lequel le projet pourrait être autorisé et mis en œuvre, alors le projet lui-même est en principe dispensé de procédure de participation, sauf si la CNDP prend une décision motivée contraire.

Ces dispositions ne sont applicables, ni aux documents d’urbanisme et aux projets soumis à une concertation obligatoire au titre de l’article L. 103-2 du code de l’urbanisme, ni au schéma d’ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

4. Une nouvelle compétence de conciliation en cas de risque de différends

Cette nouvelle compétence trouve à s’appliquer lorsque les situations se détériorent mais que les parties prenantes souhaitent poursuivre le dialogue et saisir conjointement la CNDP pour aboutir à un accord entre elles sur les modalités de participation du public au processus décisionnel.

Cette compétence nouvelle de conciliation peut être actionnée hors du cadre du débat public ou de la concertation préalable.

L’article L. 121-2 dans sa rédaction issue de l’ordonnance dispose que, en cas de risque de conflits ou de différends, la commission peut être saisie pour tout

projet soumis à évaluation environnementale, par les parties, qui comprennent au moins :

- le maître d’ouvrage ;
- une association agréée au niveau national, ou deux associations ou une fédération d’associations agréée (s) au titre de l’article L. 141-1 dans le cadre de la région ou du département territorialement intéressé.

La saisine n’a pas de caractère suspensif pour la procédure en cours.

5. De nouvelles possibilités de saisine citoyenne sur les projets de réforme d’une politique publique

Le ministre de l’environnement disposait déjà d’une possibilité de saisine pour débattre d’options générales d’intérêt national en matière d’environnement, de développement durable ou d’aménagement, mais cette notion « d’options générales d’intérêt national » était floue. La CNDP a été saisie trois fois en dix ans par le Gouvernement au titre de l’article L. 121-10 du code de l’environnement ⁽¹⁾.

Il est créé une nouvelle possibilité de saisine de la CNDP par le Gouvernement, 60 députés ou 60 sénateurs, ou 500 000 ressortissants de l’Union européenne résidant en France sur un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l’environnement ou l’aménagement du territoire. La nouveauté réside dans le choix des termes « *projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l’environnement ou l’aménagement du territoire* » et dans l’ouverture de la procédure à 60 députés, 60 sénateurs ou 500 000 citoyens. Votre rapporteur observe que le seuil de 500 000 citoyens est très élevé. Par comparaison, l’initiative citoyenne européenne permettant d’inviter la Commission européenne à présenter une proposition législative, doit être soutenue par au moins un million de citoyens européens issus d’au moins 7 pays sur les 28 que compte l’Union ; les signatures doivent être recueillies en moins d’un an. Il appartiendra au Gouvernement d’abaisser le seuil de 500 000 citoyens, les députés ne pouvant aggraver une charge publique (lorsque la CNDP est saisie, le débat public est de droit). Il convient de souligner que l’étude d’impact transmise à votre rapporteur prévoit, du fait des nouvelles capacités de saisine – par 60 députés, 60 sénateurs ou 500 000 citoyens - la réalisation d’un débat public tous les cinq ans.

L’article R. 121-6-2 dans sa rédaction issue du décret n° 2017-626 précité précise que « *sont considérées comme un projet de réforme au sens de l’article L. 121-10 l’évolution substantielle d’une politique publique ou des nouvelles*

(1) *Débat public sur la gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (septembre 2005- janvier 2006), pour un coût de 2, 5 millions d’euros ; débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et sur l’arc languedocien (mars 2006- juillet 2006) pour un coût de 2,4 millions d’euros ; débat public sur le développement et la régulation des nanotechnologies (octobre 2009-février 2010) pour un coût de 3,3 millions d’euros. Source : étude d’impact sur l’ordonnance n° 2016-1060 et le décret d’application précités.*

options générales ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, qui se matérialisent par un document émanant d'une autorité publique ou rédigé à sa demande préalablement, le cas échéant, à une décision du Gouvernement ou une proposition de loi.» Le terme de « décision du Gouvernement » recouvre notamment le dépôt d'un projet de loi, selon les informations transmises à votre rapporteur. Ce dernier estime que les dispositions combinées de l'ordonnance et du décret soulèvent plusieurs difficultés, notamment celle de devoir caractériser un projet de réforme (document émanant d'une autorité publique ou rédigé à sa demande préalablement, le cas échéant, à une décision du Gouvernement ou une proposition de loi) et celle de l'articulation avec le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi. Il apparaît en outre qu'aucun délai n'encadre le dépôt de la demande de débat public suite à la matérialisation du projet de réforme. Votre commission a examiné un amendement CD24 présenté par votre rapporteur tendant à supprimer le lien entre débat public et décision du Gouvernement ou dépôt d'une proposition de loi et, à la suite des échanges avec le Gouvernement, décidé de poursuivre la réflexion jusqu'à la séance publique.

C. UNE NOUVELLE DÉFINITION ET UN ENCADREMENT PRÉCIS DE LA PROCÉDURE DE CONCERTATION PRÉALABLE

Distincte du débat public, la concertation préalable concerne les projets, plans et programmes de moindre ampleur. Cette procédure, qui n'était jusqu'alors que rapidement traitée dans le code, est désormais précisée. Il convient de relever qu'elle était très peu usitée et la plupart du temps totalement méconnue des acteurs. La réforme devrait lui redonner cohérence et visibilité.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, la personne responsable d'un projet, plan ou programme ou décision soumis à enquête publique (champ plus large que celui de l'évaluation environnementale) pouvait procéder, à la demande, le cas échéant, de l'autorité compétente pour prendre la décision, à une concertation préalable à l'enquête publique. La concertation préalable devait associer le public à l'élaboration du projet, plan, programme ou décision. Les concertations menées devaient ensuite être présentées dans le dossier déposé pour l'enquête publique. L'autorité compétente pour prendre la décision pouvait aussi demander l'organisation d'une concertation préalable avec un comité réunissant représentants de l'État, collectivités territoriales concernées, associations ou fondations et organisations syndicales.

L'encadrement du dispositif restait toutefois très imprécis ; ce flou explique très certainement que la concertation préalable ait été très peu utilisée jusqu'à présent.

1. Une clarification des règles applicables à la concertation préalable

La concertation préalable peut désormais être menée dans plusieurs situations (article L. 121-15-1 dans sa rédaction issue de l'ordonnance) et concerne :

– les projets, plans et programmes pour lesquels la CNDP a demandé une concertation préalable ;

– les projets, plans et programmes assujettis à une évaluation environnementale et ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP (par exemple pour les projets qui n'atteignent pas le seuil de saisine de la CNDP ou les plans et programmes de niveau infra national).

Toutefois, n'entrent pas dans le champ de la concertation préalable les projets et documents d'urbanisme faisant l'objet de la concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, le plan de prévention des risques technologiques, le plan de gestion des risques inondations, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le plan d'action pour le milieu marin, et le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

Votre commission a adopté un amendement CD16 présenté par votre rapporteur tendant à rappeler dans cet article les objectifs de la concertation préalable, d'après les dispositions applicables aux débats publics et concertations préalables organisés sous l'égide de la CNDP. Il est ainsi précisé que *« la concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable. »*

L'étude d'impact transmise à votre rapporteur indique que le nombre de projets susceptibles de faire l'objet d'une concertation préalable pourrait être estimé à 220 projets par an, sur un total de 1 000 projets entrant dans le champ de la mesure. Le coût d'une concertation préalable est évalué à 46 000 euros, dont 40 000 à la charge du porteur de projet. Le nombre de plans ou programmes pour lesquels une telle concertation serait organisée en dehors du champ de compétence propre de la CNDP pourrait être égal à 118, pour un coût unitaire évalué à près de 60 000 euros, dont 50 000 euros à la charge du porteur de projet.

La durée de la concertation préalable est dorénavant fixée : elle doit être comprise entre quinze jours et trois mois.

Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d’affichage sur le ou les lieux concernés. Le bilan de cette concertation est rendu public.

Le maître d’ouvrage indique les mesures qu’il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu’il tire de la concertation.

Les dépenses relatives à l’organisation matérielle d’une concertation préalable sont à la charge du maître d’ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, plan ou programme.

La concertation préalable peut être mise en œuvre à la demande de la CNDP, suite à la mise en œuvre du nouveau droit d’initiative (cf. *infra*), sur une base volontaire par le maître d’ouvrage, ou être imposée par l’autorité compétente pour autoriser un projet ou approuver un plan ou programme (sur ce dernier point, l’ordonnance ne modifie pas le régime antérieur).

Si elle est organisée librement par le maître d’ouvrage ou la personne responsable, ce dernier peut choisir les modalités de cette concertation, en ayant ou non recours à un garant, la seule obligation étant de respecter les dispositions de l’article L. 121-16 (objectifs, durée, bilan, dépenses).

Si le maître d’ouvrage ou la personne responsable fait le choix de faire appel à un garant désigné et rémunéré par la CNDP dans le cadre de l’article L. 121-16-1, son initiative a pour conséquence de fermer la possibilité de recours au droit d’initiative citoyenne, tel qu’il est prévu aux articles L. 121-17 et L. 121-17-1. (cf. *infra*).

Votre commission a adopté sur ce sujet un amendement CD20 de clarification présenté par votre rapporteur, précisant que le choix du garant, lorsque la concertation préalable est mise en œuvre à la demande du maître d’ouvrage ou de la personne publiée responsable, doit se faire parmi la liste nationale des garants établie par la CNDP. En conséquence, ce garant est rémunéré par la CNDP.

La CNDP doit alors désigner un garant (voir *infra*).

2. Un nouveau droit d’initiative citoyenne pour l’organisation d’une concertation préalable sur certains projets, plans ou programmes

Un nouveau droit d’initiative est ouvert aux citoyens pour demander au représentant de l’État l’organisation d’une concertation préalable sur un projet, plan ou programme soumis à évaluation environnementale, lorsqu’aucune concertation préalable n’est organisée par la CNDP, le maître d’ouvrage ou l’autorité compétente (article L. 121-17-1 et L. 121-19).

Les projets concernés sont ceux :

– **sous maîtrise d’ouvrage publique et dépassant un seuil de dépenses de 10 millions d’euros hors taxes ⁽¹⁾ et**

– **les projets privés bénéficiant de subventions publiques à l’investissement accordées sous forme d’aide financière nette au maître d’ouvrage pour un montant supérieur à 10 millions d’euros hors taxes.** Lorsqu’une collectivité finance directement une partie du projet (accès, réseaux), ces aides sont prises en compte. En revanche, les autres formes d’aides d’État, comme par exemple les tarifs de rachat, les aides fiscales, les avances remboursables, les prêts, ne le seraient pas.

Ce seuil de 10 millions d’euros conditionnant la possibilité de saisine mérite d’être examiné avec soin. Le fait de fixer un seuil unique pour des projets publics ou privés a fait l’objet de débats. Il convient de relever que l’étude d’impact transmise à votre rapporteur indique qu’en une année, 140 projets seraient susceptibles d’entrer dans le champ du droit d’initiative et que le seuil de 10 millions d’euros exclut de nombreux projets. Votre commission a adopté sur ce sujet un amendement CD13 présenté par votre rapporteur tendant à prévoir que le seuil fixé par décret ne pourra être supérieur à 5 millions d’euros afin que le droit d’initiative trouve à s’exercer.

Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale et ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP dans les conditions prévues au IV de l’article L. 121-8 du Code de l’environnement peuvent également faire l’objet de la nouvelle procédure d’initiative citoyenne.

Les projets totalement privés ne rentrent pas dans le cadre ainsi proposé mais il convient de souligner que, pour ces derniers, le préfet a la possibilité de demander une concertation préalable.

Les projets doivent au préalable faire l’objet d’une déclaration d’intention avant le dépôt de la demande d’autorisation (article L. 121-18). Aucun droit d’initiative ne peut être engagé en l’absence de publication de cette déclaration d’intention.

La publication peut être faite sur un site internet, et comporte plusieurs éléments : les motivations et raisons d’être du projet ; le cas échéant, le plan ou le programme dont il découle ; la liste des communes correspondant au territoire susceptible d’être affecté par le projet ; un aperçu des incidences potentielles sur l’environnement ; une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées ; les modalités déjà envisagées, s’il y a lieu, de concertation préalable du public.

(1) Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l’information et la participation du public à l’élaboration de certaines décisions susceptibles d’avoir une incidence sur l’environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l’évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.

Le maître d'ouvrage du projet transmet sa déclaration d'intention de projet à l'autorité administrative compétente pour l'autoriser.

S'agissant des plans et programmes soumis à évaluation environnementale, la déclaration d'intention est constituée par l'acte prescrivant leur élaboration dès lors qu'il est publié sur un site internet. Cet acte mentionne, s'il y a lieu, les modalités de concertation préalable du public envisagées.

Certains actes relatifs aux projets, plans ou programmes valent déclaration d'intention, tels que :

– les décisions de cas par cas imposant une étude d'impact sur un projet ⁽¹⁾, si celle-ci n'a pas déjà été faite, et dès lors que cette décision est publiée, accompagnée du formulaire de demande et d'une description des modalités de concertation préalable, sur le site internet ;

– les décisions de cas par cas imposant une évaluation environnementale sur un plan ou programme, si celle-ci n'a pas déjà été faite, dès lors que cette décision est publiée et si elle est accompagnée d'une description des modalités de concertation préalable.

Les mêmes exigences de publicité et de disponibilité de l'information sont alors exigées que pour une déclaration d'intention.

Comme cela a été précisé, le droit d'initiative citoyenne ne trouve pas à s'appliquer dans le cas d'un projet pour lequel le maître d'ouvrage a déjà organisé une concertation répondant aux obligations des articles L. 121-16 et L. 121-16-1. Il n'est pas non plus applicable aux procédures de modification des SCoT et des PLU, qui obéissent à des règles spécifiques portées par le code de l'urbanisme.

Le droit d'initiative est ouvert à (article L. 121-19) :

– un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal à 20 % de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention ;

– un conseil régional, départemental ou municipal ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention ;

– une association agréée de protection de l'environnement au niveau national, ou deux associations ou une fédération d'associations de protection de l'environnement agréée(s) dans le cadre de la région ou du département dont le

(1) cf. *présentation de l'évaluation environnementale au cas par cas pour les projets dont le dispositif de l'ordonnance n° 2016-1058 (deuxième partie du présent rapport).*

territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention.

Le droit d'initiative doit s'exercer dans le **délai de deux mois** suivant la publication de la déclaration d'intention. Ce délai apparaît trop bref pour réunir la population demandée. Votre commission a donc adopté un amendement CD18 présenté par votre rapporteur tendant à allonger ce délai à quatre mois lorsque l'initiative est portée par les citoyens afin d'assurer l'effectivité de ce nouveau droit.

Aucune concertation préalable organisée selon des modalités librement fixées ne peut être mise en œuvre dans ce même délai. Dans ce délai, seule une concertation préalable respectant les modalités fixées aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 peut être engagée par le maître d'ouvrage.

Le représentant de l'État apprécie la recevabilité de la demande, notamment au regard du territoire pouvant être affecté par le projet, plan ou programme et compte tenu de ses principaux impacts environnementaux et de ses retombées socio-économiques. Il décide de l'opportunité d'organiser une concertation préalable et, le cas échéant, doit fixer la durée et l'échelle territoriale de la participation.

Sa décision doit être motivée et rendue publique dans un délai maximum d'un mois. Toutefois, en l'absence de décision explicite dans ce délai, le représentant de l'État est réputé avoir rejeté la demande.

D. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DU GARANT

Les prérogatives du garant sont développées ainsi que, par conséquence, les dispositions encadrant ce rôle spécifique.

La CNDP établit une liste nationale de garants et la rend publique.

Elle peut radier de sa liste tout garant ayant manqué à ses obligations.

L'article L. 121-1-1 dispose que le garant est désigné parmi les membres de la liste et indemnisé par la CNDP. Les obligations du garant sont renforcées : *« le garant est tenu à une obligation de neutralité et d'impartialité et veille notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions, et de présenter des observations et propositions »*. Votre commission a adopté un amendement CD 14 présenté par votre rapporteur visant à préciser que le garant veille à la diffusion de l'ensemble des expertises présentées par les parties prenantes. Il s'agit ainsi d'offrir l'information la plus large possible, permettant l'expression de tous les points de vue.

Des règles précises sont prévues afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts. Ne peuvent ainsi être désignées garants les personnes intéressées au projet à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à concertation préalable. En cas d'empêchement du garant, la CNDP désigne un garant remplaçant, fixe la date de reprise de la concertation préalable et en informe le public.

Un garant doit être désigné après la tenue de chaque débat public ou concertation préalable, pour assurer le suivi entre ces procédures préalables en amont et la suite de la procédure d'autorisation.

Il convient de souligner que ces dispositions s'appliquent aux garants qui sont désignés par la CNDP (concertation préalable organisée à la demande de la CNDP, de l'autorité compétente pour autoriser, par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, ou suite à la mise en œuvre du droit d'initiative).

En revanche, la situation dans laquelle la concertation préalable est librement organisée par le maître d'ouvrage ou la personne publique obéit à des règles différentes. Dans ces situations, le choix du garant et sa rémunération reviennent à celui qui décide librement d'organiser la concertation préalable. Ce type de concertation préalable ne peut toutefois pas fermer la voie au droit d'initiative défini à l'article L. 121-17-1.

Le garant peut demander à la CNDP, qui en supporte le coût, une étude technique ou expertise complémentaire. Votre commission a adopté sur cet article un amendement CD15 présenté par votre rapporteur qui vise à ce que, lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à la réalisation d'une étude technique ou expertise complémentaire, le garant motive, le cas échéant, sa décision de ne pas transmettre cette demande auprès de la Commission nationale du débat public.

Le garant statue sur l'opportunité de donner suite aux demandes de communication adressées, soit au maître d'ouvrage, soit à l'autorité publique compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou le programme. Il peut adresser toute demande à la personne responsable du plan ou au maître d'ouvrage du projet.

Le public peut lui adresser ses observations et propositions par voie électronique ou postale, pour publication sur un site internet.

Le garant établit un bilan dans un délai d'un mois suivant la fin de la procédure, qui comporte une synthèse des observations et propositions présentées et, le cas échéant, mentionne les évolutions du projet qui résultent de la concertation préalable. Ce bilan est rendu public.

La loi pour la croissance précitée prévoyait une entrée en vigueur fixée par décret au plus tard au 1^{er} janvier 2017. Toutefois, compte tenu de la parution du décret n° 2017-626 le 26 avril 2017, les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance

ne sont pas applicables aux projets ayant fait l'objet, avant le 1^{er} janvier 2017, d'une décision ou d'une recommandation de la CNDP. Elles ne sont pas non plus applicables aux projets, plans et programmes dont les modalités d'organisation d'une autre procédure de concertation préalable ont été publiées avant le 1^{er} janvier 2017. Pour les projets qui n'ont pas fait l'objet d'une décision ou d'une recommandation de la CNDP ou d'une autre procédure de concertation préalable avant le 1^{er} janvier 2017, les dispositions relatives au droit d'initiative ne sont pas applicables dès lors qu'ils ont fait l'objet d'un avis d'enquête publique ou d'un avis de mise à disposition du public avant le 1^{er} juillet 2017. Enfin, les dispositions des articles 2 et 3 de l'ordonnance ne sont pas applicables aux projets, plans et programmes qui ont fait l'objet d'un avis d'enquête publique ou d'un avis de mise à disposition du public avant le 1^{er} janvier 2017.

II. LES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE 3 DE L'ORDONNANCE)

L'article 3 de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 modifie et complète le chapitre III du Titre II du Livre Ier du code de l'environnement, le faisant passer de 19 à 28 articles. Sept articles (art. L. 120-1 et suivants) qui se trouvaient auparavant dans le chapitre premier y sont transférés. Les deux sections existantes sont transformées en quatre sections, la première étant divisée en deux sous-sections.

L'article 3 de l'ordonnance **réforme et dématérialise l'enquête publique** à compter du 1^{er} janvier 2017. Si le principe est une information dématérialisée, l'affichage et, selon l'importance du projet, la publication locale, demeurent obligatoires. Le public peut consulter le dossier sur Internet pendant toute la durée de l'enquête et faire parvenir ses observations par ce moyen. Les points et horaires de consultation du dossier sur un poste informatique en libre accès sont précisés dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Un dossier et un registre sur support papier demeurent accessibles en un ou plusieurs lieux. Enfin, le recours à une enquête unique est facilité en l'absence de commun accord des autorités compétentes puisque le préfet, dès lors qu'il est autorité compétente pour l'une des enquêtes, peut ouvrir et organiser l'enquête unique.

L'article L. 123-1-A nouveau précise le champ d'application des dispositions ainsi que la forme prise par cette participation.

Le champ d'application des dispositions du chapitre est assez large puisqu'il s'applique aux projets mentionnés à l'article L. 122-1, aux plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4, mais aussi aux autres décisions « *qui ont une incidence sur l'environnement* ».

En fonction des cas, la participation du public peut prendre trois formes différentes :

– une enquête publique pour les projets définis à l'article L. 123-1 et suivants ;

– une participation par voie électronique pour les plans, programmes et projets définis à l'article L. 123-19 ;

– une participation hors procédure particulière pour les cas déterminés par les articles L. 123-19-1 et suivants.

A. LES ENQUÊTES PUBLIQUES

1. Champ d'application et objet

L'article L. 123-1, qui fixe l'objet de l'enquête publique, fait l'objet d'une modification de précision : les « *observations et propositions recueillies* » deviennent des « *observations et proposition parvenues* ». En effet, dans la mesure où la participation du public par voie électronique est encouragée, les observations et propositions du public ont davantage vocation à arriver d'elles-mêmes par internet qu'à être recueillies sur le terrain par le commissaire enquêteur.

L'article L. 123-2 détaille les projets faisant l'objet d'une enquête publique, préalablement à leur adoption et **prévoit la participation du public sous forme électronique**. Il fait l'objet de plusieurs modifications rédactionnelles pour tenir compte de la renumérotation de plusieurs articles du code de l'environnement et du code de l'urbanisme.

Enfin, des modifications rédactionnelles sont apportées pour mettre la législation en conformité avec la terminologie désormais en vigueur :

– l'expression « *étude d'impact* » est remplacée par le concept d'« *évaluation environnementale* » ;

– l'« *autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement* » devient l'« *autorité environnementale* » ;

– la « *procédure de mise à disposition du public* » devient une « *procédure de participation du public* ».

Cet article a été ultérieurement complété par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui a ajouté les « *projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive* » à la liste des projets devant faire l'objet d'une enquête publique.

2. Procédure et déroulement

L'article L. 123-4 est doublement modifié :

– d'une part, dans le cas où une concertation préalable s'est tenue sous l'égide d'un garant, l'article permet à ce garant d'être nommé commissaire enquêteur, sous le contrôle du président du tribunal administratif ;

– d'autre part, **il supprime, par souci de simplification, le suppléant** qui était nommé en même temps que le commissaire enquêteur et qui se substituait à lui en cas d'empêchement. Cette nomination constituait une démarche administrative lourde et le plus souvent inutile, les défaillances de commissaires enquêteurs étant rares. Désormais, dans une telle hypothèse, le tribunal administratif interrompra l'enquête pour nommer un enquêteur remplaçant (*cf. infra* art. L. 123-15).

L'article L. 123-6 apporte des précisions sur la procédure à appliquer lorsque la réalisation d'un projet est soumise à **plusieurs enquêtes publiques** et lorsque les autorités compétentes ne s'entendent pas pour coordonner leurs travaux dans le cadre d'une seule enquête : dans ce cas, c'est le représentant de l'État, dès lors qu'il est autorité compétente pour l'une des enquêtes, qui peut « ouvrir et organiser l'enquête unique ».

Ce même article prévoit également la possibilité de procéder à **une enquête unique** lorsque les enquêtes de plusieurs projets peuvent être organisées simultanément et que cela apporte un bénéfice à l'information du public. Ces deux modifications ont pour objet de simplifier la procédure d'enquête publique.

L'article L. 123-7 fait l'objet d'une modification de coordination pour tenir compte de la renumérotation de certains articles.

L'article L. 123-9, entièrement réécrit, offre la possibilité de réduire à 15 jours (contre 30 habituellement) la durée de l'enquête publique pour un projet ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale. De la même manière, l'éventuelle prolongation de l'enquête qui pouvait être de trente jours jusqu'en 2016, est désormais limitée à 15. Cette décision est portée à la connaissance du public, ce qui semblait implicite mais n'était pas précisé dans la rédaction antérieure de l'article. **La réduction des délais**, qui n'est pas possible lorsque le projet fait l'objet d'une évaluation environnementale, **est dictée par un souci d'efficacité**.

L'article L. 123-10 est particulièrement enrichi par rapport à la version d'origine, dans la mesure où il a été **modifié trois fois en onze mois** : d'abord par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 dont la version a été en vigueur du 3 août au 31 décembre 2016, puis par l'ordonnance n° 2016-1060, également datée du 3 août 2016 mais entrée en application le 1^{er} janvier 2017, puis par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 d'application immédiate.

Dans sa version actuelle, cet article précise les modalités matérielles de l'enquête et fournit toutes précisions sur l'aspect dématérialisé de la consultation et des éventuelles observations.

Ainsi, il impose **une double information du public par voie dématérialisée et par voie d'affichage**. En fonction de l'importance du projet, la « *publication locale* » est aussi requise.

Il augmente et précise également les mentions que doit comporter l'avis qui informe le public, aussi bien pour des raisons pratiques (lieu et horaires où le dossier peut être consulté, etc.) que pour tenir compte des nouvelles possibilités de consultation dématérialisée (adresses des sites internet, etc.).

Cet article complète ensuite **l'obligation consistant à indiquer l'existence de tout rapport sur les incidences environnementales**, de toute étude d'impact ou de tout dossier comprenant des informations environnementales. Cette obligation existait dans la version antérieure dans un certain nombre de cas déterminés par décret et dans le cadre d'une phase expérimentale. L'ordonnance supprime le renvoi à un décret et rend l'obligation systématique.

Dans sa nouvelle version, cet article prévoit en outre **l'obligation de mettre à disposition du public les éventuels avis des collectivités territoriales** et de leurs groupements, ce qui n'était pas le cas auparavant.

L'article L. 123-11 fait l'objet d'une modification rédactionnelle afin de tenir compte de la codification de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations publiques entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif social et fiscal.

L'article L. 123-12 précise les modalités de mise en ligne du dossier d'enquête publique. Il pose **deux principes fondamentaux que sont la conservation d'une version papier et la gratuité** :

– « *il reste consultable (...) sur support papier* » ;

– « *un accès gratuit au dossier est également garanti par un ou plusieurs postes informatiques ouverts dans un lieu public* ».

La nouvelle rédaction de cet article prévoit également que, lorsqu'un débat public ou une concertation préalable a été organisé, le dossier comporte « *la synthèse des observations et propositions formulées par le public* ».

L'article L. 123-13 fait l'objet d'une modification rédactionnelle ainsi que d'une modification de fond qui **systématise la possibilité offerte au public de faire parvenir ses observations et proposition par voie dématérialisée**. Dans la rédaction antérieure, il ne s'agissait que d'une possibilité soumise à un décret d'application pris en Conseil d'État. La nouvelle rédaction permet au public d'user

de cette possibilité de manière systématique, même si d'autres modalités peuvent être proposées.

Une disposition prévoit que les observations et propositions du public ne sont consultables qu'en ligne, ce qui risque de poser un problème de numérisation des documents reçus sous forme papier. D'ailleurs, face à cette difficulté, le Gouvernement a repoussé, par voie réglementaire ⁽¹⁾, au 1^{er} mars 2018 l'entrée en vigueur de cette mesure. Afin de contrer cet obstacle, le rapporteur propose de réserver la diffusion en ligne aux seules observations et propositions reçues par voie électronique, les autres étant toujours consultables sous forme papier.

Votre commission a adopté un amendement CD5 qui prévoit que seules les observations et propositions recueillies par internet devront faire l'objet d'une mise en ligne obligatoire. En effet, numériser l'ensemble des documents reçus sous format papier supposerait un travail considérable de la part de l'administration préfectorale et des collectivités territoriales. Ces documents resteront toutefois consultables sous forme papier.

L'article L. 123-14 a d'abord été modifié par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, puis par la présente ordonnance n° 2016-1060 qui est entrée en application le 1^{er} janvier 2017. Cet article traite des conséquences sur les enquêtes publiques des modifications substantielles apportées au projet, plan ou programme une fois la consultation lancée.

En effet, selon une jurisprudence constante, le projet soumis à l'enquête peut être modifié pour tenir compte des résultats de celle-ci, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'économie générale du projet, auquel cas une nouvelle enquête publique devient nécessaire. C'est pourquoi la législation permet à l'autorité compétente de suspendre l'enquête pendant une durée maximum de six mois durant lesquels la personne responsable de l'opération peut intégrer des modifications substantielles. L'enquête est alors prolongée d'une durée d'au moins 30 jours. Cet article permet également d'ouvrir une enquête complémentaire si l'économie générale du projet est modifiée, Celle-ci porte alors uniquement sur « *les avantages et les inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement* ».

La version de cet article issue de l'ordonnance n° 2016-1060 précise et complète la version d'origine sur plusieurs points :

– la **suspension de l'enquête publique** est devenue possible depuis le 1^{er} janvier non seulement **si le projet est substantiellement modifié**, mais également **si l'étude d'impact ou le rapport sur les incidences environnementales le sont** ;

(1) Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017.

– pendant l’interruption de l’enquête, les éventuelles modifications apportées par le responsable du projet sont portées pour avis à la connaissance non seulement de l’autorité environnementale comme cela était déjà le cas dans le passé, mais aussi, le cas échéant, à celle des collectivités territoriales et à leurs groupements qui ont été préalablement consultés, ce qui constitue une nouveauté ;

– par cohérence, les collectivités territoriales et leurs groupements qui ont été préalablement consultés sont également saisis une seconde fois lorsque les modifications sont significatives au point de modifier l’économie générale du projet et d’entraîner l’ouverture d’une enquête publique complémentaire.

L’article L. 123-15 traite des conclusions de l’enquête publique et dispose notamment que le rapport du commissaire enquêteur doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l’enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d’ouvrage. Cet article, qui prévoit également le cas de la défaillance du commissaire enquêteur, est modifié sur trois points :

– la version d’origine prévoyait la publication du rapport de l’enquête et des conclusions motivées sans en préciser les modalités. Le texte entré en application le 1^{er} janvier dispose que, désormais le rapport et les conclusions sont rendus publics « *par voie dématérialisée* », **tout en continuant à être consultables sur support papier** ;

– le texte tire les conséquences de la suppression par l’article L. 123-4 du suppléant du commissaire enquêteur. Ainsi, en cas de défaillance du commissaire-enquêteur (absence de remise du rapport), c’est un « *nouveau commissaire enquêteur ou une nouvelle commission d’enquête* » que le président du tribunal administratif doit nommer ;

– l’article est enrichi par une disposition qui **rend possible l’organisation d’une réunion publique** destinée à répondre « *aux éventuelles réserves, recommandations ou conclusions défavorables du commissaire enquêteur (...)* ». Cette réunion est organisée par l’« *autorité compétente* » dans un délai de **deux mois après la clôture de l’enquête**, en présence du maître d’ouvrage mais pas nécessairement du commissaire enquêteur ou de la commission d’enquête qui sont toutefois « *informés de la tenue d’une telle réunion* ».

L’article L. 123-16 est modifié pour apporter une précision : l’absence de possibilité, pour le public, d’intervenir par voie électronique dans une participation pour des plans, programmes et projets non soumis à enquête publique est un motif de suspension de décision par la justice administrative.

L’article L. 123-17 n’est pas modifié.

L’article L. 123-18 traite des modalités de prise en charge des frais de l’enquête publique qui restent à la charge du responsable du projet.

Dans sa nouvelle rédaction, et dans un souci de simplification, cet article revient sur la provision pour frais que le responsable de projet devait obligatoirement verser dès la nomination du commissaire enquêteur. Désormais, il faut **une demande motivée du commissaire enquêteur** pour que le **président du tribunal administratif décide de l'éventuel versement d'une avance** dont il fixe le montant ainsi que le délai de versement. La procédure de provision pour frais pourra, par exemple, être mise en œuvre en cas de doute sur la solvabilité du responsable de projet.

B. LA PARTICIPATION DU PUBLIC POUR LES PLANS, PROGRAMMES ET PROJETS NON SOUMIS À ENQUÊTE PUBLIQUE

L'article L. 123-19, dans la version d'origine était le dernier article du chapitre et prévoyait la publication d'un décret en Conseil d'État destiné à préciser les modalités d'application des dispositions précédentes.

Cet article a été modifié par l'ordonnance n° 2016-1060 qui a relégué l'obligation de publication d'un décret en Conseil d'État à l'article L. 123-19-8 (*cf. infra*).

Cet article regroupe désormais les procédures de mise à disposition du public qui se trouvaient jusqu'à présent dans le chapitre II relatif à l'évaluation environnementale (anciens articles L. 122-1-1 et L. 122-8), tout en les modernisant et en les dématérialisant.

Cet article énonce désormais les règles qui s'appliquent à la participation du public pour les plans, programmes et projets non soumis à enquête publique mais soumis à l'évaluation environnementale.

Cette participation est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour autoriser ou approuver les projets, plans ou programmes concernés. **Le public peut déposer en ligne des observations et propositions dans un délai minimal de trente jours** suivant le début de la participation. Les projets, plans ou programmes ne peuvent être adoptés ou approuvés avant l'expiration d'un délai minimal de quatre jours suivant la clôture de la participation électronique. La synthèse des observations et propositions du public est publiée en ligne pendant une durée minimale de trois mois avec l'indication de celles dont il a été tenu compte ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision.

Le I. de cet article détaille le champ d'application de ces dispositions. Il s'agit principalement des projets faisant l'objet d'une évaluation gouvernementale mais qui sont exemptés d'enquête publique ainsi que d'un certain nombre de plans et programmes faisant également l'objet d'une évaluation environnementale mais pour lesquels une enquête publique n'est pas requise en application des dispositions particulières qui les régissent.

Dans tous les cas, « *la participation du public s'effectue par voie électronique* ».

Le II. de cet article apporte des précisions dans deux domaines : d'une part, la liste des pièces que doit comporter le dossier soumis à la procédure et, d'autre part, les mentions que doit comporter l'avis informant le public.

Le dossier soumis à procédure comprend les mêmes pièces que celles prévues à l'article L. 123-12 (*cf. supra*). **Ces éléments sont mis à disposition du public par voie électronique, sauf dans le cas de demandes dérogatoires présentées dans des conditions très particulières**, notamment lorsque « *le volume ou les caractéristiques* » du dossier ne permettent pas sa numérisation. **Le support papier devient donc l'exception.**

L'avis informant le public fait l'objet à la fois d'une mise en ligne et d'un affichage. Il comporte toutes les mentions nécessaires à l'information des citoyens : le projet, les coordonnées des autorités compétentes, les décisions susceptibles d'être adoptées au terme de la participation, les indications des dates de début et de fin de la participation, l'adresse du site internet sur lequel le dossier peut être consulté, etc.

Enfin, les observations et propositions du public ne peuvent plus désormais être déposées que par voie électronique.

C. LA PARTICIPATION DU PUBLIC HORS PROCÉDURES PARTICULIÈRES

La section 3 (articles L. 123-19-1 à L. 123-19-7) traite de la participation du public hors procédure particulière. Elle reprend les anciens articles L. 120-1 à L. 120-3 du même code en y apportant des modifications mineures.

L'article L. 123-19-1, anciennement L. 120-1, définit les conditions et limites des dispositions de la section 3 pour les décisions autres que les décisions individuelles.

Les projets de décisions, accompagnés d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs du projet concerné, doivent être publiés par voie électronique et mis en consultation sur support papier, dans les préfetures et les sous-préfetures ou au siège de l'autorité selon le cas, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants, l'article L. 123-19-1 prévoit des modalités alternatives à la voie électronique : l'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux et horaires où le projet de décision accompagné de la note de présentation peuvent être consultés et où des observations et propositions peuvent être déposées sur un registre sont portées à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie ou au siège du

groupement selon le cas. Les communes disposant d'un site Internet mettent aussi ces informations ainsi que la note de présentation et le projet de décision à disposition du public par voie électronique.

Dans tous les cas, le public dispose d'un délai qui ne peut être inférieur à 21 jours pour présenter ses observations. Les projets de décisions ne peuvent être définitivement adoptés avant l'expiration d'un délai permettant la prise en compte des observations formulées par le public, et en tout état de cause de quatre jours minimum. L'auteur de la décision doit **publier par voie électronique ou tenir à la disposition du public une synthèse de ces observations.**

Seuls l'État, ses établissements publics et les grandes collectivités doivent mentionner sur leur synthèse les observations du public dont il a été tenu compte.

Enfin, dans les communes de moins de 2 000 habitants, la participation peut être organisée dans le cadre d'une réunion publique, après affichage en mairie des lieux, date et heure de cette réunion au moins huit jours à l'avance. L'affichage précise les lieux et horaires où le projet de décision peut être consulté. Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai minimal de quatre jours à compter de la date de cette réunion.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants, il est ici aussi prévu une procédure alternative à la voie électronique : l'affichage. Les observations doivent être déposées dans un délai qui ne peut être inférieur à 15 jours à compter du début de l'affichage. Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai d'au moins trois jours.

L'ordonnance apporte à cet article deux précisions d'importance :

– les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux procédures « *qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent* » les décisions soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration ;

– ne sont pas considérées comme ayant une incidence sur l'environnement « *les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif* ». Cette disposition, qui existait déjà pour les décisions individuelles est étendue aux à l'ensemble des autres décisions.

Enfin, un alinéa relatif à la phase d'expérimentation de la mise à disposition de documents par voie électronique, devenu caduc, est supprimé.

L'article L. 123-19-2 reprend dans leur intégralité les dispositions de l'ancien article L. 120-1-1 et définit les conditions et limites des dispositions de la section 3 pour les décisions individuelles qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article précédent.

La seule modification apportée par l'ordonnance n° 2016-1060 consiste en l'ajout d'un alinéa qui précise que les dispositions du III., applicables aux communes de moins de 10 000 habitants, s'appliquent également à la collectivité de Saint-Martin et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les articles L. 123-19-3 à L. 123-19-7, qui complètent et précisent la section 3, reprennent respectivement les articles L. 120-1-2, L. 120-1-3, L. 120-1-4, L. 120-2 et L. 120-3 de la rédaction originelle du code de l'environnement, sans les modifier.

D. DISPOSITIONS FINALES

L'article L. 123-19-8 prévoit la publication d'un décret en Conseil d'État pour les conditions d'application du présent chapitre. Ce décret a été publié le 25 avril 2017 et porte le numéro 2017-626.

III. DISPOSITIONS RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LA GESTION DE L'EAU ET DISPOSITIONS DIVERSES (ARTICLES 4 À 9 DE L'ORDONNANCE)

A. MODIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX SCHEMAS DIRECTEURS D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX ET AUX SCHEMAS D'AMENAGEMENT DES EAUX

Les 2° à 6° de l'article 4 de l'ordonnance modifient les règles applicables aux procédures de participation du public mises en œuvre lors de l'élaboration, de la modification ou de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui sont les deux principaux types de documents autour desquels s'articule la planification de l'eau.

En Corse, le SDAGE et les SAGE sont régis par des règles spécifiques qui sont abordées à l'article 5.

1. Modification des règles générales

Le 2° l'article 4 modifie les règles relatives aux procédures de participation applicables lors de l'**élaboration des SDAGE**.

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

Créés par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 ⁽¹⁾, les SDAGE ont pour objet de *définir ce que doit être la gestion équilibrée de la ressource en eau sur un bassin*. La France métropolitaine est partagée en six bassins : Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie, Rhin-Meuse, Artois-Picardie. (La Corse dispose d'un SDAGE spécifique, de même que chaque département d'outre-mer.)

Les projets de SDAGE sont *élaborés par les comités de bassins*, organismes composés à 40 % de représentants des collectivités territoriales, à 40 % de représentants des usagers et à 20 % de représentants de l'État et de ses établissements publics. Ils sont ensuite soumis à une procédure de participation du public. Enfin, ils sont adoptés par les comités de bassin puis approuvés par le préfet coordonnateur de bassin.

L'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévoit que *le SDAGE comprend* :

- un résumé présentant l'objet et la portée du document ainsi que la procédure d'élaboration ;
- la définition des orientations fondamentales qui doivent permettre de satisfaire aux principes prévus à l'article L. 211-1 (qui définit la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau) et à l'article L. 430-1 du code de l'environnement, relatif à la préservation des milieux aquatiques et à la protection du patrimoine piscicole ;
- les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis en application des IV à VII de l'article L. 212-1 du code de l'environnement et les motivations éventuelles d'adaptation de ces objectifs ;
- les objectifs de réduction et d'élimination des rejets des substances prioritaires et des substances dangereuses prévus par l'article R. 212-9 du code de l'environnement ;
- la description des dispositions nécessaires pour décliner les orientations fondamentales, atteindre les objectifs de qualité et de quantité des eaux et pour prévenir la détérioration de l'état des eaux ;
- la liste des valeurs seuils retenues pour l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines ainsi que les listes des substances dangereuses et des polluants non dangereux pour lesquels des mesures de prévention ou de limitation des introductions dans les eaux souterraines sont définies ;
- un résumé présentant la démarche d'adaptation au changement climatique pour le bassin.

Le SDAGE est également accompagné, à titre informatif, d'une série de documents définis par l'arrêté du 17 mars 2006 tels qu'une présentation synthétique de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique ou une description du dispositif de suivi destiné à évaluer la mise en œuvre du SDAGE.

Le **2° de l'article 4** maintient le principe selon lequel le projet de SDAGE est mis à disposition du public un an au moins avant la date prévue pour son entrée en vigueur et **élargit le champ des documents soumis à la consultation du public**. Il prévoit que le public aura désormais également accès à une évaluation environnementale. De plus, il prévoit que le calendrier et le programme de travail

(1) Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

indiquant les modalités d'élaboration ou de mise à jour du SDAGE seront mis à disposition du public trois ans au moins avant sa date d'entrée en vigueur et qu'une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin en matière de gestion de l'eau sera mise à disposition du public deux ans au moins avant l'entrée en vigueur du SDAGE.

Dans tous les cas, ces documents sont **mis à disposition pour une durée minimale de six mois** et le comité de bassin publie à l'issue de chaque phase de participation du public une synthèse des avis et des observations recueillies qui indique la manière dont il en a été tenu compte.

La dématérialisation de la procédure de participation du public, qui était auparavant une faculté ⁽¹⁾ **devient la règle** et le principe selon lequel le projet de SDAGE doit être mis à disposition du public dans les préfectures et au siège de l'agence de l'eau du bassin est supprimé (en revanche, il est prévu qu'« *un exemplaire du dossier est consultable sur support papier en un lieu déterminé à compter de l'ouverture de la mise à disposition* »).

Enfin, la **procédure de consultation des personnes publiques** qui existait auparavant est **supprimée**. Dans sa rédaction antérieure, l'article L. 212-2 du code de l'environnement prévoyait que le Comité national de l'eau, le Conseil supérieur de l'énergie, le Centre national de la propriété forestière, les conseils régionaux et départementaux, les établissements publics territoriaux de bassin et les chambres consulaires devaient rendre un avis sur le SDAGE.

Ces obligations de consultation sont en fait reprises dans le projet de décret relatif aux SDAGE et aux SAGE modifiant les articles relatifs à ces schémas pour tenir compte de la publication de l'ordonnance ; est ainsi prévue une transmission pour avis de certains documents à certaines des personnes publiques qui étaient mentionnées dans la version antérieure de l'article L. 212-2 ⁽²⁾. Il prévoit ainsi que les documents mentionnés au II de l'article L. 212-2, c'est-à-dire les documents relatifs à l'analyse des caractéristiques du bassin, des incidences des activités sur l'état des eaux, l'analyse économique des utilisations de l'eau et les registres répertoriant les zones faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires particulières ainsi que les zones de captages destinées à l'alimentation en eau potable sont transmis pour avis :

- au Comité national de l'eau ;
- aux conseils maritimes de façade ;

(1) L'ancienne rédaction de l'article L. 212-1 prévoyait qu'« *un an au moins avant la date prévue de son entrée en vigueur, il met le projet de schéma directeur à la disposition du public, pendant une durée minimale de six mois, dans les préfectures, au siège de l'agence de l'eau du bassin et, éventuellement, par voie électronique, afin de recueillir ses observations* ».

(2) Article 1^{er} du projet de décret relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux modifiant le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales (<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-aux-schemas-directeurs-d-a1645.html>).

- aux conseils régionaux et aux conseils départementaux ;
- aux établissements publics territoriaux de bassin ;
- aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ;
- aux commissions locales de l'eau ;
- aux chambres consulaires ;
- aux organismes de gestion des parcs naturels régionaux et aux établissements publics des parcs nationaux ;
- aux conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

La transmission pour avis aux conseils maritimes de façade, aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, aux commissions locales de l'eau et aux conseils économiques, sociaux environnementaux régionaux n'était auparavant pas prévue par la loi. Par ailleurs, la transmission au Conseil supérieur de l'énergie et au Centre national de la propriété forestière est supprimée.

Cependant, le projet de décret – qui a fait l'objet d'une consultation du public en janvier 2017 ⁽¹⁾ – n'a pas encore été publié ; en l'état actuel du droit, toute procédure de transmission pour avis est donc supprimée.

Les 3° à 6° de l'article 4 modifient les règles applicables aux **schémas d'aménagement et de gestion des eaux**.

(1) <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-aux-schemas-directeurs-d-a1645.html>

Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux

Institués comme les SDAGE par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les SAGE ont pour objet de définir ce que doit être la gestion équilibrée de la ressource en eau dans chaque sous-bassin.

Ils sont élaborés par les *commissions locales de l'eau*, organismes composés :

- de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, d'établissements publics locaux et, le cas échéant, de l'établissement public territorial de bassin (qui doivent détenir au moins 50 % des sièges) ;
- de représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées (qui doivent détenir au moins 25 % des sièges) ;
- de représentants de l'État et de ses établissements publics intéressés.

L'article L. 212-5-1 du code de l'environnement prévoit que *les SAGE comportent un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques* (dont le contenu est défini par l'article R. 212-46 du code de l'environnement) *ainsi qu'un règlement* qui peut :

- définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage ;
- définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau ;
- indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau, ceux qui sont soumis à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

Le 3° de l'article 4 modifie l'article L. 212-4 du code de l'environnement qui prévoit que **le préfet crée une commission locale de l'eau** pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du SAGE, en ajoutant à cette liste le cas où il est procédé à une **modification du SAGE**.

Le 4° de l'article 4 modifie l'article L. 212-6 du code de l'environnement pour **supprimer la transmission pour avis des projets de SAGE** aux conseils départementaux et régionaux, aux communes et à leurs groupements, aux chambres consulaires, etc. Le projet de décret relatif aux SDAGE et aux SAGE prévoit d'inscrire au niveau réglementaire le principe de transmission pour avis des projets de SAGE aux personnes publiques qui étaient mentionnées par l'ancienne rédaction de l'article L. 212-6 mais aussi aux conseils maritimes de façade et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ⁽¹⁾. Toutefois, là encore, ce projet de décret n'ayant pas été publié, en l'état actuel du droit, toute procédure de transmission pour avis est supprimée.

(1) Article 10 du projet de décret relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux modifiant le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales (<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-aux-schemas-directeurs-d-a1645.html>).

Le 5° de l'article 4 modifie l'article L. 212-7 du code de l'environnement pour **définir précisément** les cas dans lesquels le préfet peut modifier les SAGE et prévoit que la modification d'un SAGE par le préfet ne sera possible que pour :

- rendre le SAGE compatible avec un document de rang supérieur ;
- corriger des erreurs matérielles ;
- procéder à un ajustement des documents du schéma si cet ajustement n'entraîne pas de conséquences pour les tiers et ne remet pas en cause l'économie générale du schéma.

Par ailleurs, le principe selon lequel les SAGE peuvent être adaptés dans les conditions définies à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme est conservé.

De plus, la nouvelle rédaction de l'article L. 212-7 prévoit que **la modification du SAGE** doit faire l'objet d'une **procédure de participation du public** par voie électronique, selon les modalités prévues par l'article L. 123-19 du code de l'environnement. Le projet de modification doit ensuite être approuvé par le représentant de l'État dans le département.

Le 6° de l'article 4 modifie l'article L. 212-9 du code de l'environnement pour prévoir que la **révision d'un SAGE** doit faire l'objet de la **procédure de participation du public** définie par l'article L.123-19, ce qui constitue une évolution car la rédaction antérieure prévoyait qu'« *il peut être procédé à la révision de tout ou partie du schéma d'aménagement et de gestion des eaux dans les conditions définies à l'article L. 212-6* », ce qui impliquait la réalisation d'une enquête publique. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, cette modification vise à introduire une gradation dans les modalités de participation du public, afin de les adapter aux enjeux des procédures auxquelles elles s'appliquent.

2. Modification des règles applicables à la Corse

L'article 5 modifie l'article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales, qui concerne le SDAGE et les SAGE de Corse, dont l'élaboration est régie par des dispositions différentes de celles des autres SDAGE et SAGE. À titre d'exemple, c'est à l'initiative de la collectivité territoriale de Corse que le SDAGE de Corse est élaboré par le comité de bassin.

Le 1° de l'article 5 prévoit que le projet de SDAGE fait l'objet de la procédure de participation du public prévue au II de l'article L. 212-2 du code de l'environnement, modifié par l'article 4 de l'ordonnance.

Toutefois, contrairement aux modifications réalisées par l'article 4 pour les autres SDAGE, **l'article 5 ne supprime pas la transmission pour avis du SDAGE de Corse** aux personnes publiques mentionnées par l'article L. 4424-36 (conseils départementaux, représentant de l'État, conseil économique, social et

culturel de Corse, chambres consulaires.). Cependant, le principe selon lequel le préfet procède à cette transmission si celle-ci n'a pas été réalisée par le comité de bassin est supprimé par le **3° de l'article 5**.

Dans la lignée des réformes réalisées par l'article 4 pour **dématérialiser les procédures**, le **2° de l'article 5** supprime le principe selon lequel le projet de SDAGE doit être tenu à la disposition du public au siège de l'Assemblée de Corse, dans les préfectures et les sous-préfectures.

Enfin, le **4° de l'article 5** insère dans l'article L. 4424-36 des dispositions relatives à la **révision et à la modification des SAGE**.

En ce qui concerne la **modification des SAGE**, le texte prévoit qu'ils peuvent être modifiés par la collectivité territoriale de Corse, après avis ou sur proposition de la commission locale de l'eau ou du représentant de l'État, dans les conditions prévues à l'article L. 212-7 du code de l'environnement (cf. **1**). Le projet de modification fait l'objet d'une **procédure de participation** dématérialisée. À la fin du processus, le SAGE modifié est approuvé par l'Assemblée de Corse.

En ce qui concerne la **révision des SAGE**, l'article L. 4424-36 prévoit que cette révision est réalisée dans les conditions prévues par l'article L. 212-9 du code de l'environnement. Cet article, qui a été modifié par l'article 4, prévoit désormais que le projet de révision fait l'objet de la **procédure de participation dématérialisée** prévue à l'article L. 123-19.

L'introduction d'un renvoi à l'article L. 212-9 du code de l'environnement dans l'article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales pouvant laisser penser que la révision d'un SAGE reviendrait désormais au représentant de l'État dans le département⁽¹⁾, votre rapporteur proposera une rédaction plus explicite rappelant la compétence de la collectivité territoriale de Corse en ce domaine.

B. AUTRES MODIFICATIONS DES PROCÉDURES DE PARTICIPATION APPLICABLES DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DE L'EAU

Le **1° de l'article 4** modifie l'article L. 211-14 du code de l'environnement qui impose aux exploitants de **parcelles riveraines de certains cours ou plans d'eau** de mettre en place et de maintenir une **couverture végétale** permanente composée d'espèces adaptées à l'écosystème naturel environnant. L'article L. 211-14 prévoit que la liste des cours et plans d'eau le long desquels cette obligation s'applique est arrêtée par l'autorité administrative après que le public a été mis à même de formuler des observations. **Le 1° supprime la procédure de participation du public** prévue par cet article. Selon les

(1) *Le premier alinéa de l'article L. 212-9 du code de l'environnement dispose que « Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux peut être révisé en tout ou partie par le représentant de l'État dans le département après avis ou sur proposition de la commission locale de l'eau. ».*

informations communiquées à votre rapporteur, c'est désormais la procédure de participation définie par les articles L. 123-19-1 et suivants du code de l'environnement créés par l'article 2 qui s'appliquera (ces articles concernent la procédure dite « supplétive », qui définit les conditions dans lesquelles le principe de participation du public est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, lorsque celles-ci ne sont pas déjà soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration).

Le 7° et le 8° de l'article 4 déplacent les règles relatives à la mise à jour des **plans d'action pour le milieu marin** (qui concernent la qualité des eaux marines) de l'article L. 219-9 à l'article L. 219-10 du code de l'environnement.

Le 9° de l'article 4 modifie l'article L. 219-11 du code de l'environnement qui définit les conditions dans lesquelles les **plans d'action pour le milieu marin sont mis à disposition du public**.

Il **inscrit au niveau législatif** le principe posé par l'article R. 219-13 du code de l'environnement selon lequel un résumé des éléments du projet de plan d'action pour le milieu marin est mis à disposition du public par voie électronique au moins cinq mois avant l'achèvement ou la mise en œuvre des différents éléments du plan et ce, pour une durée de trois mois.

Par ailleurs, il indique que cette mise à disposition du public doit aussi **permettre de recueillir ses observations** et que la synthèse des observations du public (qui indique les observations dont il a été tenu compte) et les motifs de la décision sont rendus publics par voie électronique.

Plans d'action pour le milieu marin

L'article L. 219-9 du code de l'environnement, qui définit les plans d'action pour le milieu marin, a été **créé par la loi du 12 juillet 2010** portant engagement national pour l'environnement ⁽¹⁾ et a permis de transposer la directive-cadre sur la stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 ⁽²⁾ (qui fixait des objectifs de réalisation du bon état écologique du milieu marin).

Cet article prévoit que l'autorité administrative élabore et met en œuvre, pour chaque région marine ou sous-région marine, **un plan d'action pour le milieu marin qui comprend** :

– une évaluation initiale de l'état écologique actuel des eaux marines et de l'impact environnemental des activités humaines sur ces eaux, évaluation qui comporte une analyse des spécificités et caractéristiques essentielles et de l'état écologique de ces eaux, une analyse des principaux impacts et pressions sur l'état écologique de ces eaux et une analyse économique et sociale de l'utilisation de ces eaux et du coût de la dégradation du milieu marin ;

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(2) Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

- une définition du « bon état écologique » des eaux ;
- une série d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés qui doivent permettre de parvenir au bon état écologique ;
- un programme de surveillance en vue de l'évaluation permanente et de la mise à jour périodique des objectifs ;
- un programme de mesures destiné à réaliser et à maintenir un bon état écologique du milieu marin ou à conserver celui-ci.

C. PROCÉDURE DE PARTICIPATION DU PUBLIC MISE EN ŒUVRE LORS DE L'OCTROI DE CONCESSIONS D'UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME (ARTICLE 6 DE L'ORDONNANCE)

L'article 6 de l'ordonnance modifie l'article L. 2124-3 du code général de la propriété des personnes publiques pour prévoir que les concessions d'utilisation du domaine public maritime situées en dehors des ports doivent faire l'objet, avant leur approbation, d'une **enquête publique**.

Cette enquête publique est régie par les règles relatives aux enquêtes publiques qui concernent les opérations susceptibles d'affecter l'environnement définies par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. L'article 6 **inscrit au niveau législatif** une disposition qui était déjà prévue par l'article R. 2124-7 du code général de la propriété des personnes publiques ⁽¹⁾.

Toutefois, cette disposition **ne s'applique pas à toutes les concessions d'utilisation du domaine public maritime** situées en dehors des ports : l'article L. 2124-3 exclut de son champ d'application les concessions de plage, les autorisations d'exploitation de cultures marines et les ouvrages et installations soumis à l'octroi d'un titre minier.

En effet, l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit déjà la réalisation d'une enquête publique pour l'octroi des concessions de plage.

De même, l'article L. 923-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit la réalisation d'une enquête publique pour l'exploitation des cultures marines.

Enfin, les procédures de participation du public en matière minière sont quant à elles régies par le code minier.

(1) *L'article R. 2124-7 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « Le projet fait l'objet, préalablement à son approbation, d'une enquête publique menée dans les formes prévues par les articles R. 123-2 à R. 123-27 du code de l'environnement. ».*

D. DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Le 10° de l'article 4 modifie l'article L. 640-1 du code de l'environnement pour **étendre aux Terres australes et antarctiques françaises** l'application des articles **L. 123-19-1 à L. 123-19-7 créés par l'article 2 de l'ordonnance**. Ces articles reprennent le contenu des articles L. 120-1 à L. 120-3 du code de l'environnement qui concernent la mise en œuvre d'un processus de participation du public dans les cas où les procédures particulières définies par les textes ne s'appliquent pas. Ces articles ont par ailleurs fait l'objet de modifications par l'article 3 de l'ordonnance.

L'article L. 123-19-1 prévoit que, dans certains cas, les projets de décisions qui font l'objet de cette procédure de participation du public sont normalement mis à disposition du public par voie électronique. Toutefois, dans certains cas, les projets peuvent aussi être mis en consultation sur support papier. Le 10° adapte cette disposition aux Terres australes et antarctiques françaises en prévoyant que cette mise en consultation s'effectuera au siège des Terres australes et antarctiques françaises ⁽¹⁾.

L'article 7 modifie l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (qui concerne les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager) pour procéder à une **mesure de coordination rédactionnelle**.

L'article 8 définit les **conditions d'entrée en vigueur de l'ordonnance** et prévoit notamment que les dispositions de l'ordonnance ne sont applicables qu'aux décisions pour lesquelles une participation du public a été engagée postérieurement l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

L'article 9 prévoit que Premier ministre et la ministre de l'environnement sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de l'ordonnance.

(1) Le siège de l'administration des TAAF est basé dans la ville de Saint-Pierre, sur l'île de La Réunion.

DEUXIÈME PARTIE :
L'ORDONNANCE N° 2016-1058 DU 3 AOÛT 2016
RELATIVE À LA MODIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES
À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS,
PLANS ET PROGRAMMES

I. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : NOTION, FONDEMENTS ET PRINCIPALES ÉTAPES LÉGISLATIVES

L'évaluation environnementale peut se définir comme une **démarche visant à identifier et évaluer les effets, directs et indirects, sur l'environnement**, en vue d'éclairer les acteurs publics et privés ainsi que les tiers concernés, sur l'impact de leurs actes ou activités à l'intérieur du processus décisionnel. Elle s'entend essentiellement comme une approche **préventive** ; ce n'est pas une démarche normative en elle-même, mais un outil d'analyse permettant aux différents acteurs d'obtenir une information scientifique et critique sur un projet donné avant toute prise de décision et ce, afin de mieux en apprécier les conséquences sur l'environnement.

La complexité de la notion tient en partie au fait que les règles juridiques qui lui sont applicables et les outils qu'elle utilise ne sont pas réunies dans un seul texte, mais se trouvent dans plusieurs législations, avec des textes européens, d'une part, et plusieurs codes en droit français, d'autre part. On peut tout de même noter que l'évaluation environnementale **s'accompagne toujours de la production d'un document** (« étude d'impact », « rapport environnemental »...) **permettant d'informer les organismes publics ou privés, ainsi que le public.**

En droit français, l'étude d'impact sur l'environnement a été instituée par la loi n° 77-629 du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature*, texte qui a constitué le socle sur lequel se sont « greffés » différents régimes spéciaux d'évaluation (par exemple en matière d'installations classées), et qui a considérablement évolué du fait des règles européennes.

Depuis 2005, la notion d'évaluation environnementale bénéficie d'un fondement juridique de niveau constitutionnel (article 3 de la Charte de l'environnement intégrée au Préambule de la Constitution). Mais son fondement européen est plus ancien : les principaux outils d'évaluation environnementale sont encadrés par le droit communautaire depuis une directive de 1985⁽¹⁾. Cette directive a été plusieurs fois modifiée, puis abrogée pour être remplacée par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011⁽²⁾. Le droit européen a ainsi posé une

(1) Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée à deux reprises (par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997 et par la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003).

(2) Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

obligation d'évaluation préalable des actes autorisant certains projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Pour renforcer la qualité des procédures, l'amélioration de la protection de l'environnement et la participation du public, la directive de 2011, dite « **directive projets** », a été révisée en 2014 (par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014).

Les directives de 1985, 2011 et 2014, relatives aux projets, ont été complétées par un dispositif relatif aux **plans et programmes**, la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 ⁽¹⁾.

En octobre 2009, la Commission européenne a mis en demeure la France de transposer complètement les dispositions européennes concernant le champ d'application de l'obligation de réaliser une évaluation environnementale : en conséquence, la « loi Grenelle 2 » ⁽²⁾ du 12 juillet 2010 a aligné le régime des évaluations environnementales sur les directives de 1985 et 2001, leur champ d'application faisant désormais référence aux critères et aux seuils posés par ces deux textes. En mars 2015, la Commission européenne a de nouveau engagé une procédure précontentieuse contre la France, en lui reprochant de n'avoir pas achevé la transposition de la directive de 2001.

Les travaux sur la modernisation du droit de l'environnement, avec deux rapports remis au Gouvernement le 3 avril 2015 ⁽³⁾, ont abouti à plusieurs propositions pour réformer le régime des évaluations (*voir encadré page suivante*).

Suite à la présentation de ces travaux et à l'avis motivé de la Commission européenne, le Gouvernement a demandé au Parlement une habilitation à prendre par ordonnance des mesures de modification du régime de l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, pour le simplifier, le clarifier et poursuivre la transposition des directives européennes dans le droit national. C'est sur la base de cette habilitation, figurant à l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances*, qu'a été élaborée l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 *relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes*.

(1) Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

(2) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(3) Rapport « Moderniser l'évaluation environnementale » rédigé par M. Jacques Vernier, président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, et rapport « Accélérer les projets de construction, simplifier les procédures environnementales, moderniser la participation du public » remis par le préfet Jean-Pierre Dupont.

Les principales recommandations du rapport Vernier concernant l'évaluation environnementale des projets

Lorsque le rapport Vernier a été rédigé, les articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement prévoient trois situations, selon les projets : étude d'impact systématique ; examen au cas par cas de la nécessité ou non de faire une étude d'impact ; pas d'étude d'impact en dessous de certains seuils. En ce qui concerne l'examen au cas par cas, le rapport conclut que « *le maintien d'un examen au cas par cas, seul ou en complément de seuils, voire son développement, apparaît utile et nécessaire à une transposition efficiente du droit de l'Union* » européenne.

Le rapport indique également : « *Certains seuils actuels qui semblent (...) sensiblement inférieurs aux seuils des États membres voisins, pourraient être relevés. On peut par ailleurs légitimement s'interroger sur la nécessité d'assujettir à étude d'impact certaines ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) ou certains IOTA (installations et ouvrages de prélèvement et de rejets d'eau). D'un autre côté, il convient de maintenir pour certains projets, même hors champ de la directive, l'exigence d'une étude d'impact, dès lors que celle-ci est jugée nécessaire pour maintenir un haut degré de protection de l'environnement. Dans tous les cas de figure, un examen minutieux de la nomenclature⁽¹⁾ est à opérer. Par ailleurs, l'introduction d'une « clause filet » pour « rattraper » certains projets en dessous des seuils paraît indispensable pour assurer une bonne transposition et sécuriser ceux-ci* ».

Les principales propositions du rapport sont :

1. Pour établir une nomenclature révisée, privilégier une entrée par « projet » (comme le fait la directive) et non plus par « procédure d'autorisation », au motif qu'un projet doit nécessiter une étude d'impact en raison de ses caractéristiques et de son impact potentiel et non pas seulement au regard de son régime administratif ;
2. Reprendre les définitions figurant dans la directive, et supprimer la notion française de « programme de travaux » tout en complétant, en contrepartie, la définition du « projet » ;
3. Créer une « clause filet » : conserver des seuils d'exclusion, en dessous desquels un projet sera purement et simplement dispensé d'étude d'impact, mais prévoir explicitement une possibilité de soumettre à évaluation, de manière rare et au cas par cas, certains projets situés en dessous des seuils mais susceptibles d'avoir des incidences négatives notables ;
4. Clarifier les dispositions relatives à l'évaluation en cas de pluralité d'autorisations successives pour un même projet, c'est-à-dire les dispositions relatives à l'actualisation d'une étude d'impact.

Les dispositions de l'ordonnance n° 2016-1058 et de son décret d'application ont suivi la première, la deuxième et la quatrième propositions, mais la « clause filet » (ou « clause balai ») n'a été introduite que pour les plans et programmes, pas pour les projets.

(1) La nomenclature en question est la liste, figurant dans la partie réglementaire du code de l'environnement, des catégories de projets soumis à évaluation environnementale.

II. LES OBJECTIFS DE L'ORDONNANCE N° 2016-1058 DU 3 AOÛT 2016

L'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 modifie et complète la section du code de l'environnement relative aux « *études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement* » (section 1 du chapitre II du titre II du Livre premier) ainsi que la section relative à l'« *évaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement* » (section 2 du même chapitre). Elle opère ensuite des coordinations dans d'autres articles du code de l'environnement et dans plusieurs autres codes (code de l'urbanisme, code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, code minier). Les dispositions de l'ordonnance ont été précisées et complétées par un décret d'application du 11 août 2016⁽¹⁾.

La réforme opérée par l'ordonnance et son décret d'application cherche à faire diminuer le nombre d'études d'impact à réaliser en augmentant le nombre de projets qui ne seront plus soumis systématiquement à un processus d'évaluation environnementale. Elle renforce le processus d'évaluation (notamment en enrichissant le contenu des études d'impact) tout en cherchant à éviter la multiplication des procédures, et elle innove en imposant une consultation obligatoire des collectivités locales et en créant des procédures communes et coordonnées d'évaluation.

Simplifier et clarifier les règles applicables, tout en rendant celles-ci plus conformes au droit européen, et en conservant un haut niveau de protection de l'environnement : tel était le quadruple objectif de cette réforme.

Votre Rapporteur constate que, en termes de simplification, le progrès est avéré, et que l'introduction, presque mot à mot, de dispositions des directives dans le droit national va permettre une mise en conformité.

(1) Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

III. LES DÉFINITIONS INTRODUITES, MODIFIÉES OU CONSERVÉES PAR L'ORDONNANCE

L'ordonnance inscrit dans le droit français plusieurs définitions directement issues des textes européens :

• **La notion de projet** est désormais définie sans référence à la notion précédemment employée de « programme de travaux » :

L'article L. 122-1 du code de l'environnement définit le projet comme « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ». Cette définition est quasiment identique à celle figurant à l'article 1^{er} de la « directive projets ». Pour le Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a émis un avis favorable sur le projet d'ordonnance le 16 février 2016, elle est conforme au droit de l'Union européenne et elle évite le fractionnement d'un ensemble de travaux constituant un seul et même projet. En effet, l'article L. 122-1 précise que « *lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions (...), il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.* »

La notion de « **programme de travaux** », qui figurait dans le dispositif de l'article L. 122-1 antérieur à l'ordonnance, était la suivante : « *Un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages est constitué par des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle* ». **Cette notion a été supprimée par l'ordonnance pour plusieurs raisons.** D'une part, elle n'existe pas en droit européen, et, pour cette raison, des maîtres d'ouvrage en contestaient régulièrement le principe même. D'autre part, lorsque plusieurs maîtres d'ouvrage prenaient part à un programme de travaux, chacun d'eux réalisait une étude d'impact de son côté, sur chaque composante du programme, et en pratique il arrivait qu'une étude d'impact ne soit produite que pour le premier projet du programme et pas pour les autres.

Par exemple, était auparavant considéré comme un programme de travaux l'ensemble formé par la construction d'une centrale thermique, l'installation d'une canalisation de raccordement de la centrale au réseau de distribution de gaz et l'installation d'une ligne électrique partant de la centrale pour approvisionner le réseau. Chacune des trois composantes était considérée comme un projet car chacune d'elle relevait d'un régime d'autorisation différent des autorisations des deux autres, et chaque composante – d'autant qu'il y avait trois maîtres d'ouvrage différents – faisait l'objet d'une étude d'impact. Or, le raccordement « gaz » et le raccordement électrique n'ont de sens qu'à cause de la construction de la centrale :

au lieu de considérer qu'il faut une étude d'impact par dossier d'autorisation, le nouveau dispositif amène à prendre l'ensemble dans sa globalité, en le qualifiant de « projet », notamment pour obliger les maîtres d'ouvrage à travailler ensemble pour élaborer une seule étude d'impact qui présentera l'ensemble des conséquences sur l'environnement – même si cette étude d'impact peut nécessiter, ultérieurement, au fil de la réalisation des travaux, une actualisation. L'objectif de la réforme est de mieux reconnaître le caractère « indissociable », par exemple, d'une ligne ferroviaire et de ses gares, ou d'une gare et de son parking, ou d'un stade et de son accès routier.

Pour aider les maîtres d'ouvrage, les services de l'État diffuseront prochainement un « guide d'interprétation » de la nouvelle notion de « projet ».

- Plusieurs définitions connexes à celle du projet sont également intégrées à l'article L. 122-1 : l'**autorisation** est la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit de réaliser un projet. Le **maître d'ouvrage** est soit l'auteur de la demande d'autorisation concernant un projet privé, soit l'autorité publique qui prend l'initiative d'un projet. L'**autorité compétente** est la ou les autorité(s) qui délivre(nt) les autorisations.

- L'**objet de l'évaluation environnementale des projets** est de « *décrire et d'apprécier (...) les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants* » : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, le paysage, et les interactions entre tous ces facteurs. Les incidences à analyser englobent celles qui peuvent résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et aux catastrophes.

- L'**expression « plans et programmes »** est désormais précisément définie ; elle recouvre, conformément à la directive de 2001, les plans, les schémas, les programmes et les autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'État, par les collectivités territoriales, par les groupements de collectivités, ou par les établissements publics, dès lors que ces documents sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires ; les modifications de ces documents sont soumises aux mêmes règles que les documents initiaux en ce qui concerne le processus d'évaluation environnementale (article L. 122-4).

- Qu'il s'agisse des projets (art. L. 122-1) ou des plans/programmes (art. L. 122-4), l'ordonnance rappelle que l'**évaluation environnementale ne se limite pas à la production d'un rapport ou d'une étude : il s'agit d'un processus** qui doit démarrer dès le début de l'élaboration du projet, du plan ou du programme, et qui comporte :

1° l'élaboration du document d'évaluation,

2° la réalisation de consultations,

3° l'examen, par l'autorité compétente, de l'ensemble des informations présentées dans le rapport ou dans l'étude d'impact, des informations reçues dans le cadre des consultations, et des informations fournies par le maître d'ouvrage,

4° des mesures de publicité, désormais par voie électronique.

Il convient de noter que la notion d'« **étude d'impact** » n'est employée que pour les projets, pas pour les plans et programmes ; le contenu de l'étude d'impact, qui doit être faite par le maître d'ouvrage, est décrit dans l'article L. 122-3 du code de l'environnement. Pour les plans et programmes, c'est un « **rapport sur les incidences environnementales** » qui est prévu (avant l'ordonnance, l'expression utilisée était « rapport environnemental »), et son contenu est défini par l'article L. 122-6.

La logique du dispositif est que la séquence « éviter-réduire-compenser » soit au cœur du processus. **Votre Rapporteur a présenté plusieurs amendements pour que le dispositif issu de l'ordonnance reflète la formulation de la démarche « ERC » adoptée par le Parlement dans la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, et la commission a adopté ces amendements (voir encadré page suivante).**

La séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC)

Le concept « ERC » a été introduit en droit français par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature* : l'article 2 de cette loi disposait que les études préalables aux projets risquant de porter atteinte à l'environnement devaient être complétées par une étude d'impact contenant notamment « *les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement* ».

La notion a été ensuite progressivement étendue, sous l'influence du droit européen, à d'autres réglementations dans le domaine de l'environnement, tant pour des projets que pour des documents de planification. Mais cette obligation est longtemps restée formelle ou théorique, tant en raison de difficultés méthodologiques que d'une contestation de son principe même par les maîtres d'ouvrage.

En donnant aux principes de prévention (article 3) et de réparation (article 4) valeur constitutionnelle, la Charte de l'environnement annexée à la Constitution en 2005 a donné une base juridique renforcée à la séquence « ERC ». Puis les lois « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 » ont complété les lois antérieures, notamment pour que les modalités de suivi des mesures prévues pour « *éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser* » les effets négatifs soient intégrées dans les études d'impact des projets, et pour renforcer la publicité de ces mesures.

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* a constitué une étape essentielle puisqu'elle a complété le principe de l'action préventive et de la correction des atteintes à l'environnement, inscrit dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement, par une référence directe – et exigeante – à la séquence « ERC ». Cet article dispose que le principe d'action préventive et de correction « *implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées* ». De manière plus ambitieuse que le droit européen, le droit français établit ainsi clairement que la **compensation** des atteintes à l'environnement est une réponse qui ne doit être envisagée **qu'après** la mise en place de mesures d'évitement, puis de réduction.

● Pour les projets comme pour les plans/programmes, la réforme maintient une distinction entre l'évaluation environnementale **systématique** et l'évaluation menée à l'issue d'un **examen au cas par cas**. Mais elle apporte des modifications importantes aux champs d'application respectifs de ces deux cas de figure.

Le « cas par cas » signifie qu'un projet ou un plan/programme va être présenté à l'autorité environnementale pour que celle-ci décide s'il doit être soumis ou non à une évaluation environnementale.

● La définition de l'« **autorité environnementale** », autorité à laquelle il est fait référence à plusieurs reprises dans le dispositif issu de l'ordonnance, n'est pas donnée par celle-ci mais résulte de textes antérieurs. La désignation et la procédure de consultation de l'autorité environnementale compétente ont été

modifiées par deux décrets : un décret du 28 avril 2016, d'une part⁽¹⁾, et le décret d'application de l'ordonnance, d'autre part⁽²⁾.

L'autorité environnementale

L'autorité environnementale rend des avis sur la qualité des documents d'évaluation environnementale des projets, des plans et des programmes et sur la manière dont ils prennent en compte l'environnement. Ces avis sont destinés à éclairer le maître d'ouvrage, l'autorité décisionnaire et le public.

Pour les projets : l'autorité environnementale compétente pour chaque projet est déterminée selon les critères fixés à l'article R. 122-6 du code de l'environnement (tant pour les demandes d'examen au cas par cas sur la nécessité d'une étude d'impact que pour les évaluations environnementales systématiques). Ainsi, l'autorité environnementale peut être :

– Le ministre chargé de l'environnement, sur proposition du commissariat général au développement durable (CGDD), notamment lorsque le projet donne lieu à une autorisation par décret, par un autre ministre ou par une autorité administrative indépendante ;

– La formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui est une autorité indépendante ; elle est compétente notamment pour les projets qui donnent lieu à une décision du ministre chargé de l'environnement ou sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage du ministère chargé de l'environnement ou d'un organisme placé sous sa tutelle ;

– Les 19 missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe)⁽³⁾ pour les projets qui ont fait l'objet d'une saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public, sans relever de la formation d'autorité environnementale du CGEDD, et qui doivent être réalisés sur le territoire de la région concernée ;

– Dans tous les autres cas, les préfets de région.

Pour les plans et programmes, l'autorité environnementale peut être :

– La formation d'autorité environnementale du CGEDD pour :

. les plans et programmes dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région,

. ceux qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle,

. et ceux qui figurent sur une liste fixée par le IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement (cette liste inclut par exemple : les plans de gestion des risques d'inondation, la programmation pluriannuelle de l'énergie, les schémas régionaux de biomasse, les chartes de parc naturel régional...);

– Les MRAe pour les autres plans et programmes.

(1) Décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale.

(2) Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

(3) Les MRAe ont été créées par le décret du 28 avril 2016.

IV. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS

1. Le champ d'application de l'évaluation environnementale des projets

Défini par l'article L. 122-1, ce champ d'application ne fait l'objet que de modifications rédactionnelles dans l'ordonnance. Ainsi, tous les projets « *qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive* » du 13 décembre 2011 modifiée en 2014.

L'article L. 122-3 renvoie à un décret en Conseil d'État la définition de la nomenclature des projets qui distingue, dans chaque catégorie de projets, les projets donnant lieu systématiquement à une étude d'impact et les projets ne donnant lieu à une étude d'impact qu'à l'issue d'un examen au cas par cas. C'est donc le décret d'application précité du 11 août 2016 qui a fixé une nouvelle nomenclature en modifiant le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement (dont la version en vigueur avant août 2016 avait été fixée par un décret de 2011).

La nouvelle nomenclature réglementaire de 2016 comporte un grand nombre de changements par rapport à la nomenclature de 2011, du fait du « basculement » d'un certain nombre de projets de la colonne « évaluation environnementale systématique » vers la colonne « évaluation à l'issue d'un examen au cas par cas ». Quelques exemples :

– dans la catégorie « Infrastructures de transport », la construction de gares ferroviaires, qui faisait systématiquement l'objet d'études d'impact, « bascule » dans le « cas par cas » ;

– les projets d'hydraulique agricole (projets d'irrigation, de remblaiement de zones humides ou de marais...) basculent également dans le « cas par cas » ; les projets de barrages et autres installations destinées à retenir ou à stocker les eaux, qui étaient tous soumis à évaluation systématique, sont désormais partagés en deux catégories : les plus importants (avec deux seuils chiffrés) restent soumis à étude systématique, et tous les autres basculent dans le « cas par cas » ;

– aucun projet d'épandage de boues ne fera désormais l'objet d'une évaluation systématique, mais chaque projet sera évalué au cas par cas.

En revanche, par exemple, restent dans le champ de l'étude systématique : toutes les installations nucléaires de base, tous les forages nécessaires au stockage de déchets radioactifs, la construction d'une route de quatre voies ou plus, les

lignes de métro aérien et souterrain, les travaux de forage pour l'exploration ou l'exploitation de gîtes géothermiques, les éoliennes en mer...

D'autres types de projets qui n'étaient pas mentionnés du tout dans l'ancienne nomenclature font leur apparition : par exemple, la construction de pistes cyclables de plus de 10 kilomètres et la construction de gares de tramway et de métro sont placées dans la colonne « examen au cas par cas » (mais les lignes de tramways et de métro, elles, demeurent dans la colonne « évaluation systématique »).

Il convient de noter que cette nomenclature a de nouveau été modifiée récemment, par un décret du 25 avril 2017 ⁽¹⁾.

Contrairement à ce que recommandait le rapport Vernier, l'ordonnance n'a pas créé de « clause de rattrapage » ou (« clause filet ») en ce qui concerne les projets (un tel dispositif est, en revanche, introduit pour les plans et programmes).

2. Le contenu de l'étude d'impact

Les termes de l'article L. 122-3, qui définit le champ du décret d'application pour l'évaluation environnementale des projets, sont beaucoup plus précis, dans sa rédaction issue de l'ordonnance, en ce qui concerne le contenu obligatoire de l'étude d'impact d'un projet. Ont notamment été ajoutés une « *description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage* » et un résumé non technique.

Le décret d'application du 11 août 2016 apporte des précisions supplémentaires, et impose notamment au maître d'ouvrage d'accompagner la présentation des mesures « ERC » par une estimation des dépenses correspondantes (art. R. 122-5).

3. La procédure

Un projet relevant d'un examen au cas par cas va tout d'abord faire l'objet d'une saisine de l'autorité environnementale par le maître d'ouvrage, pour déterminer si le projet doit faire l'objet d'une étude d'impact ou bien en est dispensé. En pratique, l'autorité environnementale compétente est, dans la majorité des cas, le préfet de région (en application de l'article R. 122-6 du code de l'environnement – voir encadré page 9).

Le décret d'application du 11 août 2016 indique que l'autorité environnementale a trente-cinq jours pour se prononcer, et que l'absence de

(1) Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.

réponse de l'autorité environnementale dans ce délai vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale.

Pour les projets soumis à évaluation systématique, et pour les projets relevant du « cas par cas » pour lesquels l'autorité environnementale a exigé une étude d'impact, **la procédure d'évaluation débute par l'élaboration d'une étude d'impact par le maître d'ouvrage**. Si le maître d'ouvrage n'est pas certain du contenu que son étude d'impact doit avoir, il peut consulter l'autorité à laquelle il demande l'autorisation, qui va alors rendre « *un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact* ». Cette possibilité de consultation existait déjà auparavant, mais l'ordonnance précise que l'autorité administrative doit, avant d'émettre un avis sur cette question, consulter l'autorité environnementale et les collectivités locales et groupements de collectivités intéressés par le projet.

Une fois l'étude d'impact réalisée, le maître d'ouvrage constitue un dossier comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation du projet. Ce dossier est transmis, pour avis (par l'autorité administrative) :

– à l'autorité environnementale,

– aux collectivités territoriales et aux groupements de collectivités « *intéressés par le projet* » ; **cette consultation des collectivités locales, à ce stade et, le cas échéant, à l'étape précédente, est une des nouveautés essentielles de l'ordonnance.**

Si le maître d'ouvrage le demande, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation doit organiser une réunion avec « *les parties prenantes locales intéressées par ce projet* » afin que chacune puisse faire part de ses observations sur les incidences potentielles du projet. **Votre Rapporteur note, pour le regretter, que cette réunion, qui était qualifiée de « réunion de concertation » dans la version de l'article L. 122-1-2 antérieure à l'ordonnance, soit devenue une « réunion d'échange d'informations », ce qui semble se situer « un cran en dessous » en termes de participation du public au processus décisionnel.**

L'article L. 122-1-1 modifié par l'ordonnance dispose que l'autorité compétente pour autoriser le projet doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale, l'avis des collectivités locales, et le résultat de la consultation du public (et, le cas échéant, des consultations transfrontières⁽¹⁾).

(1) Des consultations transfrontières sont prévues aux articles L. 123-7 et L. 123-8 du code de l'environnement, pour les projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne.

Si la décision octroie l'autorisation, elle doit être motivée « *au regard des incidences notables du projet sur l'environnement* » et comporte obligatoirement :

– les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage (et dont le respect sera contrôlé en application de l'article L. 122-3-1, le non-respect étant passible de sanctions) ;

– les « *mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter, à réduire et, si possible, compenser les effets négatifs notables* » ;

– les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine.

Notre Rapporteur regrette que la séquence « ERC » ne soit pas formulée, dans ce dispositif, de manière à prendre en compte la rédaction plus exigeante de cette séquence dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement modifié par la loi pour la reconquête de la biodiversité. La commission a adopté les amendements de votre Rapporteur sur cette question.

Si la décision est un refus, elle doit également être motivée.

L'article L. 122-2, non modifié par l'ordonnance, dispose que si la décision d'autorisation est attaquée devant le juge administratif parce qu'il n'y a pas eu d'étude d'impact, le juge des référés suspend la décision attaquée.

4. La mise en conformité des différents régimes d'autorisation avec les exigences issues de la directive « projets »

La nouvelle définition du terme « projet » et les précisions apportées par le II. de l'article L. 122-1-1 permettent d'étendre à l'ensemble des régimes d'autorisation les exigences issues de la directive de 2011. En effet, dans le droit français en vigueur, les décisions accordant une autorisation sont, en général, obligatoirement motivées, mais pas toujours au regard des incidences environnementales du projet concerné, et ces décisions ne comportent pas toutes des prescriptions permettant la mise en œuvre de la séquence « ERC ».

Désormais, indépendamment de leurs spécificités (par exemple si les règles applicables sont inscrites dans le code de l'urbanisme et pas dans le code de l'environnement), toutes les autorisations portant sur des projets soumis à évaluation environnementale devront être mises en conformité avec les exigences propres à celle-ci. Cette disposition est également applicable lorsque des projets soumis à évaluation environnementale relèvent d'un régime déclaratif.

Deux exemples :

– une autorisation de déroger aux interdictions posées par l'article L. 411-1 du code de l'environnement⁽¹⁾ n'est pas assortie de prescriptions « ERC » ; désormais, lorsque c'est la seule autorisation sollicitée pour réaliser un projet soumis à évaluation environnementale, la dérogation devra être adaptée pour inclure des mesures « ERC » et des mesures de suivi des incidences environnementales ;

– de même, un permis de construire – autorisation délivrée en application du code de l'urbanisme – devra désormais être assorti de prescriptions « ERC » et de suivi des incidences environnementales, si ce permis de construire est la seule démarche administrative nécessaire pour réaliser un projet.

Votre Rapporteur note que, ce faisant, l'ordonnance a mis en œuvre une recommandation qui figurait dans le rapport Vernier.

5. Le cas des projets « multi-autorisations »

L'ordonnance prend en considération l'hypothèse d'un projet complexe *« dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations »* (paragraphe III. créé dans l'article L. 122-1-1) : dans un souci de simplification, les incidences de l'ensemble du projet sur l'environnement seront analysées lors de la délivrance de la première autorisation, l'étude d'impact étant ensuite **actualisée** si ces incidences *« n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi »* de cette première autorisation. L'autorité administrative qui délivre les autorisations décide alors s'il y a lieu, d'ajouter des mesures « ERC » à la charge du ou des maître(s) d'ouvrage et des mesures de suivi.

Une zone d'aménagement concerté (ZAC) constitue un exemple de projet « multi-autorisations ».

Dans le code de l'environnement antérieur à l'ordonnance, l'hypothèse d'une actualisation n'était prévue qu'en cas de modifications des plans et programmes (ancienne rédaction de l'article L. 122-5).

6. Les mesures de publicité

Ces obligations de publicité sont considérablement enrichies par l'ordonnance :

– l'obligation, pour l'autorité décisionnaire, de rendre publiques ses décisions (d'octroi ou de refus de l'autorisation des projets) existait déjà avant

(1) L'article L. 411-1 pose un certain nombre d'interdictions visant à la protection des espèces, notamment des interdictions d'arrachage de végétaux, de destruction d'œufs et de nids, de vente de spécimens prélevés dans leur milieu naturel, etc. L'article L. 411-2 prévoit une possibilité d'autoriser des dérogations à ces interdictions.

l'ordonnance ; elle est réaffirmée dans la nouvelle rédaction de l'article L. 122-1-1, ainsi que la limitation des informations à publier liée aux secrets protégés par la loi (comme le secret de la défense nationale, par exemple) ;

– les avis émis par les collectivités locales et leurs groupements (ainsi que l'indication de leur absence d'avis) sont publiés sur Internet : sur le site de l'autorité compétente si elle en a un, sur le site de la préfecture du département dans le cas contraire (art. L. 122-1)

– les études d'impact sont publiées sur Internet par les maîtres d'ouvrage, au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique ou de la procédure de participation du public (art. L. 122-1) ; le décret d'application du 11 août 2016 précise que les maîtres d'ouvrage devront publier leur étude d'impact dans une application informatique mise gratuitement à leur disposition par l'État, sous un format numérique ouvert, pour une durée de quinze ans (art. R. 122-12)⁽¹⁾ ;

– dans le cas d'un projet « multi-autorisations », en cas d'actualisation de l'étude d'impact, lorsque le projet a déjà fait l'objet d'une enquête publique, l'étude est en principe soumise à la participation du public par voie électronique (art. L. 122-1-1).

7. Le contrôle du respect des prescriptions « ERC »

Les articles L. 122-3-1, L. 122-3-2 et L. 122-3-3, créés par la loi « Grenelle 2 » et peu modifiés par l'ordonnance, prévoient un contrôle par l'État du respect, par le maître d'ouvrage, des prescriptions qui lui ont été imposées par l'autorité qui lui a délivré l'autorisation. Les dépenses réalisées pour procéder au contrôle sont à la charge du maître d'ouvrage.

En cas de non-respect des prescriptions, l'autorité compétente saisit le préfet du département, qui peut exercer les pouvoirs que l'article L. 171-8 du code de l'environnement lui confère (faire procéder d'office à l'exécution de mesures prescrites, ordonner le paiement d'une amende et d'une astreinte, suspendre le fonctionnement d'une installation, suspendre la réalisation de travaux...).

8. Une dérogation générale pour les projets ayant pour seul objet la défense nationale

Le nouvel article L. 122-3-4 créé par l'ordonnance prévoit que des dérogations à l'ensemble des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets peuvent être accordées aux projets ou aux « *parties de projets* » ayant pour seul objet la défense nationale ou la réponse à des situations d'urgence. Pour que de telles dérogations soient accordées, une décision du ministre de la défense ou du ministre de l'intérieur est nécessaire.

(1) Cet article R. 122-12 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018 ; d'ici là, les maîtres d'ouvrage doivent transmettre par voie électronique les études d'impact de leurs projets à l'autorité compétente.

V. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES

A. CHAMP D'APPLICATION

L'article 3, paragraphe 5, de la « directive plans et programmes » de 2011 précitée dispose que les États membres doivent déterminer si les plans ou programmes sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, mais que les États peuvent choisir entre trois dispositifs de réglementation : **soit en procédant à un examen des plans et programmes au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes, soit en combinant ces deux approches**. Le dispositif français est une combinaison des deux méthodes.

Comme pour les projets, les autorités françaises doivent tenir compte d'une liste de critères annexée à la directive pour apprécier les « incidences notables » d'un plan ou d'un programme sur l'environnement.

Le II. de l'article L. 122-4 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'ordonnance maintient l'obligation de réaliser une évaluation environnementale **systématique** sur les plans et programmes relatifs aux domaines suivants : agriculture, sylviculture, pêche, énergie, industrie, transports, gestion des déchets, gestion de l'eau, télécommunications, tourisme, aménagement du territoire. Sont également inclus dans le champ de l'évaluation systématique, les plans et programmes pour lesquels, par ailleurs, une « évaluation des incidences Natura 2000 » est requise.

La possibilité d'introduire un examen **au cas par cas** est exposée également par l'article L. 122-4 pour les plans et programmes portant sur de faibles superficies, les modifications des plans et programmes ayant fait l'objet d'une évaluation systématique, et les plans et programmes non visés au II. mais susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (par exemple un document d'urbanisme ne relevant pas de l'évaluation systématique).

Les catégories de plans et programmes pouvant ou devant être soumis à évaluation environnementale sont, comme les projets, énumérées par des dispositions réglementaires du code de l'environnement créées et modifiées par décret, comme le prévoit l'article L. 122-5. C'est **l'article R. 122-17 du code**, modifié par le décret d'application de l'ordonnance, qui établit une liste de **54 plans et programmes (au lieu de 43 auparavant) systématiquement soumis à évaluation environnementale**, qui comprend notamment : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), les chartes de parc naturel régional, les plans de gestion des risques d'inondations, les contrats de plan État-région (CPER)...

Ce même article R. 122-17 dispose que **12 catégories de plans et programmes ne font l'objet d'une évaluation environnementale qu'à la suite**

d'un examen au cas par cas : plans de prévention des risques technologiques (PPRT), plans de prévention des risques miniers (PPRM)...

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont divisés en deux sous-catégories :

– ceux dont le périmètre comprend tout ou partie d'un site Natura 2000, une commune littorale ou la réalisation d'une unité touristique nouvelle en zone de montagne sont soumis à évaluation systématique ;

– les autres PLU sont examinés au cas par cas.

Il convient de noter **que les deux listes de l'article R. 122-17 ne sont pas « figées »** : l'article L. 122-5 donne au ministre de l'environnement le droit de décider qu'un plan ou un programme qui entre dans le champ de l'article L. 122-4, mais qui ne figure pas dans la liste réglementaire, devra faire l'objet d'une évaluation environnementale. Cette décision ministérielle est valable pendant un an. Le même article L. 122-5 dispose que la liste réglementaire fait l'objet d'une révision annuelle.

Conformément à la directive « plans et programmes » de 2001, les plans et programmes qui sont établis seulement à des fins de défense nationale ou de protection civile, ainsi que les plans et programmes financiers et budgétaires, ne sont pas soumis à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale (article L. 122-4).

B. PROCÉDURE

Comme pour les projets, lorsqu'un plan ou programme est dans le champ de l'article L. 122-4 mais également dans le champ du « cas par cas », la procédure commence par une étape préalable qui est cet examen au cas par cas, à l'issue duquel l'autorité environnementale compétente décide si une évaluation environnementale doit être réalisée. Si elle décide de l'en dispenser, cette décision est motivée et rendue publique (article L. 122-9).

Pour les plans/programmes soumis à évaluation systématique, ou pour lesquels l'examen au cas par cas a débouché sur une décision positive, la personne responsable de l'élaboration du plan/programme commence par transmettre pour avis à l'autorité environnementale le projet de plan ou de programme accompagné du rapport sur les incidences environnementales. L'autorité environnementale émet un avis, qui est publié sur Internet. Ce que doit contenir ce rapport est décrit par l'article L. 122-6, mais de manière moins détaillée que le contenu de l'étude d'impact des projets. Il est notamment prévu que ce rapport présente les mesures « ERC » et expose les autres solutions envisagées. Des précisions supplémentaires sur le contenu du rapport sont renvoyées à un décret par l'article L. 122-5. Comme pour les études d'impact des projets, en cas de doute sur le degré de précision que

doit revêtir le rapport, l'autorité environnementale peut également être consultée sur ce point.

Comme l'impact d'un projet, l'impact potentiel d'un plan/programme peut avoir un caractère transfrontalier : aussi l'article L. 122-8 (qui reprend des dispositions auparavant codifiées à l'ancien article L. 122-9) prévoit la transmission des projets de plans/programmes aux autres États européens intéressés, soit à leur demande, soit à l'initiative des autorités françaises. Réciproquement, comme le prévoit la directive, lorsqu'un autre État transmet à la France un projet de plan susceptible de produire des effets notables sur le territoire national, l'État français peut décider d'organiser une consultation du public ⁽¹⁾.

Par exemple, les autorités italiennes ont transmis aux autorités françaises, le 7 février 2017, le projet de Plan régional de la mobilité et des transports de la région du Piémont ; de même, les autorités françaises ont été saisies pour consultation par les autorités belges, le 26 avril 2017, sur le nouveau Plan wallon des déchets-ressources.

Une fois ces différentes consultations réalisées, et après l'adoption du plan/programme, l'autorité qui l'a arrêté doit en informer :

- le public ;
- l'autorité environnementale ;
- le cas échéant, les autorités des autres États de l'Union européenne.

Cette information s'accompagne d'une mise à disposition du plan/programme lui-même, mais aussi d'une déclaration indiquant, notamment, la manière dont il a été tenu compte du rapport d'évaluation environnementale.

Les procédures de mise à disposition du public de l'évaluation environnementale des plans/programmes ne figurent plus dans le Chapitre du code consacré aux évaluations environnementales mais sont désormais décrites au Chapitre relatif à la participation du public (modifié par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 – voir *Première partie du présent rapport*). Cette mise à disposition est assurée soit par l'enquête publique, soit par la participation du public par voie électronique (L. 123-19), les deux procédures imposant une durée de participation minimale de 30 jours lorsque le plan ou programme est soumis à évaluation environnementale.

Comme pour les projets (art. L. 122-2), si la décision d'approbation d'un plan/programme est attaquée devant le juge administratif parce qu'il n'y a pas eu de rapport sur les incidences environnementales, le juge des référés suspend la décision attaquée (art. L. 122-11).

(1) La possibilité de consultations transfrontières sur des projets a été rappelée page 60, mais est régie par des articles du code de l'environnement qui n'ont pas été modifiés par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016.

VI. LES PROCÉDURES COMMUNES ET LES PROCÉDURES COORDONNÉES

L'ordonnance crée dans le code de l'environnement une section supplémentaire dans le Chapitre consacré à l'évaluation environnementale des projets, des plans et des programmes : cette Section 3 introduit des procédures communes et des procédures coordonnées d'évaluation environnementale (nouveaux articles L. 122-13 et L. 122-14). Les dispositions réglementaires correspondantes (articles R. 122-26 à R. 122-28) ont été créées par le décret d'application du 11 août 2016. Le recours à ces nouvelles procédures devrait permettre d'éviter des redondances, de raccourcir les délais et de diminuer les coûts. La directive de 2011 modifiée en 2014 ouvre expressément la possibilité de recourir à de tels dispositifs, dans un objectif de rationalisation des procédures.

Il résulte des dispositions de l'ordonnance et du décret qu'il convient de distinguer trois cas de figure :

- **La procédure unique portant sur un plan/programme et un projet** (articles L. 122-13 et R. 122-25) :

Selon l'article L. 122-13, une procédure d'évaluation environnementale dite « unique », valant à la fois évaluation d'un plan/programme et évaluation d'un projet, peut être réalisée. Cette procédure unique sera possible à condition que le rapport sur les incidences environnementales réalisé dans le cadre de l'élaboration du plan/programme contienne les éléments exigés au titre de l'étude d'impact du projet, et à condition que les consultations requises au titre des deux procédures aient été réalisées. Il y aura alors un unique rapport d'évaluation environnementale et une enquête publique unique (si une enquête publique est exigée pour le projet). Par exemple, le plan stratégique d'un grand port maritime et un projet d'aménagement portuaire prévu par ce plan pourront ainsi faire l'objet d'une procédure unique.

Cette procédure unique sera, selon les cas, commune ou coordonnée. La procédure est « **coordonnée** » quand le maître d'ouvrage d'un projet prévu par le plan/programme est dispensé de demander un nouvel avis à l'autorité environnementale et dispensé d'engager une nouvelle procédure de participation du public parce que le plan/programme a déjà donné lieu à une procédure de participation du public et à la consultation des collectivités locales intéressées par le projet. La procédure est « **commune** » lorsque des procédures uniques de consultation et de participation du public portent à la fois sur le plan/programme et sur le projet.

- **La procédure d'évaluation environnementale commune à plusieurs projets faisant l'objet d'une autorisation concomitante** (article R. 122-26) :

Lorsque plusieurs projets font l'objet d'une procédure d'autorisation concomitante, les maîtres d'ouvrage concernés peuvent réaliser une évaluation

environnementale commune, à condition que l'étude d'impact contienne tous les éléments imposés au titre de l'ensemble des projets.

- **la procédure commune portant sur un projet et sur la modification d'un plan/programme ou sur la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme** (articles L. 122-14 et R. 122-27) :

Lorsque la réalisation d'un projet soumis à évaluation environnementale et subordonné à déclaration d'utilité publique implique soit la mise en conformité d'un document d'urbanisme également soumis à évaluation environnementale, soit la modification d'un plan/programme, l'évaluation environnementale correspondante et l'étude d'impact du projet peuvent donner lieu à une procédure commune. C'est le cas, par exemple, de trois projets de ZAC à Béziers qui nécessitent une révision du PLU.

VII. UN CALENDRIER D'ENTRÉE EN VIGUEUR COMPLEXE

Initialement, le projet d'ordonnance prévoyait que ses dispositions s'appliqueraient à tous les projets dont la demande d'autorisation serait déposée à compter de l'entrée en vigueur de son décret d'application (le décret du 11 août 2016 précité, qui est entré en vigueur le 15 août 2016, à l'exception d'une seule disposition). Mais lors de la consultation publique, plusieurs acteurs ont demandé à ce que la date d'entrée en vigueur soit plus tardive, afin de laisser un temps d'adaptation suffisant aux maîtres d'ouvrage.

Ainsi, les dispositions de l'ordonnance ne sont pas toutes entrées en vigueur dès sa publication le 6 août 2016 : les dates d'entrée en vigueur ont varié en fonction des situations (article 6 de l'ordonnance).

S'agissant des plans et programmes, les nouvelles dispositions se sont appliquées à ceux pour lesquels l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique ou l'avis sur la mise à disposition du public a été publié après le **1^{er} septembre 2016**. Cette entrée en vigueur a été la plus rapide parce que l'avis motivé de la Commission européenne portait essentiellement sur le régime des plans et programmes.

S'agissant des projets relevant d'un examen au cas par cas, les nouvelles dispositions sont devenues applicables aux projets pour lesquels la demande d'examen au cas par cas a été déposée depuis le **1^{er} janvier 2017**.

Pour les projets devant faire l'objet d'une évaluation de manière systématique, seuls les projets pour lesquels la première demande d'autorisation a été déposée le **16 mai 2017** ou après cette date sont soumis aux nouvelles dispositions. La date du 16 mai 2017 a été choisie pour ce cas de figure parce que c'était la « date butoir » pour la transposition de la « directive projets » modifiée en 2014.

Cette disposition a été complétée par l'article 65 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, pour préciser que la demande d'autorisation visée peut être « *notamment celle qui conduit à une déclaration d'utilité publique* »⁽¹⁾.

Enfin, pour tous les projets pour lesquels l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est aussi le maître d'ouvrage, l'ordonnance s'applique à ceux dont l'enquête publique a été ouverte à compter du **1^{er} février 2017**.

(1) Cet ajout, inséré à l'initiative des rapporteurs du projet de loi à l'Assemblée nationale, vise à consacrer la jurisprudence du Conseil d'État qui considère que, lorsqu'un projet nécessite la délivrance de plusieurs autorisations, la première demande d'autorisation peut être celle qui conduit à la déclaration d'utilité publique (décision n° 243 245 du Conseil d'État du 2 juin 2003, et décision n° 387 475 du Conseil d'État du 15 avril 2016).

TRAVAUX EN COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mardi 11 juillet 2017, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de M. Jean-Marc Zulesi, le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous abordons aujourd'hui le cœur du travail législatif avec l'examen du projet de loi ratifiant deux ordonnances en matière d'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement. Sur ce texte, notre rapporteur est M. Jean-Marc Zulesi, qui a été désigné mercredi dernier. Je tiens à le remercier pour son implication et son travail très important dans un délai extrêmement court sur un projet qui traite de sujets très complexes.

Je suis ravie d'accueillir M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, qui va participer à nos travaux.

Je rappelle les principales étapes de ce projet de loi, commencées en 2015, avec l'adoption, dans la loi du 6 août pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », de l'article 106 habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnances pour plusieurs mesures concernant le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.

Six ordonnances ont été adoptées sur le fondement de cette habilitation, dont deux sont soumises aujourd'hui à notre examen pour une ratification qui permettra de donner une valeur législative à des dispositions qui ont toujours, en application de l'article 38 de la Constitution, une valeur réglementaire.

Alors que nous parlons beaucoup actuellement des ordonnances, il est important de rappeler qu'il ne s'agit pas d'une simple validation : le Parlement peut exercer, à l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification, sa pleine compétence de législateur en examinant les ordonnances sur le fond et, éventuellement, en les modifiant.

Le secrétariat de la commission a enregistré vingt-quatre amendements. L'amendement CD9 de Mme Mathilde Panot a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution et l'amendement CD5 de M. Jean-Marc Zulesi est en cours d'examen par le Président de la commission des finances.

Je rappelle que nous examinerons le texte en séance publique mardi prochain, après l'examen du projet de loi de règlement. Si, d'ici là, de nouveaux amendements sont déposés, la commission se réunira en application de l'article 88 du règlement. La convocation que vous recevrez, jeudi, précisera l'horaire de cette réunion qui dépend de l'heure prévisible du début de l'examen du texte en séance.

M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. Je vous remercie d'être aussi nombreux pour mon baptême du feu en tant que membre du Gouvernement. Lorsque j'étais jeune, j'ai été assistant parlementaire, j'ai donc eu l'occasion d'assister certains de vos prédécesseurs dans cette tâche importante qu'est le travail d'une loi en commission et *a fortiori*, vous avez eu raison de le rappeler madame la présidente, d'une loi de ratification.

Je tiens à excuser M. Nicolas Hulot, retenu au Sénat pour la séance des questions au Gouvernement. Bien évidemment, l'ensemble des discussions que nous allons avoir cet après-midi ont été vues avec lui.

Il s'agit aujourd'hui de ratifier deux ordonnances, qui ont été prises le 3 août 2016 sous le gouvernement précédent, par habilitation du Parlement dans le cadre de la fameuse « loi Macron ». Nous devons donc débattre des précisions et des conditions de son application.

La première ordonnance est relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes. C'est une terminologie communautaire que l'on retrouve maintenant assez souvent dans notre droit, et que les porteurs de projets locaux et les élus locaux connaissent plus sous l'expression d'étude d'impact. Il s'agit de séparer la notion d'instruction de l'autorisation environnementale – l'évaluation – de celle de la décision. C'est une particularité assez française qui fait du préfet la pierre angulaire du dispositif : à l'échelle locale, c'est l'autorité qui instruit l'évaluation environnementale puis le préfet qui la décide. Ainsi, ceux qui instruisent sont sous les ordres de ceux qui décident. À l'échelle nationale, ce problème n'existe pas puisque le ministre décide et l'autorité qui évalue se situe au sein du ministère, dans une entité qui a trouvé son autonomie en termes d'influence à l'égard du ministre.

Si cette ordonnance a été prise, c'est aussi parce que le droit communautaire nous y incitait plus que fortement. Nous nous mettons ainsi en accord en particulier avec la directive 2014/52 de l'Union européenne relative à l'évaluation environnementale des projets. Je le répète, la particularité du modèle préfectoral faisait de nous une curiosité française au milieu du droit européen.

Avec la présente ordonnance, que le Gouvernement proposera, la semaine prochaine, à l'Assemblée nationale d'abord et au Sénat ensuite de ratifier, nous aurons répondu à l'exigence de mise en conformité.

Cette ordonnance permet aussi pour les porteurs de projets une simplification non négligeable, puisqu'elle s'inscrit dans la volonté du ministre Macron, devenu Président de la République, de protéger d'un côté et de libérer de l'autre. Cette ordonnance permet par exemple une étude d'impact en une seule fois sur chaque projet et non plus une étude d'impact par procédure : elle casse en cela la logique de silo qui veut que l'on ajoute parfois du délai à du délai, là où l'on aurait pu avoir dès le début une vision globale de l'autorité environnementale qui menait l'évaluation puis prenait la décision.

Cette ordonnance permet encore le développement de procédures dites au cas par cas que les maires, présidents de conseil départemental ou régional, et les chefs d'entreprise commencent à bien connaître depuis quelques années, qui permettent d'élever le degré d'exigence environnementale – ce sont souvent les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou les directions régionales et interdépartementales de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) qui sont compétentes sur le sujet – tout en raccourcissant certains délais rendus possibles grâce à la clarté des projets proposés.

Cette ordonnance propose enfin une nouvelle nomenclature des projets à forte empreinte sur l'environnement, pour lesquels un ciblage de l'évaluation peut être fait par un décret en conseil d'État. Cela participe très clairement à l'effort de simplification que nos concitoyens appellent de leurs vœux.

J'ai cru comprendre que cette ordonnance ne soulevait pas de difficulté particulière, mais nous entendrons dans quelques instants votre rapporteur à ce propos.

L'autre ordonnance, qui porte réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, devrait faire l'objet d'une discussion un peu plus longue puisqu'il s'agit d'une nouveauté dans notre droit.

Cette ordonnance était une réponse du gouvernement de l'époque à un drame, celui du barrage de Sivens qui a fait redécouvrir un principe juridique pourtant ancien, en vertu duquel il vaut parfois mieux apprendre à perdre du temps en amont d'un projet, d'un plan ou d'un programme plutôt qu'ensuite parce que l'on n'a pas su lever les oppositions, les doutes, les craintes. En clair, il s'agit de faire le pari que l'écoute, le dialogue, la concertation, la pédagogie, l'échange sur la base d'expertises, de chiffres, d'éléments scientifiques, permettent de calmer certaines craintes donc d'éviter au mieux un contentieux, au pire des dérapages graves et intolérables à l'ordre public.

On retrouve ce fil rouge qui consiste à apprendre à perdre du temps pour mieux en gagner ensuite et faciliter l'aboutissement du projet. L'ordonnance correspond aussi à un mouvement de fond que l'on observe chez nos concitoyens depuis quelques années, autour des objectifs conjoints d'amélioration de la qualité de la décision publique, de sensibilisation et d'éducation des citoyens à la protection de l'environnement – le dialogue entraîne la connaissance, dédramatise un certain nombre de situations et oblige à travailler sur le fond, selon le principe d'opposition raison contre passion – d'accroissement de la légitimité des décisions publiques, pour laquelle le respect des procédures ne suffit plus. Il y a quarante ans, nos concitoyens faisaient spontanément confiance aux pouvoirs publics et estimaient que si le préfet avait signé, c'est qu'il avait raison ; aujourd'hui ils pensent que ce n'est pas parce qu'il a signé qu'il a raison. Il faut en prendre acte, savoir l'entendre et le traduire dans les mécanismes de participation avec l'opinion publique et nos concitoyens. Il s'agit donc de répondre à une exigence plus forte de la population dans un contexte où celle-ci est mieux informée : internet étant passé par là, nos concitoyens se font peut-être plus facilement qu'alors une opinion.

En parallèle, il s'agit aussi de libérer, de faciliter la vie des porteurs de projets, en leur offrant visibilité en amont – celles et ceux qui s'intéresseront au projet de loi sur le droit à l'erreur auront l'occasion d'y revenir – et simplification.

Cette ordonnance consacre par ailleurs de manière assez inédite des droits nouveaux à nos concitoyens.

Le premier est un droit d'accès aux informations pertinentes, qui permet la participation effective des citoyens : certes, le mouvement de droit en faveur de l'accès aux documents administratifs est assez ancien, mais, pour certains projets cet accès n'est pas toujours aussi évident qu'il y paraît.

Le deuxième droit est celui de demander l'engagement d'une procédure de participation, dans les conditions que nous allons préciser dans un instant car, quand nous créons du droit, il convient de le faire dans un équilibre sur lequel je reviendrai.

Troisième droit : disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et propositions. Créer des mécanismes de concertation avec des délais couperets n'est pas sincère vis-à-vis du citoyen. Il convient de trouver une application concrète et pratique, y compris en direction de nos concitoyens les plus fragiles ou les plus éloignés des procédures et des pouvoirs publics.

Dernier droit : être informé de la manière dont il a été tenu compte de ces observations et propositions dans la décision, ce qui évitera que prospère le sentiment du « cause toujours tu m'intéresses ». Il ne s'agit pas seulement d'écouter les gens ; encore faut-il leur expliquer pourquoi on a tenu compte ou non de leurs propositions. Les pouvoirs publics ne sont pas là pour dire toujours oui,

ils sont souvent là pour dire non mais il y a une manière de le dire : c'est une nouvelle culture que la puissance publique doit trouver.

Ces droits nouveaux pour les citoyens se traduisent par des modalités de consultation nouvelles.

La Commission nationale du débat public (CNDP) est obligatoirement saisie sur l'opportunité du débat pour les plans et programmes nationaux soumis à évaluation environnementale. Les grands projets, c'est-à-dire ceux d'un montant compris entre 150 et 300 millions d'euros, sont rendus publics, et les maîtres d'ouvrage informent la CNDP de la participation qu'ils prévoient. On laisse par ailleurs au porteur de projet le soin de sentir qu'il y a parfois besoin de concertation et d'échanges. Si le maître d'ouvrage ne le voit pas, celui qui instruit l'autorisation, c'est-à-dire le préfet, peut dire lui-même qu'une concertation est nécessaire. Et si ni le maître d'ouvrage, ni le préfet ne le voient, alors les concitoyens pourront le dire. Pour les grands projets, la saisine de la CNDP sera ainsi possible dès que 10 000 citoyens demanderont un débat public ou une concertation. Là aussi, il faudra préciser ce qu'est cette concertation préalable puisque c'est une nouveauté dans notre droit, avec comme particularité le champ ouvert pour des projets sous maîtrise d'ouvrage publique d'un montant supérieur – à ce stade de l'examen du texte – à 10 millions d'euros, ou sous maîtrise d'ouvrage privée avec une participation d'au moins 10 millions d'euros d'argent public. Là aussi, une possibilité de saisine sera ouverte à la demande de 20 % de la population de la zone susceptible d'être affectée par le projet.

Enfin, la CNDP pourra être saisie par 500 000 ressortissants de l'Union européenne électeurs aux élections locales et européennes et citoyens français, pour des politiques publiques qui pourraient avoir un impact significatif sur l'environnement. Je me permets déjà, à ce stade, d'appeler le Parlement à la vigilance sur la définition de ces politiques publiques.

Comment cette ordonnance peut-elle s'appliquer concrètement et quelles sont les limites à poser pour ne pas bloquer les porteurs de projets, c'est-à-dire comment respecter cet équilibre subtil qui consiste à libérer d'un côté et à protéger de l'autre ?

En premier lieu, les procédures incomberont essentiellement à la CNDP – le législateur a décidé de confier à cette autorité, il y a plusieurs années, le soin d'organiser des concertations et d'en être le garant. Cela signifie que le rôle des garants sera des plus importants et nécessite d'autant plus d'être encadré qu'il risque d'avoir un impact sur les finances de la CNDP.

Ensuite, la dématérialisation des procédures devra être privilégiée afin de réussir la transition numérique en même temps que la transition écologique. Il ne s'agit toutefois pas d'abandonner une partie de la population à l'occasion d'une grande question environnementale qui pourrait agiter quelques esprits ou susciter

des inquiétudes légitimes ; aussi, dans cette hypothèse, la CNDP aura-t-elle la possibilité de proposer des outils de concertation plus classiques.

Enfin, l'ordonnance propose des mécanismes visant non seulement à prévenir d'éventuelles atteintes à l'environnement mais aussi, je n'y insisterai jamais assez, à faciliter la sortie des projets. Le but n'est pas, en effet, de neutraliser toute forme d'initiative. Il s'agit d'éviter les contentieux – et je souhaite qu'on puisse l'évaluer –, d'assurer un minimum de prévisibilité pour les porteurs de projets, de faire en sorte que la concertation préalable ne dépasse jamais trois mois, de réduire la durée de l'enquête publique de trente à quinze jours pour les projets ne relevant pas de l'obligation de l'étude d'impact.

Ce point d'équilibre ayant été atteint sous une précédente majorité, je reviens sur le contexte.

La rédaction de l'ordonnance a été entamée avant la promulgation de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – loi dont je tiens à souligner l'importance. Une remise à niveau de l'ordonnance se révélera donc nécessaire en fonction du principe « éviter, réduire, compenser » (ERC).

Second point : l'équilibre a été trouvé grâce à une concertation très subtile. Une commission spécialisée du conseil national de la transition énergétique (CNTE), composée d'une cinquantaine de personnes et présidée par le sénateur et ancien ministre de la défense Alain Richard, a auditionné de nombreuses personnes – représentants de la CNDP, porteurs de projets, représentants du monde agricole et autres acteurs susceptibles d'être concernés directement par l'ordonnance. Le Gouvernement a donc appréhendé avec de grandes précautions le résultat de cette concertation afin de rédiger le présent projet de loi de ratification.

C'est pourquoi, monsieur le rapporteur, sur plusieurs amendements, le Gouvernement s'en remettra à la sagesse de la commission afin, précisément, de ne pas briser tous les équilibres auxquels nous sommes parvenus : je crois beaucoup à la stratégie des petits pas, le mieux étant l'ennemi du bien. On peut d'ailleurs remercier ceux qui se sont livrés à ce travail qui, on peut l'affirmer, a constitué une grande première.

Enfin, ceux qui considèrent que nous n'allons pas assez loin disposent du droit d'amendement, la présidente l'a rappelé. Surtout, Gouvernement et Parlement ont un devoir d'évaluation. Je prends d'ores et déjà l'engagement, au nom du Gouvernement, d'être à même, d'ici deux à trois ans, d'évaluer, chiffres et enquêtes à l'appui, l'incidence du présent texte sur le droit en vigueur. S'il faut corriger certains délais ou seuils, le Gouvernement reviendra vers vous pour procéder aux ajustements nécessaires.

Je vous remercie pour votre attention et espère que, pour ma première prise de parole, je ne vous ai pas paru trop long.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur. Je remercie la présidente car il n'est pas simple de faire confiance à un jeune député de province pour être le rapporteur de deux projets de loi de ratification d'ordonnances d'une grande importance. Je tiens également à souligner l'excellent travail des administrateurs de l'Assemblée qui nous ont aidés, soir et week-ends compris.

Je reviendrai sur les points saillants des deux ordonnances. La première, portant le n° 2016-1060, réforme les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public dans l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Le code de l'environnement est modifié afin de prévoir la participation du public en amont de la demande d'autorisation et de l'enquête publique selon deux modalités : le débat public et la concertation préalable.

Une nouvelle définition des finalités de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques est ainsi donnée, sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Ces finalités sont la qualité de la décision publique et sa légitimité démocratique, la préservation d'un environnement sain, la sensibilisation et l'éducation du public ainsi que l'amélioration de l'information environnementale. Il est prévu que la participation du public soit étendue aux documents de planification de l'État et des collectivités territoriales, soumis à l'évaluation environnementale, à l'exception de ceux relevant d'une procédure spécifique au titre du code de l'urbanisme tels que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Les compétences de la CNDP seront étendues aux plans et programmes de niveau national et les objectifs du débat public ou de la concertation préalable qui peut être organisé par la CNDP seront redéfinis. L'ordonnance cite explicitement l'option dite « option zéro » qui fait obligation au maître d'ouvrage de présenter des solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet.

Les modalités de saisine de la CNDP seront quant à elles réformées : pour les grands projets relevant de ses compétences, elle pourra désormais être saisie par 10 000 ressortissants de l'Union européenne résidant en France, ce qui constitue un progrès en termes de participation citoyenne.

Le texte définit et encadre la procédure de concertation préalable. Distincte du débat public, la concertation préalable concerne les projets, plans et programmes de moindre envergure. Cette procédure, jusqu'alors trop allusivement traitée par le code de l'environnement, est désormais précisée dans sa durée, qui est comprise entre quinze jours et trois mois. La concertation préalable peut être lancée sur une base volontaire par le maître d'ouvrage ou être imposée par l'autorité compétente pour autoriser un projet.

Un nouveau droit d'initiative, ouvert au public, est instauré et vise à demander au représentant de l'État l'organisation d'une concertation préalable sur un projet, un plan ou un programme, lorsqu'aucune n'est prévue. Cette procédure,

dans le texte qui nous est soumis, ne concerne que les projets dépassant un seuil de dépenses ou de subventions publiques de 10 millions d'euros. Je prendrai l'initiative, en vue de l'examen du texte en séance publique, de déposer un amendement abaissant ce seuil à 5 millions d'euros.

Ce droit d'initiative est ouvert à 20 % de la population recensée des communes concernées par la déclaration d'intention ou à 10 % de la population du département ou de la région concernés, ainsi qu'aux collectivités territoriales ou aux associations agréées nationales, régionales ou départementales. L'ordonnance clarifie le statut du garant chargé de veiller au bon déroulement de la procédure, qui sera désormais obligatoirement désigné pour toute concertation préalable. La liste des garants sera rendue publique par la CNDP. Le garant pourra demander des expertises complémentaires à la charge de la CNDP. Un garant devra être désigné pour vérifier les suites données à chaque débat public ou concertation préalable.

Il faut parallèlement donner les moyens de mener à bien ces initiatives. C'est pourquoi un fonds de concours sera créé pour contribuer aux dépenses liées au débat public.

Enfin, l'ordonnance élargit les possibilités de saisine de la CNDP lorsqu'il sera question d'une réforme relative à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La saisine sera autorisée pour le Gouvernement, 60 députés ou 60 sénateurs ou – ce qui peut susciter un débat – 500 000 ressortissants de l'Union résidant en France.

Des aspects secondaires de ce texte, je retiendrai quatre nouveautés.

L'article 3 de l'ordonnance, qui concerne la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, fait entrer le code de l'environnement dans l'ère du numérique. L'apport principal de ces nouveaux articles est de prévoir, de façon systématique, une procédure dématérialisée de participation du public, sans pour autant abandonner totalement la procédure papier. Dans tous les cas, la gratuité de la procédure est réaffirmée.

Par ailleurs, pour des raisons d'efficacité, est réduite à quinze jours, contre trente habituellement, la durée de l'enquête publique pour un projet ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale. Pour les autres projets, les délais restent inchangés. De la même manière, l'éventuelle prolongation de l'enquête qui pouvait être de trente jours jusqu'en 2016, est désormais limitée à quinze. Les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements seront désormais mis à la disposition du public, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Sur tous ces points, le rôle du juge administratif est réaffirmé et renforcé – gage du respect de l'État de droit et de la transparence des procédures.

Je serai plus bref sur l'ordonnance n° 2016-1058, dont l'essentiel des dispositions consiste à transposer en droit français les dispositions de directives

européennes. L'élaboration de cette ordonnance se place, en effet, dans le cadre d'une procédure précontentieuse engagée contre la France par la Commission européenne, celle-ci reprochant aux autorités françaises de ne pas avoir achevé la transposition de la directive 2011/92/CE du 13 décembre 2011, dite « directive projets », concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

L'ordonnance comporte des avancées notables, notamment une consultation systématique des collectivités locales, en plus de l'autorité environnementale, et des mesures de simplification des procédures.

Je note cependant deux motifs d'inquiétude. En raison de son calendrier d'élaboration, l'ordonnance n'a pas pris en compte les dispositions de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, en ce qui concerne la démarche « éviter, réduire, compenser », dite « séquence ERC » ; j'ai déposé trois amendements à cet effet. En revanche, remédier à la seconde inquiétude, liée au champ de l'examen au cas par cas, dépendra de la pratique des services de l'État dans les années à venir, lorsqu'ils vont appliquer les nouvelles dispositions relatives à l'évaluation au cas par cas des projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement.

Mme la présidente Barbara Pompili. Les représentants des groupes disposent chacun de quatre minutes de temps de parole ; quant aux députés qui souhaiteraient s'exprimer, leur question ne devra pas excéder la durée d'une minute.

M. Jean-Baptiste Djebbari. Je serai très bref puisque le dispositif juridique a très bien été décrit par le secrétaire d'État puis par le rapporteur. Je rappellerai toutefois que le projet de ratification de ces ordonnances comporte des avancées fondamentales, notamment en ce qu'il prévoit la transposition du droit européen. La vie des porteurs de projets s'en trouvera simplifiée et, grâce à la création d'un droit d'initiative pour les citoyens, ces derniers seront mieux informés. La décision publique sera de meilleure qualité et plus légitime, si bien que les projets qui peuvent poser problème seront mieux acceptés par la société.

À travers nos amendements, nous avons cherché à maintenir l'équilibre fragile du dispositif qui permet une prévisibilité aux porteurs de projets tout en rendant effectif le droit d'initiative citoyenne.

M. Jean-Marie Sermier. Nous nous livrons à un exercice quelque peu compliqué puisque les ordonnances que nous examinons sont issues de textes adoptés sous une précédente majorité. Nous allons néanmoins tâcher d'assurer la continuité républicaine.

Chacun comprendra la difficulté pour nous de laisser le Gouvernement légiférer par ordonnances pour, environ un an après, vérifier que ce texte soit conforme aux enjeux, applicable au quotidien, et qu'il s'agisse bien d'un texte équilibré. À ce titre nous sommes amenés à proposer quelques modifications.

Ce texte tient l'équilibre entre la nécessité d'informer davantage encore nos concitoyens, de leur donner encore plus la parole, et la nécessité d'avoir un gouvernement fort. En effet, quand on donne la parole à nos concitoyens, que chacun a apporté sa vision des choses et qu'une décision est prise, il faut l'appliquer. Or je rappelle qu'un certain nombre de projets restent en attente de réalisation et cela du fait, peut-être, d'une certaine faiblesse.

Le projet comporte en outre des avancées sur le plan numérique puisque de nombreuses procédures ont été dématérialisées ; il permettra d'associer les collectivités territoriales et leurs groupements au processus d'évaluation environnementale.

L'ordonnance n° 2016-1058 donne une nouvelle définition de la notion de projet. Elle étend par ailleurs le régime de l'examen au cas par cas. Notre groupe ne peut que partager cette vision des choses : je rappelle que toute la réflexion que nous menons trouve son origine dans la charte de l'environnement de 2004 dont le président Chirac – le secrétaire d'État n'y sera pas insensible – a souhaité qu'elle figure dans le préambule de la Constitution. Nous n'avons en tout cas pas noté d'incompatibilité entre la charte et les dispositions que nous examinons aujourd'hui.

Plusieurs améliorations peuvent toutefois être apportées. On distingue les projets soumis à évaluation environnementale de manière systématique et ceux soumis à évaluation environnementale au cas par cas. Certaines dispositions prévues par les ordonnances nous semblent difficiles à respecter par le maître d'ouvrage. On comprend mal, par exemple, comment on peut définir un scénario de référence et un scénario qui tienne éventuellement compte de l'effet du projet sur le changement climatique : il nous paraît très compliqué pour le maître d'ouvrage de produire ces deux éléments.

S'agissant des conséquences du projet sur l'environnement, nous critiquons l'emploi de l'expression « incidences notables » parce qu'elle est trop floue et ouvre la voie à l'insécurité juridique. Nous proposerons donc par voie d'amendement de la remplacer.

Dans le texte de la seconde ordonnance, il nous semble intéressant que le droit du public à l'information soit mis en avant. Nous déplorons en revanche l'abandon du critère de l'« incidence directe et significative » : il suffira désormais que la décision ait une incidence sur l'environnement pour que s'applique le principe de la participation du public.

Voilà pourquoi, sauf à obtenir satisfaction pour la totalité de nos amendements, nous nous dirigeons vers une abstention de la majeure partie du groupe Les Républicains.

M. Bruno Millienne. Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous jugeons ce projet de loi satisfaisant, dans la mesure où il va dans le sens de la défense de l'environnement que nous prônons depuis longtemps.

Je ne vais pas revenir sur ce qui a été déjà dit. J'observe toutefois que la première ordonnance nous mettra en conformité avec le droit européen et permettra une importante simplification, sans pour autant mettre à mal l'exigence de protection de l'environnement. L'approche par projet, et non plus par procédure, assurera une meilleure évaluation des incidences sur l'environnement et évitera la redondance des études d'impact. Enfin, nous avons souhaité que l'on reprenne dans le texte la formulation de la démarche ERC – éviter, réduire, compenser. Le rapporteur l'a fait par voie d'amendement, ce qui nous convient parfaitement.

La seconde ordonnance renforce la concertation avec le public. C'est une bonne chose, car celui-ci a souvent été écarté de l'élaboration de ces décisions. En revanche, nous trouvons un peu trop élevés les seuils de 20 % de la population recensée dans les communes du périmètre de la déclaration d'intention, ou de 10 % de la population recensée dans les départements ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention.

Cela étant dit, le groupe Mouvement démocrate et apparenté votera ce projet de loi de ratification.

M. Bertrand Pancher. Il nous avait paru incongru de vouloir renforcer la participation citoyenne par voie d'ordonnances, c'est-à-dire en privant le Parlement du droit d'être consulté... Nous avons ainsi porté un regard assez négatif sur cette procédure, avant de reconnaître que la concertation menée dans le cadre de la préparation de ces ordonnances a été bien réalisée. Nous y avons d'ailleurs été très actifs et nous considérons donc que le travail a été satisfaisant.

La participation citoyenne n'est pas une nouveauté. Dès 1995, la loi Barnier a créé la Commission nationale du débat public, dont la loi de 2002 a fait une autorité indépendante. Puis, avec l'avènement du Grenelle de l'environnement, on a pu croire que tout allait pour le mieux dans le meilleur des mondes. Las, il y avait encore beaucoup de « trous dans la raquette ». Ainsi le droit de participation souffrait de trois défauts majeurs : absence de dispositifs de participation en amont pour les plans et programmes, ainsi que pour les petits projets ; pour les projets de grande envergure, absence de concertation entre le débat public et l'enquête publique qui pouvait durer plusieurs années – et les exemples sont nombreux, à commencer par celui de Notre-Dame-des-Landes ; absence de dispositifs pour les processus de médiation et conciliation.

Ces ordonnances sont le fruit d'un travail qui a duré de longs mois. Elles ont rassemblé et permis d'auditionner une grande pluralité d'acteurs, à travers la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE), présidé par le sénateur Alain Richard. Cela faisait suite au drame de Sivens, qui a déclenché cette volonté partagée d'aller plus loin.

Ces ordonnances ont notamment pour ambition d'accroître l'acceptabilité des projets d'infrastructure.

En l'état actuel des choses, nous considérons que ces ordonnances sont le résultat d'un compromis entre des positions très divergentes et constituent un point d'équilibre fragile.

De nombreux acteurs ont anticipé la mise en œuvre des ordonnances et ont entamé des démarches afin de se les approprier. Ainsi, les ordonnances sont en fait déjà appliquées, avant même que nous les ayons ratifiées. Je tenais à le faire savoir à ceux de nos collègues qui souhaiteraient que l'on procède davantage encore par ordonnances...

Certains dispositifs directement issus de ces ordonnances sont donc maintenant opérationnels. C'est le cas de celui des garants, qui fonctionne de façon satisfaisante : le vivier est constitué, les premiers garants ont été formés et des concertations ont déjà été lancées dans le cadre de ce dispositif.

À nos yeux, toute modification des ordonnances créerait bien des difficultés car elle impliquerait un nouveau travail approfondi et entraînerait des retards dans le lancement des projets concernés.

C'est la raison pour laquelle nous préconisons de laisser ces ordonnances en l'état et d'évaluer leur mise en œuvre dans les deux ans qui viennent, comme vous l'avez proposé, Monsieur le secrétaire d'État, ce qui permettrait de procéder alors aux modifications qui seront sans doute nécessaires.

Nous préconisons enfin de travailler, à moyen terme, à une harmonisation des codes de l'environnement et de l'urbanisme. La simplification en matière de participation passe, non pas par un abaissement du standard en matière de dialogue environnemental, mais par une extension de celui-ci dans le code de l'urbanisme.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe des Constructifs ne présentera aucun amendement dans le cadre de ce projet de ratification de ces ordonnances.

M. Christophe Bouillon. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, je voudrais d'abord saluer la prise de fonctions de M. le secrétaire d'État. Nous sommes voisins de département et je sais que les mots « aménagement du territoire, transports, énergie, développement durable » font partie de son vocabulaire.

Mais venons-en aux ordonnances. S'il m'avait fallu écrire une chronique, je l'aurais intitulée « du bon usage des ordonnances » : je vais en effet vous dire en quoi celles-ci nous paraissent sympathiques.

D'abord, parce qu'elles viennent de loin : elles ont pour point de départ la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, dite loi Macron. À partir de là, autour de Ségolène Royal, s'est organisé un formidable travail de concertation et de construction, avec beaucoup d'échanges, beaucoup d'auditions,

selon une logique qui nous a conduits à la croisée de deux défis : celui du choc de simplification voulu lors de la précédente législature, et celui de la modernisation du droit de l'environnement.

Il ne faut pas oublier non plus, comme points d'appui : la Charte de l'environnement, notamment son article 7 relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public ; le Grenelle de l'environnement avec, notamment, un groupe de travail qui s'est penché sur ces questions de dialogue environnemental ; et enfin, la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Outre ces multiples démarches, la littérature autour de cette thématique est abondante. Je citerai notamment le rapport de Jacques Vernier, dont les recommandations ont largement contribué à la rédaction de ces ordonnances.

Elles sont sympathiques aussi parce qu'elles s'appuient sur des initiatives parlementaires. Vous avez évoqué, Monsieur le secrétaire d'État, le travail du sénateur Alain Richard : les recommandations qu'il a faites dans le cadre du CNTE ont été bien reçues et reprises en partie dans ces ordonnances, comme elles pourront l'être dans des travaux ultérieurs. Je citerai aussi la proposition de loi de notre ancienne collègue Sabine Buis, qui a voulu aller plus loin dans la logique du dialogue environnemental.

Ces ordonnances sont sympathiques également parce qu'elles répondent à une impérieuse nécessité, celle de la transposition d'une directive européenne et de la prise en compte d'une jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Elles sont enfin sympathiques parce qu'elles font le constat d'un consensus assez large autour des dispositions que vous avez présentées : CNTE, mais aussi associations et organisations – comme la Fondation Nicolas Hulot, ou Humanité et Biodiversité – lesquelles ont eu l'occasion de s'exprimer et de dire tout le bien qu'elles pensaient de ces dispositions, et des avancées qu'elles permettent.

Monsieur le secrétaire d'État, vous nous avez appelés tout à l'heure à la sagesse et à l'audace. Je vous poserai donc une question sage et une autre, un peu plus audacieuse.

Ma question sage concerne le nouveau code minier, dont la présidente nous a dit que nous pourrions être amenés à l'examiner à l'automne. Depuis des années, des réactions – légitimes – s'expriment dans les territoires, et la question de l'acceptabilité d'un certain nombre de projets est posée. J'ai entendu le ministre s'exprimer sur certains projets d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures. J'aimerais donc savoir si le texte que vous envisagez contiendra des dispositions relatives au dialogue environnemental.

Ma question un peu plus audacieuse porte sur Notre-Dame-des-Landes. J'ai bien compris que des médiateurs avaient été désignés et qu'ils allaient devoir

agir. Mais reconnaissez qu'en matière d'acceptabilité, de droit d'initiative, de concertation, on est devant un formidable cas d'école ! J'aimerais savoir quel est le calendrier prévu, et si on peut espérer aboutir et régler un dossier qui n'a que trop traîné.

M. Loïc Prud'homme. Puisque M. le secrétaire d'État a traité de la pédagogie nécessaire à la protection de l'environnement et que l'on a déjà beaucoup parlé de Sivens, je voudrais rendre hommage à un jeune naturaliste qui avait vocation à faire de la pédagogie : il s'appelait Rémi Fraisse.

Vous ne serez pas étonné que je vienne rompre la belle unanimité sur les ordonnances qui nous sont proposées.

On y voit surtout la simplification pour les porteurs de projets. Nous, ce qui nous aurait surtout intéressés, c'est la simplification pour la défense de notre environnement, qui est aujourd'hui une urgence absolue.

On y voit aussi une montée en puissance des études au cas par cas, là où nous entendons plutôt défendre l'automatisme dans les procédures visant à la protection de l'environnement.

Nous voulons par ailleurs insister sur l'impact écologique que peut avoir le cumul de petits projets. C'est pourquoi nous proposerons que ceux qui se trouvent en deçà des seuils que vous imposez aujourd'hui fassent également l'objet des procédures de consultation du public.

Enfin, dans ces ordonnances, figure le principe de la compensation. Or nous défendons l'idée que la nature n'a pas de prix et que les atteintes portées à l'environnement ne sauraient être compensées financièrement ni même par une renaturation artificielle de zones connexes. Ce n'est pas de la sorte que l'on répondra à l'urgence écologique pour laquelle nous nous battons et qui justifie les amendements que nous défendrons.

M. Matthieu Orphelin. C'est pour moi un plaisir de voir arriver ce texte en tant que parlementaire, après l'avoir suivi en tant que membre de la Fondation Nicolas Hulot.

Il y a effectivement deux grandes avancées dans ce texte.

La première est fondamentale : l'étude des alternatives va enfin pouvoir être systématisée. En effet, si l'on a abouti à des blocages à Sivens, à Notre-Dame-des-Landes et ailleurs, c'est parce que les acteurs ont été déçus que l'on n'étudie pas systématiquement les alternatives, en particulier cette « option zéro » précédemment évoquée.

La seconde avancée, également demandée par de nombreux acteurs de la société civile, porte sur le droit d'initiative citoyenne. C'est à ce sujet que je voudrais m'adresser au secrétaire d'État.

Depuis qu'il existe, le droit d'initiative citoyenne n'a pas souvent abouti concrètement – on peut compter les cas sur les doigts de la main. Et je ne suis pas tout à fait persuadé qu'il faille appliquer un seuil très élevé, ni accorder un délai de trois ans. De fait, la question du seuil n'a rien d'anecdotique. Ce sera un intéressant thème de discussion pour nos travaux en commission, puis en séance.

Mme Sophie Auconie. Mon intervention sera d'ordre plus général. Je commencerai par saluer l'intervention de mon collègue Bertrand Pancher, avec lequel je suis totalement en phase. Mais je voudrais reparler du système d'information et de concertation, qui passe aujourd'hui de plus en plus souvent par internet, par des moyens dématérialisés.

La plupart d'entre nous sommes issus de zones plus ou moins rurales, parfois rurbaines, où nombre de nos citoyens n'ont pas accès au haut débit. Entre les vœux que nous émettons ici et la réalité du terrain, il y a un fossé, auquel nous devons d'autant plus prêter attention que nous déplorons des freins à l'investissement dans nos territoires.

Dès lors que l'on prône la dématérialisation et la concertation par internet, il faut aussi prendre en considération le manque d'équité dans ce domaine.

M. le secrétaire d'État. L'examen des amendements nous donnera l'occasion de revenir sur un certain nombre de vos questions.

Monsieur Sermier, merci pour votre propos sur la continuité républicaine et merci d'avoir réchauffé mon jeune cœur chiraquien en parlant de la Charte de l'environnement, en cette journée toute particulière où le bureau politique des Républicains se réunit ce soir pour m'exclure. Vos propos me réconfortent. (*Sourires.*)

Vous avez par ailleurs évoqué les difficultés liées aux ordonnances – et j'en profite pour répondre en même temps au député Pancher, que je salue. Mme la présidente l'a rappelé, les ordonnances ne sont pas une dépossession des droits du Parlement mais une autre manière de légiférer. Mais, à un moment donné, il faut bien habiliter le Gouvernement à prendre ces ordonnances, et à un moment donné, il faut bien les ratifier.

Au moment de la ratification, il est possible d'apporter des corrections, à l'Assemblée comme au Sénat. Je vous invite d'ailleurs à garder à l'esprit, dans les amendements que vous déposez, que notre Parlement est composé de deux chambres, et que le bicamérisme peut parfois réserver quelques surprises...

Texte d'équilibre, dites-vous avec raison. Il faut donner la parole mais il faut aussi que le gouvernement se montre fort. Soyez certains que le Gouvernement d'Édouard Philippe saura faire respecter la loi, l'État de droit et appliquer le programme du Président de la République et de la majorité parlementaire.

Par ailleurs, monsieur Sermier, je suis favorable à votre amendement visant à remplacer les mots « incidences notables » par les mots « impacts significatifs », termes que l'on retrouve par ailleurs dans la législation.

Je n'ai en revanche pas compris votre question sur le scénario de référence.

Monsieur Millienne, il y a deux façons d'appréhender la notion de seuil. Il peut porter soit sur le nombre de personnes requis pour déposer une pétition, soit sur le montant de l'investissement public en jeu dans le projet. Le pragmatisme nous oblige à faire un choix. J'ai déjà mon idée sur la question mais je vous laisserai bien évidemment trancher.

Monsieur Pancher, sur les ordonnances, j'ai déjà répondu. Plusieurs candidats se proposaient d'y recourir pour réformer le pays dans les premiers mois de leur présidence. En faire usage ne paraît pas complètement saugrenu. Qui plus est, celles qu'il vous est proposé de ratifier ont été prises par le précédent gouvernement.

Un équilibre subtil a été trouvé dans leur rédaction et j'apprécierais qu'il soit conservé : merci de les laisser en l'état.

Le Gouvernement se tiendra aux côtés du Parlement pour simplifier le code de l'environnement et l'harmoniser avec le code de l'urbanisme. L'autorisation environnementale unique a déjà permis plusieurs avancées. Lorsque le ministre d'État Nicolas Hulot a réuni les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), il a évoqué cet enjeu. Il s'agit de simplifier la vie des citoyens et des porteurs de projet mais aussi de faciliter la tâche des agents de l'administration.

Monsieur Bouillon, merci pour vos mots sur ma nomination – les complicités normandes sont toujours les bienvenues. Vous êtes revenu sur la méthode, fondée sur la participation, l'écoute et la recherche d'un large consensus, nous ne le répéterons jamais assez.

Je répondrai sans détour à votre question, sage ou audacieuse, sur Notre-Dame-des-Landes. Le Premier ministre et M. Nicolas Hulot ont choisi de lancer une mission de médiation. Nous sommes bien loin du stade de la concertation en amont, même si l'on peut se dire que si celle-ci avait été plus intense, nous n'en serions pas là. Cette mission doit rendre ses conclusions à la fin de l'année 2017. Quelles qu'elles soient, les doutes, les craintes, les peurs que suscite l'impact environnemental ne justifieront jamais que l'on piétine l'État de droit et la loi de la République. Nous sommes tous d'accord, je l'espère, sur ce principe.

Monsieur Prud'homme, vous ne pouvez pas dire que la simplification visée dans les ordonnances est réservée aux porteurs de projet. La législation crée un droit nouveau avec l'élargissement de la saisine de la Commission nationale du débat public. C'est un pas en avant indéniable, même si l'on peut considérer qu'il n'est pas assez grand.

Vous ne pouvez pas dire non plus que l'étude au cas par cas est synonyme de régression en matière d'évaluation environnementale. Je me dois de défendre notre administration. Ce n'est pas parce qu'une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, une direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie ou une direction départementale des territoires examine un dossier de porteur de projet, public ou privé, dans le cadre d'une étude au cas par cas que la vigilance de l'administration est moindre.

S'agissant des seuils retenus, j'invite le Parlement à faire preuve de sagesse. Il n'y aurait rien de pire que de créer un droit virtuel. Soyons pragmatiques : si la CNDP était confrontée à un afflux trop important de saisines, elle ne pourrait organiser les débats dans de bonnes conditions, avec des garants bien formés et dûment rémunérés. À trop abaisser les seuils, on court le risque d'un embouteillage des saisines. C'est la raison pour laquelle j'ai laissé la porte ouverte à l'évaluation : si le recours à ce droit de saisine est insuffisant ou bien trop important, nous devons en tirer les conséquences.

Vous évoquez encore le principe de compensation. Je le répète, le principe « éviter, réduire et compenser » de la loi pour la reconquête de la biodiversité est bien mis au cœur de cette ordonnance. Il n'y a pas de crainte particulière à avoir. Si certaines mentions avaient disparu, c'est pour des raisons de calendrier, cette loi ayant été adoptée après la promulgation de l'ordonnance. Nous opérons aujourd'hui un rattrapage, tout le monde peut le comprendre.

Monsieur Orphelin, vous avez raison de souligner que l'une des grandes avancées de cette ordonnance est la possibilité de procéder à des études alternatives, y compris sur la renonciation au projet. Il sera intéressant à cet égard de voir comment l'ordonnance s'applique sur le terrain.

Vous insistez comme d'autres sur la question des seuils. Nous devons nous accorder sur leur définition. On peut se faire plaisir en abaissant le nombre de personnes requis pour déposer une pétition. Vous trouverez toujours mille personnes pour en signer une lorsqu'un projet déchaîne une colère localement. À mon sens, l'enjeu porte plutôt sur le volume du projet. Nous pourrions, par exemple, retenir un seuil inférieur à 10 millions d'euros. Je suis plus enclin à ce que nous avancions dans cette direction qui me paraît plus à même d'aboutir aux résultats que vous appelez les uns et les autres de vos vœux.

Madame Auconie, en tant qu'élu comme vous d'un département rural, je connais les difficultés liées à la transition vers le haut débit. Comme toutes les transitions, elle doit faire l'objet d'un accompagnement, en particulier en direction de ceux qui en seraient exclus. Je veux vous rassurer, des instructions ont été données à la CNDP : le support papier demeurera possible, tous comme les publications dans la presse régionale, quotidienne ou hebdomadaire.

II. EXAMEN DES ARTICLES

La Commission en vient à l'examen de l'article unique du projet de loi d'habilitation.

Article unique

*La Commission **adopte** l'article unique, qui ne fait l'objet d'aucun amendement.*

Elle examine ensuite plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article unique.

Elle est d'abord saisie de l'amendement CD14 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement vise à assurer, dans les processus de participation du public à l'élaboration des projets, plans et programmes, que les expertises présentées par l'ensemble des parties prenantes, notamment les associations agréées de protection de l'environnement, soient bien diffusées au public.

Les maîtres d'ouvrage demeurent en effet trop souvent les seuls à fournir des expertises. Il faut ajouter que la CNDP ou le garant peut également demander une expertise complémentaire, laquelle sera financée par la CNDP.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

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

Elle examine ensuite l'amendement CD24 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à inscrire dans l'article L. 121-10 une partie des dispositions prévues par l'article R. 121-6-2 selon lequel : « *sont considérées comme un projet de réforme l'évolution substantielle d'une politique publique ou de nouvelles options générales ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, qui se matérialisent par un document émanant d'une autorité publique ou rédigé à sa demande préalablement, le cas échéant, à une décision du Gouvernement ou une proposition de loi* ».

Il procède toutefois à une modification. Dans la dernière partie de la phrase, les mots « *préalablement, le cas échéant, à une décision du Gouvernement ou une proposition de loi* » sont supprimés. Votre rapporteur ne souhaite pas voir le droit d'initiative citoyenne limité par une condition liée au dépôt d'un texte.

M. le secrétaire d'État. Mon avis est réservé, non sur la finalité de l'amendement, mais sur sa forme. Je vous propose, monsieur le rapporteur, de le retirer pour le redéposer en séance afin de laisser le temps à mes services et à ceux de la commission d'affiner sa rédaction.

L'amendement est retiré.

La Commission aborde l'amendement CD16.

M. le rapporteur. Par cohérence, cet amendement propose de reprendre dans l'article définissant la concertation préalable les dispositions prévues pour encadrer les objectifs des débats publics et concertations préalables organisés sous l'égide de la CNDP. Il s'agit avant tout de clarifier le texte.

M. le secrétaire d'État. Qui plus est, cet amendement donne du corps d'un point de vue juridique au concept de concertation préalable, par parallélisme avec le débat public.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CD20 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à clarifier les dispositions applicables au choix du garant prévues par l'article L. 121-16-1. Il n'apparaissait pas suffisamment clairement que le maître d'ouvrage ou la personne publique doit, si elle souhaite respecter les conditions prévues à l'article L. 121-16-1 pour organiser volontairement une concertation préalable, demander à la CNDP de désigner un garant de façon indépendante et procéder à sa rémunération.

La rédaction actuelle peut laisser penser qu'il n'est procédé à la désignation du garant par la CNDP que si le maître d'ouvrage le demande et que, quel que soit ce choix, la concertation est supposée respecter les conditions posées à l'article L. 121-16-1.

Cette question est importante dans la mesure où le respect des dispositions de l'article L. 121-16-1 conditionne le fait que, si une telle concertation est organisée volontairement par le maître d'ouvrage, alors le droit d'initiative ne trouve plus à s'exercer.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

J'en profite pour souligner que la CNDP a pris de l'avance. Elle a déjà procédé à quatre cents auditions de garants et les procédures de formation en interne sont lancées. La Commission se tient ainsi prête à répondre rapidement aux demandes qui lui seront soumises.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CD15 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit que le garant doit motiver sa décision de ne pas relayer auprès de la CNDP une demande d'études ou d'expertises complémentaires qui serait formulée au cours de la concertation préalable par l'une des parties prenantes.

M. le secrétaire d'État. Sagesse. C'est plutôt à la CNDP qu'il appartient de motiver les raisons pour lesquelles elle ne va pas plus loin.

Mme la présidente Barbara Pompili. La nouvelle procédure de concertation préalable est en train de se roder. Le porteur de projet et les citoyens sont souvent seuls face au garant. Si celui-ci décide de ne pas demander d'expertise à la CNDP, il serait bon qu'il explique pourquoi, ce qui permettrait de désamorcer les désaccords et de réduire les frustrations qui ne manqueraient pas, sinon, de se faire jour.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CD6 et CD10 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement CD6 est redondant avec le CD10. Je retire donc ce dernier.

Nous souhaitons que les concertations locales imposées par l'autorité administrative ne soient plus facultatives et laissées à la seule discrétion du préfet concerné mais soient obligatoires si le seuil de dix mille personnes majeures habitant dans les territoires concernés est atteint dans un délai court, de deux mois. Cette mesure permettrait de renforcer la participation des citoyens aux décisions prises en matière d'environnement.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit que, lorsqu'il reçoit une pétition de dix mille personnes physiques résidant dans les régions concernées, le préfet impose au maître d'ouvrage la réalisation d'une concertation. Une telle disposition aurait pour effet d'ajouter une nouvelle procédure au droit d'initiative ainsi qu'à l'organisation d'une concertation à l'initiative du préfet.

Tel n'est pas l'objet du texte relatif à la consultation préalable faisant suite à une initiative, car ce droit devra passer par le filtre du préfet. Il convient en outre de vérifier si les conditions matérielles du droit d'initiative sont réunies : conditions de nationalité, de résidence et de nombre.

Enfin, il faudra encore vérifier que le droit d'initiative porte bien sur un projet éligible à ce droit, notamment si les conditions d'impact sont réunies.

Je propose pour ma part de revenir sur deux points majeurs qui freinent trop strictement ce droit d'initiative : le délai de deux mois pour réunir les signatures sera allongé, et le seuil retenu pour définir les projets entrants dans le

champ de la mesure ne pourra être supérieur à cinq millions d'euros d'argent public.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

M. le secrétaire d'État. L'avis est également défavorable.

Le filtre du préfet n'est pas cosmétique ; il est fondamental. Ce sujet a d'ailleurs donné lieu à un débat important au cours de la concertation préalable. Pour appartenir à une certaine culture, on peut se méfier du corps préfectoral, ce qui n'est pas mon cas. C'est le filtre qui crée l'opérationnalité de la toute procédure dont nous discutons afin d'en garantir le fonctionnement.

Je tiens à rappeler que le préfet napoléonien a vécu ; je vois mal aujourd'hui un préfet saisi de plusieurs milliers de signatures de citoyens du département dans lequel il exerce ses fonctions ne pas donner suite à une telle initiative. Au-dessus d'un préfet, il y a un ministre de l'intérieur et le Gouvernement, lui-même contrôlé par le Parlement. Globalement, dans un schéma qui fonctionne bien, ce qui est le cas dans notre pays, le filtre du préfet est utile.

M. Loïc Prud'homme. Il ne s'agit pas ici de dénier au préfet le droit de vérifier que les habitants résident bien dans le département, il a un rôle administratif à tenir. Toutefois, vous ne répondez pas à la question posée par cet amendement. Si le nombre de pétitionnaires est validé par le préfet – qui joue là son rôle – rien ne s'oppose à l'automatisme.

M. Jean-Baptiste Djebbari. Avec nos collègues du groupe La France insoumise, nous avons attentivement examiné cet amendement, et le filtre du préfet nous paraît utile. En revanche, il nous semble que le nombre de dix mille ressortissants ne correspond pas à une population rurale. Un tel seuil serait plus pertinent en zones urbaines ou périurbaines.

Pour ces raisons, nous sommes opposés à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement CD10 est retiré.

La Commission en vient à l'examen de l'amendement CD13 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement vise à fixer un plafond au seuil de dépenses ou subventions publiques devant être défini par décret en Conseil d'État afin d'encadrer le nouveau droit d'initiative ouvert par l'ordonnance aux populations concernées par un projet, aux exécutifs territoriaux et aux associations agréées.

Ce droit d'initiative permet de demander au représentant de l'État d'organiser une concertation préalable et constitue une réelle avancée. Toutefois,

le seuil de dépenses ou de subventions publiques a été établi à dix millions d'euros par le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017.

Ce seuil est en réalité très élevé et ôte une partie de sa pertinence au dispositif de l'initiative, car il exclut nombre de projets qui doivent être considérés comme importants, bien que n'atteignant pas ces dix millions d'euros de dépenses ou subventions publiques.

Il est donc proposé de prévoir dans la loi que le seuil fixé par décret ne pourra être supérieur à cinq millions d'euros.

M. le secrétaire d'État. Je préfère vous laisser avancer sur le seuil de cinq millions plutôt que sur le nombre de personnes pouvant pétitionner. Je rappelle toutefois, pour celles et ceux qui pourraient avoir des craintes, que le Gouvernement s'en remettra à la sagesse de la Commission pour cet amendement. J'observe simplement qu'une modification trop importante du dispositif risquerait de créer un plafond dangereux pour les professions agricoles.

Je rappelle qu'un projet agricole dans lequel cinq millions d'euros de subvention publique sont investis est très significatif, ce sont souvent les collectivités locales qui sont susceptibles d'être concernées par des mécanismes d'aide directe ou indirecte. Je connais peu de régions engageant des subventions d'un montant de cinq millions d'euros pour refaire un poulailler...

Pour former mon avis, j'ai consulté le monde agricole, qui n'a pas relevé de difficulté particulière ; je le dis devant le ministre Guillaume Garot : sur la base de cinq millions d'euros, on peut imaginer que le Gouvernement fasse confiance à la sagesse du Parlement.

Mme la présidente Barbara Pompili. Merci, monsieur le secrétaire d'État, pour votre sagesse.

Nous nous étions trouvés en situation de légiférer par ordonnance à la suite de la terrible affaire de Sivens ; et le seuil, tel qu'il est fixé par le texte du Gouvernement, n'aurait pas permis d'avancer dans une telle affaire. Nous proposons donc l'abaissement du seuil afin que, dans un cas équivalent à celui de Sivens, la procédure puisse s'appliquer.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD18 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement vise à allonger à 4 mois au lieu de 2 le délai offert pour exercer un droit d'initiative porté par les citoyens.

Ce délai, fixé par l'ordonnance à deux mois suivant la publication de la déclaration d'intention par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, est adapté pour un exécutif local ou une association de protection de l'environnement. Il n'est en revanche plus opérationnel dès lors que l'on se situe

dans l'hypothèse d'un droit d'initiative nécessitant de réunir un « *nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal à 20 % de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention.* »

Il s'agit de pouvoir mieux mettre en application l'ordonnance concernée.

M. le secrétaire d'État. La transparence m'oblige à vous indiquer que le curseur du point d'équilibre imaginé par la commission sur le dialogue environnemental, présidée par Alain Richard est légèrement déplacé. Mais la même honnêteté me commande de vous dire que cet amendement présente le mérite du pragmatisme ainsi que d'une forme de cohérence, alors que j'ai considéré en propos liminaire qu'il convenait d'ouvrir des droits réellement exécutoires ou susceptibles d'être sollicités par le citoyen. J'ai encore indiqué que les personnes les plus fragiles, éloignées des procédures classiques de la puissance publique, devaient disposer d'un temps suffisant pour se rendre compte que quelque chose se passe.

Pour ses raisons, je m'en remettrai encore une fois à la sagesse de la Commission.

La Commission adopte cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD23 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement vise à faire passer de quatre à six mois le délai dans lequel l'illégalité pour vice de forme ou de procédure des décisions prises en application du chapitre relatif à la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets, ne peut plus être invoquée par voie d'exception.

Le présent dispositif s'inspire de dispositions existantes du code de l'urbanisme. Or, il apparaît qu'en matière d'urbanisme, « *l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.* »

Il est donc proposé de prévoir un délai identique à celui inscrit dans le code de l'urbanisme. Il s'agit avant tout d'harmonisation.

M. le secrétaire d'État. Une fois de plus, je me trouve pris entre deux arguments pragmatiques : celui du consensus du « rapprocher-libérer », qui permet de garantir la rapidité des procédures, et celui qui considère qu'il est bon de simplifier les procédures – ce qu'en quelque sorte vous avez dit monsieur le rapporteur –, car il faut faire en sorte que tout cela se parle en miroir.

À ce titre, je m'en remets à la sagesse de la Commission ; c'est là mon côté normand...

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CD1 de M. Jean-Marie Sermier.

M. Jean-Marie Sermier. Il s'agit simplement de préciser les choses puisque les termes « incidences notables » sont flous sur le plan juridique ; et nous savons bien que lorsque c'est flou, c'est qu'il y a un loup.

L'expression en question est subjective, non mesurable, et pourrait entraîner des interprétations diverses emportant des risques de recours. De plus, elle se trouve en défaut de cohérence avec le code de l'environnement. Aussi, par souci de précision juridique, proposons-nous de substituer aux mots « incidences notables » les mots « impacts significatifs ».

M. le rapporteur. Le mot « incidences » figure dans la directive européenne du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Il était par ailleurs présent dans le droit en vigueur avant la publication de cette ordonnance.

À mon sens, remplacer ce terme par un autre sans que la différence de sens entre les deux soit claire créera une inquiétude, singulièrement pour les acteurs concernés.

Je demande donc aux auteurs de l'amendement de bien vouloir le retirer, faute de quoi je donnerai un avis défavorable.

M. le secrétaire d'État. J'ai pu dire précédemment qu'il y avait une forme d'innocence dans cette substitution de termes, et que les deux pouvaient s'entendre en droit. Je comprends l'argument du rapporteur au sujet des craintes susceptibles d'être ressenties par certains partenaires.

C'est pourquoi, cette fois encore, je m'en remets à la sagesse de la Commission.

Mme la présidente Barbara Pompili. Cet échange, monsieur Sermier, m'évoque des débats que nous avons eus en d'autres moments... Procéder à cette modification à cet endroit impliquerait l'application de cette modification à l'ensemble du code, car ce terme d'« incidences » est celui qui a été retenu.

M. Jean-Marie Sermier. Monsieur le ministre, parler d'« incidences » est une chose, mais « notables » et « significatifs » sont deux choses différentes. Nous pourrions reprendre cet amendement, et le revoir avec vos services en vue de la séance publique, mardi 18 juillet prochain.

M. le secrétaire d'État. Reprendre cet amendement sera inévitable, monsieur Sermier, car je n'ignore pas que les Sénateurs déposeront le même,

j'aurai donc à le retravailler avec les services du ministère à l'occasion de l'examen du texte par le Sénat.

Je ne fais pas de promesse en échange d'un retrait, je n'en ai ni la compétence ni la légitimité. De toute évidence, un problème global de cohérence existe entre les différents codes, singulièrement entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, au sujet desquels nous devons avoir un débat beaucoup plus large et beaucoup plus transversal.

M. le rapporteur. C'est vraiment l'objet du travail de commission que d'avoir de tels débats.

Toutefois, monsieur Sermier, ne pensez-vous pas que la notion de « significatifs » est plus contraignante que celle de « notables » ?

M. Jean-Marie Sermier. Aujourd'hui, le terme « significatifs » est repris dans le code de l'environnement, je reconnais que le mot « impacts » ne l'est pas forcément. C'est pourquoi nous voulons apporter une sécurité juridique.

J'admets que l'amendement pourrait utilement repris avec les services du ministère ; mais, en tout état de cause, la proposition que vous nous faites aujourd'hui comporte un risque juridique évident.

N'attendant pas de réponse complète et définitive, mais ayant conscience de la bonne perception du secrétaire d'État sur ce sujet, je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CD19 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement vise à aligner la formulation de la démarche « éviter-réduire-compenser », dite « séquence ERC », sur la formulation adoptée par le Parlement dans la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité. Le dispositif de l'ordonnance a omis de prendre en considération la nouvelle rédaction, plus ambitieuse, de cette séquence.

M. le secrétaire d'État. Nous mettons juridiquement en œuvre ce que nous avons précédemment évoqué au sujet de la séquence ERC. Il s'agit donc d'un amendement de coordination auquel le Gouvernement est favorable.

Mme la présidente Barbara Pompili. Merci, monsieur le secrétaire d'État, cela me va droit au cœur.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CD3 de M. Jean-Marie Sermier.

M. Jean-Marie Sermier. Cet amendement procède du même esprit que le CD1 : il faut sécuriser juridiquement les décisions, et la notion de « décision

expresse motivée » introduirait dans le code de l'environnement une notion de décision faisant grief, et comme telle, ouvrirait à ce stade une faculté de contentieux. Il importe donc d'éviter toute fragilisation du processus qui n'irait pas dans le sens d'une simplification, voulue aujourd'hui, me semble-t-il, par de nombreux Français.

M. le rapporteur. L'alinéa concerné concerne les motifs de refus d'autorisation. L'amendement propose la rédaction suivante : « La décision de refus d'autorisation fait l'objet d'une information du demandeur mentionnant les motifs principaux étant à l'origine du refus ». Mon avis est défavorable puisque les motifs du refus doivent être rendus publics, et non pas seulement communiqués au demandeur qui a présenté le projet.

D'autre part, la formulation proposée n'est à mon sens pas satisfaisante : pourquoi le demandeur n'aurait-il le droit de connaître que les motifs principaux du refus ?

M. le secrétaire d'État. L'avis est défavorable. Pas forcément sur le sens, monsieur le député, mais votre amendement écrase une phrase de l'ordonnance que je cite : « La décision de refus d'autorisation expose les motifs du refus, tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement. »

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle examine l'amendement CD21 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec la modification de la séquence ERC que j'ai proposée à l'article L. 122-1-1.

La Commission adopte cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD22 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec les amendements modifiant la rédaction de la séquence ERC, conformément à la loi biodiversité du 8 août 2016.

M. le secrétaire d'État. Voilà qui continue de rassurer le groupe du Mouvement Démocrate ainsi que le député Loïc Prud'homme, et le Gouvernement s'en réjouit. Avis favorable.

La Commission adopte cet amendement.

Puis, elle examine l'amendement CD5 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement est important et répond à quelques inquiétudes. L'actuelle rédaction du I de l'article L. 123-13 du code de l'environnement rend obligatoire la mise à disposition sur un site internet de toutes les observations et propositions formulées par le public, y compris celles qui ne

sont pas recueillies par voie électronique. Cette disposition n'est pas encore entrée en application, le Gouvernement ayant par voie réglementaire repoussé son entrée en vigueur au 1^{er} mars 2018. Elle supposera le moment venu un travail considérable, de la part des préfetures et collectivités territoriales, de numérisation de tous les documents reçus sur support papier. Le présent amendement a pour objet d'éviter ce surcroît de travail à l'administration en ne rendant consultable sur internet que les documents déjà reçus sous forme dématérialisée, les autres restant consultables sous forme papier.

M. Loïc Prud'homme. L'argument du manque de fonctionnaires est facile à résoudre : il suffit de recruter des fonctionnaires en nombre suffisant pour que l'information soit transmise au public !

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement rédactionnel CD12 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel ajoutant « ou la participation du public prévue à l'article L. 123-19 » et supprimant en conséquence l'avant-dernier alinéa.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle examine l'amendement CD4 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. Je l'ai dit tout à l'heure, il est évident pour nous que la nature n'a pas de prix et que la compensation ne doit par conséquent pas être interprétée comme une facilité offerte de porter atteinte à la biodiversité et à l'équilibre des écosystèmes.

M. le rapporteur. Les auteurs de cet amendement souhaitent à juste titre appeler l'attention sur une incohérence entre la rédaction de l'ordonnance et celle issue de la loi du 8 août 2016 sur la biodiversité, au sujet de la séquence ERC. J'ai constaté que la formulation exigeante et ambitieuse inscrite par la loi dans le code de l'environnement n'était pas reprise par l'ordonnance. J'ai donc présenté plusieurs amendements afin d'aligner l'ordonnance sur cette loi ; nous les avons examinés et adoptés. Je demande par conséquent le retrait de cet amendement, la préoccupation de ses auteurs étant à présent satisfaite.

M. le secrétaire d'État. L'amendement n'a en effet plus lieu d'être dans la mesure où les trois amendements que vous venez d'adopter répondent pleinement à l'exigence ERC. Sur la forme, quelques difficultés rédactionnelles m'auraient par ailleurs contraint à y donner un avis défavorable, mais la question ne se pose plus.

Mme Barbara Pompili. Nous nous rejoignons sur cette question, monsieur Prud'homme. Une étude qui vient de sortir parle de sixième extinction de masse de la biodiversité, qui touchera l'être humain si nous n'y prenons garde.

Toutes nos politiques publiques doivent tenir compte de cet impératif et c'est pourquoi nous nous sommes battus, sur la loi de biodiversité, pour que les projets ne soient plus systématiquement voués à la compensation, comme c'était trop souvent le cas jusqu'alors.

Le principe a été inscrit dans la loi de manière claire et nette : en présence d'un projet, le premier impératif est d'éviter les atteintes à la biodiversité. La réalisation est conditionnée à une réduction de l'empreinte en amont, la compensation est un dernier recours et, même si ce n'est peut-être pas encore parfait, elle est désormais bien mieux encadrée. Or cette référence à la loi de biodiversité manquait en effet dans les ordonnances.

M. Loïc Prud'homme. Sur la forme, il me paraissait important, puisque l'on a parlé de pédagogie et que la loi a vocation à être lue par nos concitoyens, de rendre très lisible le fait que la compensation n'est pas un droit ouvert à saccager l'environnement. Cela dit, j'entends vos remarques et retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CD8 de Mme Mathilde Panot.

Mme Mathilde Panot. Cet amendement vise à la production d'un bilan des grands projets engagés, qui sont très contestés, notamment s'agissant de leur impact environnemental, humain et économique. Nous demandons donc, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport exhaustif sur les impacts environnementaux de ces projets, les surcoûts éventuels, comme cela arrive fréquemment, les conflits d'intérêts potentiels ou avérés, et les conditions de travail des personnes employées, ainsi qu'un bilan de l'évolution des prix et de la qualité du service rendu. Nous avons en tête de grands projets comme l'autoroute A45, la ligne à grande vitesse Lyon-Turin, le nouveau projet d'incinérateur à Ivry-sur-Seine...

M. le rapporteur. L'aspect positif de cet amendement, c'est que ses auteurs voient dans le Gouvernement un organisme particulièrement efficace, mais trois mois, cela me paraît court...

Sur le fond, cet amendement ne tient pas compte, à mon sens, de tous les travaux préparatoires menés pour aboutir à cette réforme : les groupes de travail, le rapport du sénateur Richard pour le CNTE... Ces projets ont été examinés avec soin. Ils méritent d'être traités mais au cas par cas, dans le cadre de leurs procédures respectives. Avis défavorable.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable car l'ordonnance va devenir loi et un texte comme celui de cet amendement, énumérant des projets, ne peut entrer dans un cadre législatif. C'est un argument juridique. Pour autant, je ne me défile pas sur le fond : ce sont ces projets qui ont motivé l'esprit de la rédaction de l'ordonnance et du travail de consultation. On peut estimer que certains projets, s'il y avait justement eu préalablement cette concertation, voire un débat public,

auraient trouvé une autre issue, en tout cas en termes d'acceptabilité par le corps social local.

M. Bertrand Pancher. Beaucoup de ces projets ont fait l'objet de débats publics, parfois nombreux. Les controverses sont relatives aux délais trop longs entre les débats et la réalisation, comme dans le cas de Notre-Dame-des-Landes. Le projet de loi va régler les questions de ce type.

Mme Mathilde Panot. J'entends l'argument juridique et j'irai regarder les travaux conduits. Néanmoins, même si ces projets ont déjà fait l'objet de débats publics, l'accès aux informations dans le cadre de ces procédures est extrêmement compliqué, en particulier parce que certains documents sont protégés par le secret commercial. Dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, les conflits d'intérêts sont potentiellement forts mais n'ont pas toujours été portés à la connaissance du public, et une telle situation se répète pour beaucoup de projets cités dans notre amendement. Nous voulons un accès à l'information qui permette le débat démocratique.

Mme Barbara Pompili. C'est un sujet dont nous aurons l'occasion de reparler en séance.

La Commission rejette cet amendement.

Titre

La Commission examine l'amendement CD2 de M. Jean-Marie Sermier.

M. Martial Saddier. Il s'agit d'un amendement de cohérence et de précision : par définition, tout projet a un impact potentiel sur l'environnement. Il convient de préciser à partir de quelle intensité l'intervention du public aura lieu.

M. le rapporteur. Le projet de loi se borne à reprendre le titre de l'ordonnance qui ne peut plus évoluer. Quelques explications sur le choix des termes : le titre « ordonnance portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement » s'explique par le fait que cette ordonnance traite à la fois des procédures de débat public et de concertation préalable et de plusieurs autres procédures différentes, dont les enquêtes publiques. Le terme « incidence » n'est ici pas normatif, c'est un terme générique pour décrire l'ensemble des situations et procédures sur lesquelles l'ordonnance est intervenue à des degrés divers. Il n'y a pas lieu de retenir les mots « impacts significatifs », qui sont propres aux compétences de la CNDP.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable. Nous devons rester le plus proche possible de la directive.

M. Martial Saddier. « Certaines incidences » me semble une expression incertaine au plan juridique.

La Commission rejette cet amendement.

M. Matthieu Orphelin. Peut-on, Monsieur le secrétaire d'État, réfléchir d'ici à la séance à une solution pour le seuil des 500 000 citoyens ?

Mme Barbara Pompili. M. Orphelin fait référence à un amendement qui n'a pas passé le stade de l'article 40 car il créait une nouvelle charge, alors que cette possibilité n'est ouverte qu'aux amendements du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. L'abaissement du seuil de 500 000 à 100 000 est en effet de nature à créer un effet de seuil qui rendrait possible le déclenchement de procédures beaucoup plus nombreuses, accroissant les sollicitations de la CNDP. Il faut en évaluer l'impact budgétaire. C'est pourquoi la commission des finances a appliqué l'article 40. Je regarderai cette semaine avec ma Commission des finances à moi, c'est-à-dire Bercy, pour voir ce que nous pouvons faire, et j'exprimerai la position du Gouvernement dans sa collégialité, de Bercy jusqu'à Roquelaure.

M. Matthieu Orphelin. Loin de moi l'idée de vouloir aggraver le déficit du pays, mais j'ai peur qu'avec un seuil de 500 000, soit un Français sur cent, on n'y arrive jamais.

Mme Bérangère Abba. C'est au-delà des seuils de signataires au niveau européen. Au moment où les citoyens ne se sentent pas assez écoutés, il me semble très important de rendre ce seuil plus accessible.

M. le secrétaire d'État. Je vous promets d'y travailler cette semaine, mais si nous prenons une question comme les OGM ou le climat, par exemple, je crois que le dispositif serait opérant, même avec un seuil de 500 000. Je ne suis pas fermé mais l'aspect budgétaire doit être évalué. Nous sommes là sur des questions environnementales mais la question de la participation citoyenne peut s'étendre à d'autres domaines et il est important que le Parlement fasse preuve de sagesse et de pragmatisme. Une politique nationale cela peut aussi relever de la loi.

Si les commissaires souhaitent travailler sur cette question cette semaine, si ce n'est moi, en tout cas les services du ministère se rendront disponibles pour essayer de trouver une solution.

M. Loïc Prud'homme. J'ignorais que le ministère de l'environnement avait déménagé à Bercy, et ce n'est pas sans susciter des inquiétudes...

*

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

*

AUDITION DU RAPPORTEUR

Commission nationale du débat public (CNDP)

M. Christian Leyrit, Président.