

**A l'attention de Monsieur le Président de Madame la Vice-présidente  
et de Madame et Messieurs les membres  
de la Commission spécialisée pour la modernisation du dialogue environnemental**

**Propositions de modernisation du dialogue environnemental**

*Information du public, évaluation environnementale,  
participation du public, recours en justice*

Arnaud Gossement  
Avocat au Barreau de Paris  
Expert près la commission

Paris, le 8 avril 2015

### **Avertissement**

La présente contribution aux travaux de la Commission spécialisée pour la modernisation du dialogue environnemental n'engage que son auteur, Arnaud Gossement.

La présente constitue un « pré-rapport » à l'état de document de travail et non une version définitive, laquelle sera finalisée au terme des travaux de la Commission spécialisée pour la modernisation du dialogue environnemental. Plusieurs propositions sont encore manquantes ou appellent un travail de formalisation et de rédaction.

Je remercie les personnes suivantes pour leur contribution à l'élaboration de la présente note :  
Mme Audrey Ballester, Mme Anne-Laure Vigneron, Mme Emma Babin, Mme Audrey Couyère.

DOCUMENT DE TRAVAIL

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE I. MIEUX ASSOCIER LE PUBLIC A L'ELABORATION DES DECISIONS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT</b>	<b>10</b>
<b>Titre I. Le cadre juridique</b>	<b>11</b>
Chapitre I. Le principe de participation	11
Chapitre II. Les différentes formes d'association du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement	15
Section I. Les procédures de débat public	16
Section II. Les procédures de concertation préalable à l'enquête publique	16
Section III. Les procédures d'enquête publique	16
Section IV. Les procédures de mise à disposition	16
<b>Titre II. Les propositions de modernisation</b>	<b>17</b>
Chapitre I. Les propositions transversales	17
Proposition n°1 Préciser le sens et la portée de la notion de « décision ayant une incidence sur l'environnement »	17
Proposition n°2 Généraliser la « gouvernance à cinq »	24
Proposition n°3 Renforcer le Conseil national de la transition écologique	25
Proposition n°4 Créer une Haute autorité de la participation du public	30
Chapitre II. Mieux associer le public à l'élaboration des règles de droit à caractère général	32
Proposition n°5 Mieux associer le public à l'élaboration et à la réception du droit de l'Union européenne	32
Proposition n°6 Organiser une procédure de participation en ligne du public sur tout avant-projet ou proposition de loi	34
Proposition n°7 Assurer la saisine pour avis du Conseil d'Etat sur les propositions de lois et sur les amendements du Gouvernement en cours de discussion	41
Proposition n°8 Assurer la publicité des avis du Conseil d'Etat sur les projets de lois, les propositions de lois et les amendements du Gouvernement en cours de discussion	41
Proposition n°9 Créer un comité des pétitions au sein de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale	42

Proposition n°10	Rendre l'accès gratuit aux normes AFNOR	44
Chapitre III.	Mieux associer le public à l'élaboration des décisions relatives aux projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements	44
Section I.	Associer le public à un moment où toutes les options sont ouvertes	44
Proposition n°11	Associer le public à l'élaboration d'un schéma régional unique	46
Proposition n°12	Redéfinir le séquençage des procédures d'autorisation comprenant une participation du public en distinguant les projets soumis à débat public des projets uniquement soumis à enquête publique	48
Proposition n°13	Assurer la mise en ligne du dossier de demande d'autorisation et des avis de l'autorité environnementale et des services instructeurs en amont de la phase de consultation	50
Proposition n°14	Interdire aux personnes publiques un engagement juridique et financier définitif sur un projet avant une procédure de participation du public	50
Proposition n°15	Réformer la procédure d'accès à l'information	50
Section II.	Simplifier les procédures d'autorisation	55
Paragraphe I.	Organiser le pré-cadrage de la procédure d'autorisation	55
Proposition n°16	Mieux organiser la phase de pré-cadrage de la procédure d'autorisation	55
Proposition n°17	Etablir un calendrier de procédure	55
Paragraphe II.	Etudier la création d'une procédure intégrée pour l'environnement	62
Proposition n°18	Etudier l'opportunité de créer une procédure intégrée pour l'environnement sur le modèle de la procédure intégrée pour le logement (PIL)	62
Proposition n°19	Créer un droit de demande de correction du rapport du garant de la participation du public pour le maître d'ouvrage	68
Section III.	Simplifier l'évaluation environnementale des projets	69
Proposition n°20	Etudier l'intérêt de porter au niveau européen un projet de réforme du financement des études d'impact	80
Proposition n°21	Poursuivre la publication des évaluations environnementales réalisées	82
Proposition n°22	Etudier la possibilité de simplifier et sécuriser l'évaluation des effets cumulés d'un projet avec un autre projet connu/approuvé	84
Proposition n°23	Préciser les conditions de définition du périmètre de l'étude d'impact	84
Proposition n°24	Engager un débat sur la procédure d'étude d'impact au cas par cas	86
Section IV.	Associer le public à la décision	88

Proposition n°25	Définir une fonction unique du garant de la participation du public en la distinguant de celle de l'expertise d'un projet	88
Proposition n°26	Préciser le contenu du rapport du garant et la méthode de collecte des observations du public	90
Proposition n°27	Généraliser l'obligation de motivation des actes administratifs à toutes les décisions ayant une incidence sur l'environnement pour tenir compte des avis du public	95
Proposition n°28	Eviter la multiplication des procédures : le projet de groupement participatif d'information et de concertation du public dans l'avant-projet de loi sur le code minier	97
Section V.	Assurer la participation du public après la décision publique	99
Proposition n°29	Assurer le suivi des engagements	99
Proposition n°30	Sur le référendum local	101
<b>PARTIE II. REALISER UN MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE LE DROIT AU RECOURS ET LE DROIT AU PROJET</b>		<b>104</b>
<b>Titre I. Réformer la procédure de référé</b>		<b>105</b>
Chapitre I.	Sur le cadre juridique existant	105
Chapitre III.	Les propositions de modernisation	107
Proposition n°31	Créer un référé procédure devant le Juge administratif	107
Proposition n°32	Sur la procédure de validation par la Cour administrative d'appel dans l'avant-projet de loi sur le code minier.	108
<b>Titre III. Réduire le délai d'instruction des recours au fond</b>		<b>112</b>
Proposition n°33	Créer une procédure de filtre pour assurer le rejet rapide des recours en annulation manifestement irrecevables	112
Proposition n°34	Etablir un calendrier de procédure pour l'instruction des recours jugés recevables	114
<b>Titre III. Elargir les pouvoirs du Juge administratif</b>		<b>115</b>
Proposition n°35	Autoriser expressément le Juge administratif à enjoindre l'administration de délivrer une autorisation administrative, à la suite de l'annulation d'un premier refus d'autorisation	115
Proposition n°36	Réduire le champ des vices de procédure	116
Proposition n°37	Opérer le contrôle de légalité des autorisations administratives au regard des normes applicables au jour de leur délivrance	120

Proposition n°38 Etudier la possibilité de suspendre le délai de validité de toutes les autorisations administratives délivrées pour un même programme de travaux en cas de recours contre l'une d'entre elles 122

**ANNEXE : RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS**

**125**

DOCUMENT DE TRAVAIL

## Introduction

La présente note a vocation, d'une part à faire le point sur le cadre juridique de la participation du public, d'autre part à présenter des propositions de modernisation des règles applicables en France. Elle n'engage que ses auteurs et, en aucun cas, la commission de modernisation du dialogue environnemental elle-même. Cette note a vocation à dessiner ce qui pourrait être les contours d'un « new deal démocratique » entre l'ensemble des parties prenantes de la « gouvernance à six » mise progressivement en place à la suite du Grenelle de l'environnement de 2007 puis des conférences environnementales organisées depuis 2012.

L'idée de départ dont procède cette note est la suivante : la participation du public peut être moins quantitative mais plus qualitative. La simplification des procédures d'autorisation ne nuit pas mais, à l'inverse, peut renforcer la sincérité de l'information et de l'association du public aux choix publics en matière d'environnement.

**La structure de la note.** La note est organisée à partir des propositions de modernisation du cadre juridique applicable à l'information du public, l'évaluation environnementale, la participation du public et les recours en justice. Cette liste de propositions n'a nullement de caractère exhaustif et ce, d'autant plus que les travaux de la commission spécialisée pour la modernisation du dialogue environnemental ne sont pas achevés. Par ailleurs, d'autres membres de la commission et personnes auditionnées ont pu faire état de propositions très intéressantes. La présente note ne comporte pas d'analyse de ces dernières, sur le plan du droit, ce qui pourra être réalisé dans un deuxième temps. Notre but est de soumettre aux membres de la Commission des pistes de réflexion de nature à enrichir leurs travaux.

**Les sources.** Pour l'essentiel, la présente note procède d'une analyse du droit positif et de la jurisprudence relatifs à l'information du public, à l'évaluation environnementale, à la participation du public et aux règles du contentieux administratif lui-même. La présente note procède également de l'analyse des nombreux rapports relatifs à l'enjeu de la participation du public. Une source très importante de réflexion et de formulation réside dans les réponses au questionnaire mis en ligne en 2013 par le comité de pilotage des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement.

**Les postulats.** Par ailleurs, ces propositions procèdent de plusieurs postulats qu'il convient d'explicitier.

**En premier lieu**, ces propositions procèdent de l'idée que la simplification du droit de l'environnement et de l'urbanisme n'est pas nécessairement synonyme de régression mais peut à l'inverse, sous certaines conditions, contribuer à l'atteinte de son objectif premier qui demeure celui d'une meilleure protection de la nature et de l'environnement. A notre sens, le recours au terme « modernisation » traduit cette idée selon laquelle la simplification du droit de l'environnement doit permettre de revenir à ses objectifs premiers.

**En deuxième lieu**, le cadre juridique actuellement applicable à la participation du public se caractérise par plusieurs paradoxes qu'il convient de traiter en priorité.

- Le temps du droit est parfois plus court en début qu'en bout de chaîne. Les grands choix collectifs sont parfois produits bien plus vite que les choix relatifs à un projet en particulier, même d'envergure modeste. Ainsi l'élaboration de la loi est de plus en plus rapide. Plusieurs mesures dont la procédure accélérée, le temps de parole programmé et le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution ont pour effet de réduire, parfois considérablement, le délai de fabrication de grands choix collectifs, notamment en matière de santé publique et de protection de l'environnement. Au contraire, la conduite des procédures d'autorisation d'installations de production d'énergie renouvelable peuvent durer plusieurs années. Le temps gagné en amont peut être perdu en aval.
- Alors que la participation du public doit être organisée, en amont, à un moment « où toutes les options sont encore ouvertes », elle est souvent, dans la pratique, organisée en aval, alors que le projet est à un stade, notamment financier, avancé.
- Alors que le maître d'ouvrage doit être mis en mesure de « tenir compte » des observations du public pour la conception de son projet, paradoxalement, le droit réduit cette possibilité. Ainsi, la modification de son dossier par le demandeur, pour tenir compte des avis exprimés, l'expose souvent à un risque d'annulation de l'autorisation délivrée.
- Alors que la procédure de participation doit permettre de créer les conditions d'un débat public, elle a trop souvent pour effet de créer un débat devant le Juge. La procédure est parfois utilisée comme une source de vices de procédures ultérieurement critiqués devant le juge.
- Alors que l'évaluation environnementale et l'information du public doivent porter sur un projet qui ne soit pas « fractionné », le maître d'ouvrage est à l'inverse exposé à un fractionnement des procédures qui aboutissent à des calendriers de réalisation très complexes. Et qui, en retour, peut susciter la méfiance du public qui ne dispose pas

toujours, lors de sa consultation, d'une vision globale et panoramique de tout le projet et de toutes les démarches requises pour son autorisation.

- La participation du public, comme la démocratie en général, ne doit pas être uniquement ponctuelle mais continue.

**En troisième lieu**, la présente note a uniquement pour objet les procédures de participation « obligatoires », c'est-à-dire imposées par le droit positif. Les développements qui suivent ne portent pas sur les démarches volontaires de participation qui sont sans aucun doute précieuses et doivent être développées. Le recours à la norme, à l'obligation, à la contrainte n'est pas nécessairement le seul et le plus adapté pour contribuer à l'émergence d'un dialogue environnemental. La formation, la connaissance, notamment du droit de l'environnement et de tous les outils d'ores et déjà existants sont des conditions tout aussi sinon plus importantes.

**En quatrième lieu**, il est nécessaire de procéder à un travail de définition préalable des termes du sujet étudié. L'expression « participation du public » renvoie à des formes très diverses d'information, de consultation, de concertation du public jusqu'à la co-construction des choix publics. Il convient ainsi de distinguer :

- la fonction de la procédure de la fonction de la décision : la procédure n'a pas pour but de faciliter ou de freiner un projet. Elle a pour but d'éclairer le public et le décideur public sur l'opportunité et la légalité d'un projet
- les procédures de participation des procédures d'information ou de consultation du public : la participation du public ne se réduit pas à son information ni même à sa consultation. Elle suppose qu'il soit associé à la décision publique dont l'auteur doit donc tenir compte des avis exprimés.
- les procédures de participation du public en fonction de leur caractère obligatoire ou volontaire.
- les procédures de participation en fonction de leur objet

**En cinquième lieu**, dans la mesure et à quelques exceptions près, la présente note tend à améliorer l'existant de préférence à la création de nouvelles règles et procédures.

C'est sous réserve de ces précisions liminaires que sont présentées ci-après des propositions de modernisation du dialogue environnemental

\* \* \* \* \*

**Partie I. Mieux associer le public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement**

DOCUMENT DE TRAVAIL

## **Titre I. Le cadre juridique**

---

### **Chapitre I. Le principe de participation**

#### **I. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de juin 1992.**

Le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, établie lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, au Brésil, du 3 au 14 juin 1992, invite les Etats à introduire dans leur législation des textes garantissant la participation réelle du public et, à mettre au point une convention régionale sur la participation du public :

*« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »*

#### **II. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998**

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes) (« la convention d'Aarhus »), a été signée à Aarhus, au Danemark, le 25 juin 1998, et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 : JOUE n° L124,17 mai 2005, p.1. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (D.n°2002-1187,12 sept.2002).

Les dispositions de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 ont été intégrées au droit positif européen par la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 19 au 90 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO L 158 du 23.06.1990, p.56).

**Les objectifs de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998.** L'article 1er de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 fait de la participation du public un droit:

*« Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention ».*

Cette Convention est fondée sur trois piliers : l'information, la participation, l'accès à la justice.

**Le droit d'accès aux informations environnementales.** L'article 4 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et l'article 3 de la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 garantissent le droit d'accès sur demande aux informations environnementales tandis que l'article 5 de ladite Convention prévoit une obligation de rassemblement et de diffusion d'informations sur l'environnement à destination du public.

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 intitulé « accès à l'information sur l'environnement » et du paragraphe 1 de l'article 3 de la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, les autorités publiques doivent mettre à la disposition du public les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, et sans que celui soit obligé de faire valoir un intérêt.

L'article 4, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, repris par l'article 4 paragraphe 2 de la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, prévoit une dérogation à cette obligation d'information dans le cas où la divulgation des données aurait des incidences défavorables notamment, par exemple, *« sur le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque de ce secret est prévu par le droit interne ».*

L'article 4 paragraphe 2 de la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 prévoit une dérogation supplémentaire à celle prévue par l'article 4, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, lorsque l'information demandée est manifestement abusive.

Le devoir de rassemblement et de diffusion d'informations sur l'environnement imposé aux autorités publiques. L'article 5. de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 impose aux parties de rassembler et de diffuser des informations sur l'environnement en faisant en sorte :

- Que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions, (article 5.1.a) ;
- Que des mécanismes obligatoires soient mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement. (article 5.1.b) ;
- Qu'en cas de menace imminente sur la santé ou l'environnement, toutes les informations susceptibles qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées. (article 5.1.c) ;
- Les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à disposition du public (article 5.2) ;
- Les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès (article 5.3)
- Un rapport national sur l'état de l'environnement, y compris des informations sur la qualité de l'environnement et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement soit diffusé tous les trois ou quatre ans (article 5.4) ;
- Les documents législatifs, les documents directifs et les accords internationaux relatifs à l'environnement soient diffusés (article 5.5) ;
- Les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement, informent périodiquement le public de l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits.

**Le principe de participation.** Les articles 6, 7, et 8 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 soumettent au principe de participation du public les décisions relatives à des activités particulières, les plans et politiques relatifs à l'environnement et l'élaboration des dispositions réglementaires et des instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.

L'article 6 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 soumet au principe de participation du public les décisions relatives à des activités particulières citées en Annexe I de ladite Convention de manière systématique (art.6.1.a) et à défaut, au cas par cas (art.6.1.b) lorsqu'un processus décisionnel touchant à l'environnement est engagé (art.6.2.).

L'article 6 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 met l'accent sur la possibilité effective du public d'influencer la décision relative aux activités particulières en imposant aux parties de :

- prévoir un temps suffisant pour le public pour l'expression de son avis (art.6.3),
- réserver un moment du processus décisionnel à cet effet (art.6.4.),
- identifier le public concerné par lesdites activités (art.6.5 et art.6.6),
- organiser différents modes d'expression des avis (écrits et oraux, individuels et collectifs) (art.6.7),
- veiller à la prise en compte de l'avis du public lors du processus décisionnel (art.6.8)
- informer le public de la décision prise (art.6.9)

L'article 7 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 soumet au principe de participation du public les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité compétente. Dans cette optique, s'appliquent les obligations d'information prévue à :

- l'article 4 concernant l'accès du public à l'information sur l'environnement de manière automatique et sur demande,
- l'article 5 sur le rassemblement et la diffusion d'informations sur l'environnement
- l'article 8 s'agissant de la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.

L'article 8 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 prévoit que chaque partie à la convention s'emploie à promouvoir une participation effective du public lors de la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale. L'article 8 de la Convention prévoit la condition selon laquelle les dispositions doivent avoir un effet important sur l'environnement.

**Le droit d'accès à la justice.** L'article 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 prévoit l'accès à la justice en imposant aux parties de veiller à ce :

- qu'un droit de recours, devant une instance judiciaire ou tout autre organe indépendant et impartial, soit garanti aux personnes qui estiment que la demande d'information n'a pas été prise en compte,
- que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire
- que des mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice soit mis en place.

### III. Le droit interne

L'article 7 de la Charte de l'environnement (Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement) consacre le droit d'accès à l'information environnementale et le droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

« Article 7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

L'article L.110-1 du code de l'environnement définit les principes directeurs du droit de l'environnement, dont le principe de participation :

« 5° 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. ».

La participation du public doit être assurée de manière à permettre son association à l'élaboration des « décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Il est donc essentiel de définir avec précision la liste de ces décisions – et donc l'objet de la participation du public - de manière à déterminer le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cette précision est indispensable, non seulement pour assurer que le public sera bien associé à chaque fois qu'une décision ayant une incidence sur l'environnement sera en cause mais également pour assurer la sécurité juridique des projets.

#### **Chapitre II. Les différentes formes d'association du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement**

L'association du public aux décisions environnementale peut être :

- Soit directe et prendre alors la forme de procédures ouvertes à tous les citoyens ;
- Soit indirecte et correspond alors à la réunion de « corps intermédiaires » certains étant d'ores et déjà identifiés au moyen de critères de représentativité. Des institutions et

commissions ont été mises en place qui tendent, sous des formes diverses, à nourrir un pré dialogue environnemental.

### **Section I. Les procédures de débat public**

S'agissant de la procédure de débat public, conduite par la Commission nationale du débat public (articles L.121-1 et s du code de l'environnement), il convient de distinguer :

- Le débat public organisé à la demande de la Commission nationale du débat public
- La procédure de débat public relative au Grand Paris (l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010).

### **Section II. Les procédures de concertation préalable à l'enquête publique**

- La concertation préalable au titre de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme
- La procédure de concertation de l'article L.121-6 du code de l'environnement
- La réunion de concertation des parties prenantes locales (article L.122-1-2)

### **Section III. Les procédures d'enquête publique**

- L'enquête publique
- La procédure de suspension de l'enquête publique (article L.123-14 du code de l'environnement)
- La procédure de l'enquête publique complémentaire (article L.123-14 du code de l'environnement)
- L'enquête publique portant sur des projets localisés sur le territoire d'un autre Etat et susceptibles d'avoir en France des incidences notables sur l'environnement (Article R123-27-1)
- L'enquête publique de la procédure intégrée pour le logement

### **Section IV. Les procédures de mise à disposition**

- La mise à disposition du public de l'étude d'impact d'un projet de construction, de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement (article L122-1-1 du code de l'environnement)
- La mise à disposition de l'évaluation environnementale de certains projets de plan, schéma, programme ou autre document de planification nécessitant une évaluation environnementale (article L.122-8 du code de l'environnement)

## Titre II. Les propositions de modernisation

---

### Chapitre I. Les propositions transversales

<b>Proposition n°1</b>	<b>Préciser le sens et la portée de la notion de « décision ayant une incidence sur l'environnement »</b>
------------------------	---

La rédaction actuelle du principe de participation, tel qu'inscrit à l'article 7 de la Charte de l'environnement et à l'article L.110-1 du code de l'environnement pose plusieurs questions d'interprétation qu'il convient de traiter. Trois d'entre elles seront présentées ci-après.

**I. En premier lieu**, il convient de savoir si le principe de participation intéresse toutes les décisions ayant une incidence sur l'environnement ou, uniquement, les décisions ayant une incidence « directe et significative ».

**Le principe constitutionnel de participation.** L'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Aux termes de ces dispositions, tout projet ayant une incidence sur l'environnement doit faire l'objet d'une consultation du public.

Force est de constater que la rédaction de l'article 7 de la Charte de l'environnement ne permet pas de distinguer selon qu'une décision aurait ou non une incidence significative sur l'environnement.

Par une décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, le Conseil constitutionnel a pu préciser :

*« 5. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur*

*l'environnement» ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ; »*

A l'examen des décisions QPC rendues par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement, constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement :

- Les règles et les prescriptions techniques que doivent respecter, en vertu de l'article L.512-5 du même code, les installations classées pour la protection de l'environnement (Décision n°2012-262 QPC du 13 juillet 2012, Association France Nature Environnement)
- Les dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public (Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres)
- La délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère – déclaration d'inconstitutionnalité du 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement)
- Le classement et le déclassement de monuments naturels ou de sites (Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, M. Antoine de M.)
- La décision de fixer une quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles (Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, Syndicat français de l'industrie cimentière et autre)
- Le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et le Schéma régional éolien (Décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, Fédération environnement durable et autres – déclaration d'inconstitutionnalité de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 222-2 du code de l'environnement]

- La décision d'inscrire un cours d'eau sur une liste au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques (Décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, France Hydro Électricité - déclaration d'inconstitutionnalité du paragraphe I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement)
- La décision de rendre opposables par anticipation certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles (Décision n° 2014-411 QPC du 09 septembre 2014, Commune de Tarascon)

Pour opérer ce travail de qualification, le Conseil constitutionnel ne vérifie pas si lesdites décisions ont ou non une incidence directe et significative sur l'environnement.

Pour la précision de l'exposé, il convient de souligner que le Conseil constitutionnel a pu préciser que le législateur était en droit d'ajouter un tel critère tiré du caractère « direct et significatif » de l'incidence sur l'environnement d'une décision.

« 16. Considérant que l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce « dans les conditions et les limites définies par la loi » ; qu'en prévoyant que ne doivent être regardées comme « ayant une incidence sur l'environnement » que les décisions qui ont une incidence « directe et significative » sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

17. Considérant, toutefois, que les dispositions de l'article L. 120-1 relatives aux modalités générales de participation du public limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ; qu'aucune autre disposition législative générale n'assure, en l'absence de dispositions particulières, la mise en œuvre de ce principe à l'égard de leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement ; que, par suite, le législateur a privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le premier alinéa de l'article L. 120-1 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution ; que les autres dispositions de cet article n'en sont pas séparables ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés à l'encontre de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, cet article doit être déclaré contraire à la Constitution ; » (Décision n°

2012-282 QPC du 23 novembre 2012, Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité – déclaration d'inconstitutionnalité de l'article L. 120-1 du code de l'environnement]).

Cette décision n°2012-282 QPC est désormais d'un intérêt limité pour la présente étude, dès l'instant où le législateur, en 2012, a souhaité retrancher le critère tiré de l'incidence « direct et significatif d'une décision sur l'environnement.

**Le principe législatif de participation.** Avant l'entrée en vigueur de 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, le 4° de l'article L.110-1 du code de l'environnement était ainsi rédigé :

« 4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »

A la suite de l'entrée en vigueur de 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, les 4° et 5° de l'article L.110-1 du code de l'environnement est désormais ainsi rédigé :

« 4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;

5° 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. »

En effet, 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, le législateur a entendu retranché le critère tiré de ce qu'une décision devait avoir une incidence « directe et significative » sur l'environnement pour relever du champ d'application du principe de participation du public.

Le principe de participation du public, tel qu'inscrit au 4° de l'article L.110-1 du code de l'environnement :

- n'est donc plus réduit aux « des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »
- mais est élargi aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »

Il est exact que par arrêt n°263313 du 26 juin 2013, le Conseil d'Etat a pu juger que la décision de création d'une zone de développement de l'éolien ne constitue pas un « projet » ayant une incidence importante sur l'environnement au sens des dispositions du 4° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Toutefois, cet arrêt a été rendu au visa du 4° du II de l'article L.110-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012.

**II. En deuxième lieu**, il convient de savoir si toute décision ayant une incidence sur l'environnement doit être précédée d'une procédure de participation du public.

Aux termes des articles L.120-1 et suivants du code de l'environnement, dans leur rédaction actuelle :

- soit un projet de décision fait d'ores et déjà l'objet d'un régime particulier de participation du public : c'est celui-ci qui devra être mis en œuvre
- soit un projet de décision ne fait pas l'objet d'un régime particulier de participation du public : il convient alors de mettre en œuvre les dispositions des articles L.120-1 et suivants du code de l'environnement.

L'article L.120-1 du code de l'environnement précise ainsi :

« I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. »

S'agissant des modalités de la participation du public, le code de l'environnement apporte plusieurs précisions, aux articles L.120-1 et suivants du code de l'environnement :

- **L'article L.120-1 du code de l'environnement** définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, **est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles**, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.
- **L'article L.120-1-1 du code de l'environnement** définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux **décisions individuelles** des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières.
- **L'article L.120-1-2 du code de l'environnement** dispose que les dispositions des articles L. 120-1 et L. 120-1-1 ne s'appliquent pas en cas d'urgence
- **L'article L.120-1-3 du code de l'environnement** dispose que « Les modalités de la participation du public prévues aux articles L. 120-1 à L. 120-1-2 peuvent être adaptées en vue de protéger les intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4.»
- **L'article L.120-1-4 du code de l'environnement** dispose que la participation du public à l'élaboration des décisions individuelles mentionnées à l'article L. 120-1-1 ne s'impose pas en cas d'atteinte aux intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4.
- **L'article L.120-2 du code de l'environnement** définit les catégories de décisions publiques qui ne sont pas soumises à participation du public en application des articles L. 120-1 à L. 120-1-4.

**III. En troisième lieu**, il convient de débattre de l'opportunité de déterminer sous forme de liste les décisions ayant une incidence sur l'environnement.

La notion de « décision ayant incidence sur l'environnement » n'est pas précisément définie et appelle, pur l'heure, un examen au cas par cas.

Les articles L.120-1 et suivants du code de l'environnement ne donnent que des critères « généraux » ou en creux qui appellent ensuite l'administration et le juge administratif à

déterminer, au cas par cas, si une décision est susceptible de relever ou non du champ d'application de la notion de « décision ayant une incidence sur l'environnement ».

Cette situation est créatrice d'une insécurité juridique comme a pu récemment le démontrer le contentieux des zones de développement de l'éolien (cf. CE 16 avril 2010, n°318067 ; CAA Paris, 13 juin 2013, n°11PA04798 ; CE, 26 juin 2013, n°263313).

Pour certaines décisions, pour lesquelles un régime particulier de participation n'est pas prévu, l'hésitation peut avoir lieu sur le point de savoir, d'une part s'il s'agit de décisions ayant une incidence sur l'environnement, d'autre part et par voie de conséquence s'il est nécessaire de soumettre leur élaboration à une procédure préalable de participation du public.

Il est nécessaire, à tout le moins que le législateur puisse intervenir pour préciser, sinon par des critères plus précis ou par un système de liste, quelles sont les décisions relevant du champ d'application du principe de participation du public.

DOCUMENT DE TRAVAIL

<b>Proposition n°2</b> <b>Généraliser la « gouvernance à cinq »</b>
---

La création d'un dialogue environnemental à l'image d'un dialogue social est l'un des enjeux de la Commission spécialisée pour la modernisation du dialogue environnemental.

Cette création suppose que les parties prenantes organisant leurs travaux sur le modèle de la « gouvernance à 5 » mise en place lors du Grenelle de l'environnement de 2007 puissent être composées à partir de critères de représentativité (cf. Décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances).

Il est proposé de procéder à un inventaire de toutes les instances consultatives de niveau national (CSPRT..) ou local (CODERST...) qui exercent des compétences dans le domaine de l'environnement, de manière à réformer systématiquement leur composition, sur le modèle de la gouvernance à cinq.

DOCUMENT DE TRAVAIL

<b>Proposition n°3</b>	<b>Renforcer le Conseil national de la transition écologique</b>
------------------------	--

Il convient de rappeler qu'au lendemain du Grenelle de l'environnement, ses participants étaient tombés d'accord sur l'idée de prolonger et d'institutionnaliser le dialogue environnemental qui s'était noué entre tous les acteurs du développement durable, de juin à octobre 2007.

Deux institutions devaient permettre de poursuivre ce dialogue environnemental

- Le Conseil économie, social et environnemental (CESE) tout d'abord. Malheureusement, malgré une révision constitutionnelle, la réforme du CESE est restée au milieu du gué et n'a pas permis la création de cette « académie du futur », décrite par Pierre Rosanvallon.
- La création d'un conseil du Grenelle de l'environnement devait quant à elle, contribuer à placer le développement durable au cœur du Gouvernement.

Deux écoles se sont affrontées parmi les personnes qui ont contribué, de 2007 à 2009, à la rédaction de la loi « Grenelle I ».

- **La première école** proposait l'organisation d'un véritable dialogue environnemental. Si le progrès du droit social dépend de la qualité du dialogue social, celui du droit de l'environnement dépend de la qualité du dialogue environnemental. La conférence des parties prenantes du Grenelle devait permettre de mettre le développement durable au centre du dispositif gouvernemental, grâce à la création d'une institution interministérielle, chargée d'aider, non seulement à la mise en œuvre, mais à la conception des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
- **La deuxième école** tendait à l'inverse à une simple rénovation de l'ancien conseil national du développement durable, créé en 2003. Ce dernier avait lui-même succédé au « Comité français pour le sommet mondial du développement durable » créé pour préparer le sommet mondial de Johannesburg de 2002. Ils avaient l'un et l'autre pour intérêt d'être placés près du Premier ministre et d'avoir ainsi un caractère interministériel. Malheureusement, leurs réunions et travaux sont restés assez confidentiels. Cette deuxième école portait donc une réforme beaucoup moins ambitieuse qui réduisait le processus du grenelle à un nouveau comité présidé par le Ministre de l'écologie.

C'est pourtant cette deuxième école qui s'est imposée. Ainsi, si la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a effectivement prévu la création d'une « conférences des parties prenantes du grenelle de l'environnement », elle a strictement borné sa compétence. Son article 1er précise :

*« (...) Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.*

*La stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale de la biodiversité sont élaborées par l'Etat en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations visées au deuxième alinéa de l'article 49 de la présente loi.*

*L'Etat assure le suivi de leur mise en œuvre au sein d'un comité pérennisant la conférence des parties prenantes du Grenelle de l'environnement (...) »*

La Conférence des parties prenantes du Grenelle n'avait donc plus pour seul rôle que d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques liées au développement durable. La loi "Grenelle I" du 12 juillet 2010 n'a, pour sa part, pas poursuivi ce chantier.

C'est par un décret n°2010-370 du 13 avril 2010 qu'a été créé le « Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement » présidé par le Ministre de l'écologie et regroupant les collèges du Grenelle de l'environnement. Un forum où il est principalement possible d'interpeller le ministre de l'écologie et de recueillir des informations. La création de la commission sur la modernisation du droit de l'environnement en 2013, dont la présidence a été confiée au sénateur et ancien ministre Alain Richard a cependant représenté un progrès au sens où elle a permis pour la première fois une production d'expertise au sein même du CNTE.

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 donné une valeur législative à ce Comité et en changé son nom. L'article 13 de cette loi précise :

*« Le titre III du livre Ier du code de l'environnement est complété par un chapitre III ainsi rédigé:*

*« Chapitre III : « Conseil national de la transition écologique*

*« Art. L. 133-1.-Le Conseil national de la transition écologique est présidé par le ministre chargé de l'écologie ou son représentant.*

*« Il peut décider de la création de formations spécialisées permanentes en son sein.  
« Art. L. 133-2.-Le Conseil national de la transition écologique est consulté sur :  
« 1° Les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie ;  
« 2° Les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises.  
« Il peut se saisir de toute question d'intérêt national concernant la transition écologique et le développement durable ou ayant un impact sur ceux-ci.  
« Il est informé chaque année par le Gouvernement de l'évolution des indicateurs nationaux de performance et de développement durable pertinents pour mesurer l'avancement de la transition écologique.  
« Art. L. 133-3.-Les avis du Conseil national de la transition écologique sont mis à la disposition du public par voie électronique.  
« Ils sont transmis par voie électronique au Parlement, au Conseil économique, social et environnemental, aux conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux ainsi qu'aux organismes intéressés par la transition écologique.  
« Art. L. 133-4.-La composition et les modalités de fonctionnement du Conseil national de la transition écologique, notamment, sont précisées par voie réglementaire. »*

Le législateur a donc manqué une occasion de repenser cette institution et s'est surtout contenté d'en changer le nom. Le CNTE a, principalement un rôle consultatif. Dans la pratique, il a pour principal intérêt, d'une part de permettre à ses membres de s'adresser au ministre de l'écologie qui préside ses réunions, d'autre part, de leur permettre d'être informés des travaux du ministère. Ce qui n'est pas négligeable et au contraire fort utile. Mais, huit ans après le Grenelle de l'environnement, il est possible d'aller plus loin.

Aux termes du décret du 16 août 2013, le CNTE, qui se réunissait en réalité déjà, est présidé par le Ministre en charge de l'écologie et comprend cinquante membres, principalement répartis en six collèges de huit membres chacun :

1. un collège élus assurant la représentation des collectivités territoriales
2. un collège de représentants des organisations syndicales interprofessionnelles de salariés représentatives au plan national
3. un collège assurant la représentation des organisations d'employeurs
4. un collège « assurant la représentation des associations de protection de l'environnement et des fondations ou organismes reconnus d'utilité publique exerçant, à titre principal, des activités de protection de l'environnement agréées et habilitées, en application de l'article L. 141-3, pour prendre part au débat sur l'environnement qui se

déroule dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable »

5. un collège de parlementaires

6. un collège "divers" qui comprend des chasseurs ou des associations familiales.

Les limites du CNTE sont de plusieurs ordres.

- La première limite tient à ce que le CNTE n'a pas de caractère interministériel. Sa capacité d'influence et l'intérêt qui lui sera témoigné dépend donc de l'influence du Ministre de l'écologie. Le CNTE est en quelque sorte le « conseil des ministres du ministre de l'écologie ».
- La deuxième limite tient à ce que le CNTE ne peut progresser sans une réelle réflexion sur la représentativité de ses membres. Et le chantier de la représentativité ne se limite pas à celle des associations environnementales. Le débat national sur la transition énergétique (DNTE) a révélé que les acteurs des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique peinent à trouver une place pour exposer leurs analyses et revendications.
- La quatrième limite tient à ce que l'énergie est trop souvent déconnectée de l'écologie. Or, le débat national sur la transition énergétique (DNTE) est parti de l'idée fautive que l'énergie est un enjeu autonome des autres, a démontré qu'il faut penser ensemble tous les volets du développement durable. Or, l'organisation du DNTE, sans le CNTE, a posé la question de savoir si ce dernier pouvait efficacement se saisir de la question de la transition énergétique.
- La cinquième limite tient à la forme des avis émis par le CNTE. Il s'agit souvent de compte rendu de débats et non d'un avis exprimé sur le fondement d'un projet d'avis mis au vote et, le cas échéant, pouvant comporter des opinions minoritaires.

Il est proposé :

- De poursuivre la réflexion sur la représentativité et l'agrément ainsi sur le statut de l'élu associatif bénévole des associations de protection de la nature et de l'environnement qui siègent au CNTE, au-delà des termes du décret n°2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances.

- D'assurer le caractère interministériel du CNTE. Les autres ministres membres du Gouvernement devraient être systématiquement invités à participer aux travaux du CNTE dès l'instant où un dossier inscrit à l'ordre du jour concerne l'exercice de leurs attributions.
- De renforcer sa capacité d'expertise en permettant à ses membres de disposer à leur demande d'expertises juridiques, économiques ou scientifiques.
- De réfléchir à la création de CNTE régionaux pour assurer, notamment le suivi des engagements post autorisation, des projets locaux ;
- De lui permettre de contribuer à ce que les parties prenantes soient associées à l'utilité publique des projets en le consultant sur les projets soumis à débat public CNDP, sur saisine d'un quota de membres à définir.

DOCUMENT DE TRAVAIL

<b>Proposition n°4</b>	<b>Créer une Haute autorité de la participation du public</b>
------------------------	---

Il a déjà été proposé à plusieurs reprises, notamment par le rapport de la mission qui avait été confié à Monsieur le député Bertrand Pancher, de créer une autorité administrative indépendante en charge de la participation du public et du dialogue environnemental.

Cette réflexion en croise deux autres : celle sur le nécessaire renforcement des attributions de la commission nationale du débat public et celle sur les conditions de traitement des messages des lanceurs d'alerte (Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement - Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte).

Cette Haute autorité pourrait procéder

- Soit d'un renforcement des attributions de la Commission nationale du débat public. La Haute autorité reprendrait alors l'ensemble des compétences actuelles de la CNDP ;
- Soit de la création d'une nouvelle commission ;
- Soit de la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante ;

La même réflexion s'impose s'agissant de l'articulation entre cette Haute autorité et la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement

**Les missions de la Haute autorité de la participation du public** pourraient être les suivantes :

1. Garantir l'accès à l'information en matière environnementale
2. Garantir la participation du public
3. Assurer la sélection, le traitement des déclarations d'intérêts, la formation initiale et continue et la coordination des garants de la participation du public
4. Assurer la coordination des commissions de suivi de site
5. Certifier et contrôler les bureaux d'étude habilités à composer des documents d'évaluation environnementale
6. Régler les différends afférents à la participation du public
7. Faire toute proposition au Gouvernement et au Parlement pour améliorer l'information du public, l'évaluation environnementale, la participation du public
8. Publier un rapport annuel la participation du public

**La composition** de la Haute autorité de la participation du public pourrait être proche de celle d'une AAI comme l'autorité de la concurrence

**La Présidence.** Le (la) président(e) de l'Agence est désigné par décret du Président de la République : sur proposition du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; après audition par le Conseil national de la transition écologique ; après avis des commissions du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les quatre vice-présidents pourraient également être désignés par décret du Président de la République en fonction de leurs compétences en matière de participation du public

**Le Collège des parties prenantes.** La Haute autorité pourrait être composée sur le principe de la « Gouvernance à six », chaque groupe de représentants étant composé de huit représentants :

- Représentants de l'Etat,
- Représentants des collectivités territoriales,
- Représentants des associations représentatives de protection de la nature et de l'environnement,
- Représentants des syndicats d'entreprises,
- Représentants des syndicats de salariés,
- Représentants du Parlement national et du Parlement européen.

**L'Autorité environnementale.** Pour assurer définitivement son indépendance, l'Autorité environnementale pourrait être rattachée à la Haute autorité, avec pour mission :

- d'émettre un avis sur l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets qui y sont soumis ;
- de répondre à toute question présentée par la Présidence de l'Agence ou par le Collège des parties prenantes de l'Agence.

L'Autorité environnementale est composée d'experts reconnus pour leurs compétences en matière de participation du public, d'environnement, de santé publique.

## Chapitre II. Mieux associer le public à l'élaboration des règles de droit à caractère général

**Proposition n°5 Mieux associer le public à l'élaboration et à la réception du droit de l'Union européenne**

Le plus grand nombre des règles qui composent le code de l'environnement sont élaborées au sein des institutions de l'Union européenne. Le droit de l'environnement est avant toute chose un droit international et européen.

Nombre de mesures – comme celle sur la dissémination volontaire des organismes génétiquement modifiés ou celles sur la police des produits et substances chimiques (REACH) – relèvent de la compétence des institutions de l'Union européenne.

Dans de nombreux cas, la France doit directement appliquer (règlements) ou transposer des textes qui ne sont pas élaborés au niveau national. Le droit de l'environnement dans son ensemble doit être compatible ou conforme avec des normes de rang international ou européen.

Associer le public en amont, à un moment où toutes les options sont encore ouvertes, suppose donc qu'il soit associé au processus décisionnel européen.

Il convient donc de renforcer l'information du public :

- Sur le fonctionnement des institutions de l'Union européennes ;
- Sur le circuit de fabrication du droit de l'Union européennes ;
- Sur le fonctionnement des institutions françaises qui participent au processus décisionnel européen (SGAE, Représentation permanente..) ;
- Sur le sens et la portée des normes d'ores et déjà adoptées par l'Union européenne ;
- Sur les projets de normes en cours d'élaboration.

Il convient également d'étudier le moyen de mieux associer le public aux positions prises par la France au sein des institutions de l'Union européenne.

Il est proposé :

- D'améliorer l'information et la formation aux questions européennes à destination des lycéens et des étudiants ;

- De créer un portail internet complet et simple d'accès qui permette d'avoir accès à toutes les informations utiles sur les institutions et le droit de l'Union européenne ainsi que de permettre une information et une consultation publique sur les projets d'actes législatifs européens ;
- De renforcer le rôle des délégations parlementaires, de permettre leur saisine citoyenne et d'améliorer la procédure de l'article 88-4 de la Constitution en soumettant aux parlementaires les projets d'actes législatifs européens, le plus en amont possible ;
- De soumettre au Conseil national de la transition écologique les projets d'actes législatifs européens, le plus en amont possible ;
- D'organiser, en amont, un débat, notamment au sein du Conseil national de la transition écologique, sur l'application et la transposition des normes européennes en cours d'élaboration et ce, notamment, pour prévenir les controverses sur la « sous » ou « sur » transposition des directives de l'Union européenne.

**Proposition n°6      Organiser une procédure de participation en ligne du public sur tout avant-projet ou proposition de loi**

Lors de l'élaboration de 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

Lors de l'examen du projet de loi en commission du développement durable à l'Assemblée nationale, la députée rapporteure, Mme Sabine Buis, a défendu un amendement à l'article 8 tendant à confier au Conseil national de la transition écologique, la compétence d'organiser une consultation en amont de l'examen des projets de lois par le Parlement :

« Article 8

Après l'alinéa 12, insérer les deux alinéas suivants :

Art. L. 133-2-1. – Lorsqu'il est consulté en application du deuxième alinéa de l'article L. 133-2 du code de l'environnement, le Conseil national de la transition énergétique procède à la consultation du public. Il publie par voie électronique le projet de loi et informe le public des modalités de consultation retenues. Les observations du public, formulées par voie électronique ou postale, doivent lui parvenir au plus tard vingt et un jours à compter de la publication du projet de loi par voie électronique.

Le Conseil de la transition énergétique publie les observations qu'il a recueillies sur le projet de loi et en rédige une synthèse qu'il transmet au Gouvernement, au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental. »

L'exposé sommaire de cet amendement précisait :

« Le projet de loi crée un Conseil national de la transition écologique, avec une compétence consultative sur les projets de loi. Afin d'élargir les modalités de participation du public à l'élaboration des normes, il apparaît logique d'organiser une procédure par laquelle le public donne son avis sur les projets de loi. »

Un amendement n°40 présenté par M. Pancher, pour la séance publique, proposait de reprendre l'idée et de rédiger l'article L.133-2 bis du code de l'environnement

« Art. L. 133-2 bis. – Les projets de loi sont rendus accessibles au public par le Conseil national de la transition écologique par voie électronique. Le public est informé, par voie électronique, des délais et des modalités de consultation retenus. Le Conseil

national de la transition écologique rend publique, par voie électronique, une synthèse des observations du public sur le projet de loi et indique les observations qui ont été retenues. ».

L'exposé sommaire de l'amendement précisait :

« Le projet de loi introduit un Conseil national de la transition écologique qui est notamment consulté sur les projets de loi concernant à titre principal l'environnement. Il s'agit ici d'élargir la démocratie participative et de permettre au public de donner également son avis sur les projets de loi. »

Un autre amendement, n°73, présenté par Mme Abeille pour la séance publique proposait d'insérer la disposition suivante :

« Art. L. 133-2-1. – Lorsqu'il est consulté en application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 133-2 du code de l'environnement, le Conseil national de la transition écologique procède à la consultation du public. Il publie par voie électronique le projet de loi et informe le public des modalités de consultation retenues. Les observations du public, formulées par voie électronique ou postale, doivent lui parvenir au plus tard dans un délai de vingt et un jours à compter de la publication du projet de loi par voie électronique.

« Le Conseil de la transition énergétique publie les observations qu'il a recueillies sur le projet de loi et en rédige une synthèse qu'il transmet au Gouvernement, au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental. »

L'exposé sommaire de l'amendement précisait :

« Le projet de loi crée un Conseil national de la transition écologique, avec une compétence consultative sur les projets de loi.

Afin d'élargir les modalités de participation du public à l'élaboration des normes, il apparaît logique d'organiser une procédure par laquelle le public donne son avis sur les projets de loi. »

Ces deux amendements avaient donc pour projet commun de permettre au Conseil national de la transition écologique de conduire une procédure de participation du public sur les projets de lois

Ces deux amendements ont été appelés en discussion commune. Ils ont rejetés par scrutin public mais le compte rendu des débats est intéressant pour l'analyse de cette question :

« Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, nos 40 et 73, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Bertrand Pancher, pour défendre l'amendement n° 40.

M. Bertrand Pancher. C'est un amendement très important pour notre groupe et, je l'espère, pour une majorité de parlementaires. Il vise à permettre la consultation par le public de tous les textes de loi ayant une incidence environnementale, d'abord parce que c'est la traduction directe de la convention d'Aarhus qui a été reprise notamment dans la Charte de l'environnement, ensuite, parce que personne ne pourra longtemps comprendre que l'on s'évertue à développer la concertation sur les textes réglementaires et que tel ne soit pas le cas pour les textes législatifs.

La systématisation de la consultation ne peut avoir lieu que dans le cadre d'une réforme de la Constitution ou par le biais d'une réforme de notre règlement intérieur sur le contenu des consultations et des auditions. Nous avons cherché un biais pour rendre cette consultation possible sans passer par une réforme plus large, qui s'imposera d'ailleurs un jour à notre assemblée, et nous avons pensé qu'il suffisait de demander que le Conseil national de la transition écologique, qui est consulté, puisse transmettre ces projets au public et recueillir les observations, à charge pour lui de les faire remonter au Gouvernement et au Parlement.

C'est indiscutablement une grande avancée dans notre système de consultation, et je souhaite vraiment qu'une majorité de parlementaires se rangent à cet amendement de bon sens.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Abeille, pour défendre l'amendement n° 73.

Mme Laurence Abeille. C'est un dispositif qui pourrait vraiment être intéressant. Il avait d'ailleurs été proposé en commission par la rapporteure mais n'avait pas été adopté.

Cela nous permettrait peut-être d'engager une nouvelle phase de la démocratie. Contribuer à résorber la crise démocratique que nous traversons est pour nous un

véritable enjeu. Il ne s'agit pas d'un dessaisissement du Parlement, l'objectif étant plutôt de le rapprocher des citoyens. J'espère vraiment que cet amendement recevra un avis favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

Mme Sabine Buis, rapporteure. C'est une situation un peu particulière. À titre personnel, je suis contente que mon amendement ait été repris dans l'hémicycle puisque c'est un point de vue que je partage.

Mais j'interviens ici en tant que rapporteure et je me dois donc de dire que la commission n'a pas estimé nécessaire de créer un corps intermédiaire supplémentaire entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et a donné un avis défavorable à ces deux amendements.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Delphine Batho, ministre. D'abord, le Conseil national de la transition écologique n'est pas une administration. Il ne recueille donc pas d'avis, n'organise pas de consultations. Il y aura un secrétariat pour organiser les réunions mais c'est tout. C'est une instance, pas un nouveau service de l'administration.

En fait, ce débat renvoie à ce que sont les places respectives de la démocratie participative, avec la participation de toute personne, comme le dit la Charte de l'environnement, donc de tous les citoyens, aux décisions, de la démocratie des corps intermédiaires, avec le Conseil national de la transition écologique, et de la démocratie représentative, c'est-à-dire du Parlement, où siègent les représentants du peuple.

C'est par le biais de ses représentants que le peuple français s'exprime sur les projets de loi. Les parlementaires procèdent d'ailleurs à des auditions, à des consultations. Ils sont aussi à l'écoute des citoyens dans leurs circonscriptions. L'idée qu'avant de s'exprimer sur un projet de loi, le Parlement devrait procéder à une forme de consultation organisée par les corps intermédiaires ne me paraît pas être une avancée de la démocratie participative, ni du dialogue social, de la concertation, du dialogue environnemental, ni non plus de la démocratie représentative.

Nous avons besoin de clarté dans l'organisation de ces différents degrés de démocratie et le Parlement doit garder les prérogatives qui sont les siennes.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission du développement durable.

M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable. On parle de démocratie participative et de démocratie représentative. Nous avons effectivement besoin de lisibilité et les amendements ne vont pas dans ce sens, d'autant qu'ils entraîneraient un changement de nature du Conseil national de la transition écologique.

Il y a déjà une participation du public pour les propositions ou les projets de loi qui sont présentés. Vous le savez bien les uns et les autres puisque, dans le domaine de l'environnement par exemple, les ONG se saisissent des textes et nous transmettent des amendements. La consultation se fait le plus souvent par l'intermédiaire des associations, mais pas uniquement.

Je suis donc personnellement opposé à ces amendements. J'ai du mal à comprendre l'argumentation développée par Bertrand Pancher. Le Parlement doit conserver ses prérogatives.

Mme la présidente. La parole est à M. Martial Saddier.

M. Martial Saddier. J'aurais tendance à partager l'avis de la ministre et du président de la commission sur ce point, et j'ajouterai un troisième argument, madame la ministre.

L'un des points les plus importants de la Charte de l'environnement a été de constitutionnaliser l'obligation de traiter sur un pied d'égalité le pilier social, le pilier économique et le pilier environnemental de notre société. Or ces amendements, au-delà du fait qu'ils bouleverseraient l'institution, ne le feraient que pour le seul pilier environnemental, ce qui nous exposerait, je pense, à la censure du Conseil constitutionnel. La réflexion mériterait donc au moins d'être élargie à tous les textes présentés au Parlement.

Cela dit, nous avons plus que jamais besoin de clarté entre les différents types de démocratie. Nous les reconnaissons tous mais la plus importante doit tout de même rester celle qui nous réunit ce soir, c'est-à-dire celle qui est représentée par le Parlement.

Mme la présidente. La parole est à M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Madame la présidente, je demande un scrutin public sur l'amendement n° 40.

On ne peut pas faire de différence entre les règlements et les textes législatifs. Les grandes organisations consultent évidemment leurs mandants, mais pas l'opinion publique de façon structurée, et je fais partie de ceux qui pensent que nous aurons besoin un jour ou l'autre de généraliser et de coordonner ces processus de concertation. Nous en avons l'occasion à travers la mise en œuvre de la convention d'Aarhus et de la Charte de l'environnement.

Mme la présidente. Sur l'amendement n° 40, je suis saisie par le groupe de l'Union des démocrates et indépendants d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

.....  
Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 40.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 39

Nombre de suffrages exprimés 39

Majorité absolue 20

Pour l'adoption 4

Contre 35

(L'amendement n° 40 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 73 n'est pas adopté.) »

Le Parlement a donc rejeté la proposition de confier au Conseil national de la transition écologique le soin d'organiser une concertation préalable du public sur les projets de lois. Le motif principal, évoqué par le Président Chanteguet tient sans doute à ce que le Parlement peut craindre une forme de « pression » sur ses débats en raison de cette phase préalable de

participation. Dans le strict respect du vote – récent - du Parlement, il paraît peu opportun de proposer de nouveau que le CNTE soit appelé à organiser une phase de participation du public préalable au vote des projets de lois intéressants l'environnement.

De la même manière, il convient de souligner

- que les députés et les sénateurs ont le droit de procéder à des auditions sur tous les projets et propositions de lois dont ils débattent ;
- que des « contributions » peuvent être déposées en ligne sur les études d'impact des projets de lois ;
- que des parlementaires organisent volontairement des procédures préalables de consultation en ligne sur les textes qu'ils entendent défendre.

Toutefois, l'organisation d'une participation du public en amont de la discussion parlementaire d'un projet de loi ou d'une proposition de loi doit continuer à être étudiée :

- Elle peut permettre d'éclairer les parlementaires sur leurs travaux, sur l'interprétation du texte, sur sa portée, sur ses conditions d'application, sur la pertinence ou les inconvénients de tel ou tel amendement ;
- Elle peut permettre d'élargir le cercle des personnes auditionnées qui n'est pas si grand. Les lois étant souvent votées rapidement, ce sont souvent aussi des experts ou professionnels qui sont capable d'apporter en peu de temps une analyse et des idées aux parlementaires en charge du texte (rapporteurs, responsables de groupes etc..) et à leurs collaborateurs.
- Elle peut permettre d'intéresser davantage le public au fonctionnement du Parlement et à ses travaux.

Il est donc proposé :

- Que le Parlement soit en charge lui-même de la question de l'organisation d'une participation du public en amont de ses travaux ;
- Que cette participation soit élargie des projets aux propositions de lois ;
- Qu'elle puisse être organisée en ligne sur le modèle de la procédure qui existe sur le site du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pour les décisions non individuelles ayant une incidence sur l'environnement ;

<b>Proposition n°7</b>	<b>Assurer la saisine pour avis du Conseil d'Etat sur les propositions de lois et sur les amendements du Gouvernement en cours de discussion</b>
------------------------	--

<b>Proposition n°8</b>	<b>Assurer la publicité des avis du Conseil d'Etat sur les projets de lois, les propositions de lois et les amendements du Gouvernement en cours de discussion</b>
------------------------	--

Le 20 janvier 2015 le Président de la République a annoncé que les avis rendus par le Conseil d'Etat sur les projets de lois seraient systématiquement rendus publics.

Il s'agit sans aucun doute d'une réforme utile qui peut permettre aux parlementaires de mieux organiser leurs travaux, de s'assurer de la conformité du projet de loi aux normes de valeur supérieure et à la cohérence des amendements déposés.

Le droit de l'environnement étant, pour l'essentiel, un droit de l'Union européenne, les avis du Conseil d'Etat pourront notamment aider les parlementaires – et au public - à vérifier que les textes en discussion sont conformes ou compatibles avec les normes de niveau communautaire.

Par souci de cohérence, il serait utile que les avis du Conseil d'Etat puissent également être exprimés sur les propositions de lois et sur les amendements du Gouvernement. Les amendements parlementaires peuvent quant à eux être analysés par les services des assemblées.

<b>Proposition n°9</b>	<b>Créer un comité des pétitions au sein de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale</b>
------------------------	---

Il est proposé de créer, au sein de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, un comité des pétitions. Cette réforme suppose sans doute une révision de la Constitution.

Cette proposition consiste à transposer en France le modèle de la commission des pétitions qui existe au Parlement européen : <http://www.petiport.europarl.europa.eu/petitions/fr/main>

Tout citoyen européen a le droit d'exercer un droit de pétition devant le Parlement. Ce droit s'exerce au moyen d'un formulaire mis en ligne sur le site du Parlement européen.

Ainsi que le précise le site internet du Parlement européen (FAQ) :

« L'objet de la pétition doit porter sur des questions relevant des domaines de compétence de l'Union européenne, à savoir :

- vos droits de citoyen européen énoncés dans les traités,
- les questions environnementales,
- la protection des consommateurs,
- la libre circulation des personnes, des marchandises et des services, et le
- marché intérieur,
- les questions liées à l'emploi et la politique sociale,
- la reconnaissance des qualifications professionnelles,
- d'autres problèmes relatifs à la mise en œuvre du droit communautaire. »

Toute pétition fait l'objet d'un examen de sa recevabilité par les députés membres de la Commission des pétitions.

Le site internet du Parlement européen précise en outre quelles sont les suites qui peuvent être données à une pétition déclarée recevable :

« Selon les cas, la commission des pétitions peut :

- Inviter la Commission européenne à procéder à une enquête préliminaire et à lui fournir des informations concernant le respect de la législation communautaire en la matière, ou contacter le réseau SOLVIT
- Transmettre la pétition à d'autres commissions du Parlement européen pour information afin que celles-ci entreprennent une action (par exemple : tenir compte d'une pétition dans le cadre de leurs activités législatives),
- Dans certains cas exceptionnels, rédiger et soumettre un rapport complet au Parlement européen en vue de son adoption en séance plénière ou effectuer une mission d'enquête dans le pays ou la région concernés puis publier un rapport de commission contenant ses observations et recommandations,
- Arrêter toute autre mesure jugée appropriée pour essayer de régler la question ou d'apporter une réponse satisfaisante au pétitionnaire »

Ainsi, il est proposé de créer un comité des pétitions au sein, dans un premier temps, de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. La procédure pourrait être la suivante :

- Tout citoyen, toute entreprise, toute association pourrait adresser une pétition au comité des pétitions au moyen d'un formulaire mis en ligne sur le site internet de l'Assemblée nationale.
- Des critères de recevabilité seraient fixés, tenant notamment au « parrainage » de la pétition par un nombre minimum de députés des différents groupes ;
- Les auteurs de la pétition pourraient être reçus en audition publique devant les députés
- Les députés membres décideront de la suite à donner à la pétition : transmission au Gouvernement, rédaction d'un rapport, création d'une mission d'information, rédaction d'une proposition de loi ou d'amendement.

<b>Proposition n°10</b>	<b>Rendre l'accès gratuit aux normes AFNOR</b>
-------------------------	--

Lors des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, de nombreuses contributions ont fait état de la difficulté d'accéder aux normes AFNOR en raison de leur coût.

Il est exact que des normes techniques ou volontaires se multiplient et ont une importance particulière pour l'activité de nombreux acteurs économiques.

Il est nécessaire d'engager une réflexion sur les moyens de rendre accessibles et gratuites les normes AFNOR.

### **Chapitre III. Mieux associer le public à l'élaboration des décisions relatives aux projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements**

#### **Section I. Associer le public à un moment où toutes les options sont ouvertes**

Le principe de participation du public est consacré à l'article 6 de la Convention d'Aarhus (article 6) adoptée le 25 juin 1998 et entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (ref. loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus et décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus).

L'article 6 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 soumet au principe de participation du public les décisions relatives à des activités particulières citées en Annexe I de ladite Convention de manière systématique (art.6.1.a) et à défaut, au cas par cas (art.6.1.b) lorsqu'un processus décisionnel touchant à l'environnement est engagé (art.6.2.).

L'article 6 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 met l'accent sur la possibilité effective du public « d'influencer » la décision relative aux activités particulières en imposant aux parties de :

- ✓ prévoir un temps suffisant pour le public pour l'expression de son avis (art.6.3),
- ✓ réserver un moment du processus décisionnel à cet effet (art.6.4.),
- ✓ identifier le public concerné par lesdites activités (art.6.5 et art.6.6),
- ✓ organiser différents modes d'expression des avis (écrits et oraux, individuels et collectifs) (art.6.7),

- ✓ veiller à la prise en compte de l'avis du public lors du processus décisionnel (art.6.8)
- ✓ informer le public de la décision prise (art.6.9).

Notre première proposition (cf plus haut) est de renforcer les attributions du Conseil national de la transition écologique en lui soumettant pour avis tous les projets relevant de la procédure du débat public, en amont de l'organisation de ce dernier.

DOCUMENT DE TRAVAIL

<b>Proposition n°11</b> <b>Associer le public à l'élaboration d'un schéma régional unique</b>
---

Associer le public à un moment « où toutes les options sont encore ouvertes » suppose nécessairement de mieux l'associer, en amont, à l'effort de planification en matière d'urbanisme et d'environnement.

Cette association du public à l'élaboration des documents de planification présente deux écueils :

- **D'une part**, l'idée est généralement admise que le public ne se mobilise qu'au stade de la conception d'un projet précis et concret
- **D'autre part**, la dispersion et la multiplicité des plans, programmes et schémas rend complexe une association utile du public à leur élaboration.

Le législateur procède cependant à un travail de simplification et, parfois, de fusion de ces documents de planification. Alors que la loi ALUR du 24 mars 2014 a créé un SCOT intégrateur de manière à tenter de simplifier la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme, le projet de loi NOTRe propose de créer un « SRADDET » intégrateur » au niveau régional.

L'article 6 du projet de loi n° 636 portant nouvelle organisation territoriale de la république du 18 juin 2014 crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Aux termes du nouvel art. L. 4251-1 :

*« un schéma est élaboré dans chaque région, à l'exception de l'Ile-de-France et, outre-mer, des régions et des collectivités qui exercent les compétences de celles-ci. »*

D'une part, l'article 6 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république prévoit que le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire - « SRADDT » - est un document de planification élaboré par la région, avec une valeur prescriptive (art. L.4251-1 al.2 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Le SRADDT devrait avoir, en partie, une valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme élaborés par les communes tels que les schémas de cohérence territoriale - « SCOT » - et les plans locaux d'urbanisme - « PLU » (art. L.4251-4 al.2 du CGCT). En raison de la valeur prescriptive du SRADDT, les SCOT et les PLU devront être rendus compatibles

avec les orientations, objectifs et règles du SRADDT (art. L. 4251-4 al. 3 du CGCT) dans un délai de trois à compter de l'approbation du premier SRADDT (art. L. 4251-4 al. 4 du CGCT).

D'autre part, l'article 6 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république prévoit que le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire se substituerait aux schémas existants (art. L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales), dans les domaines ci-après énumérés : logement, intermodalité des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, prévention et gestion des déchets

Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire pourrait réunir les schémas suivants : le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Dans son rapport n° 008800-01 intitulé « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ? » (p.31), du mois de décembre 2014, le Conseil Général de l'environnement et du développement durable recommande notamment, sous conditions, l'intégration par le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire de deux documents suivants :

- ✓ Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) crée par l'art. 121 de la loi portant engagement national pour l'environnement (dite « grenelle II ») de juillet 2010 (codifié dans les articles L.371-1 et suivants du code de l'environnement)
- ✓ Schéma régional des carrières (SRC) introduit par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme.

Il est proposé, dans le sens des conclusions du rapport du CGEDD de poursuivre l'effort de simplification, de rationalisation et d'unification des documents de planification en matière d'urbanisme et d'environnement.

<b>Proposition n°12</b>	<b>Redéfinir le séquençement des procédures d'autorisation comprenant une participation du public en distinguant les projets soumis à débat public des projets uniquement soumis à enquête publique</b>
-------------------------	---

Le séquençement « classique » et simplifié d'une procédure relevant d'une procédure enquête publique, hors projets soumis au débat public CNDP est le suivant (ex pour procédure ICPE simplifiée) :

- Conception du dossier de demande d'autorisation par le maître d'ouvrage
- Dépôt du dossier auprès de l'autorité administrative compétente
- Examen de la complétude et de la recevabilité du dossier par l'autorité saisie
- Instruction du dossier par les services – avis
- Enquête publique
- Rapport du Commissaire enquêteur
- Eventuellement : enquête publique complémentaire
- Rapport du service instructeur
- Passage en commission
- Soumission du projet de décision au maître d'ouvrage
- Décision
- Recours
- Suivi des engagements

Ce séquençement a pour inconvénients :

- d'être organisé sous forme de phases successives et assez isolées les unes des autres :
- l'information n'est pas toujours diffusée en amont de l'enquête publique malgré le droit d'accès à l'information en matière environnementale ;
- le public est consulté ponctuellement
- le maître n'est pas toujours mis en mesure de tenir compte des avis exprimés par les services et le public de manière sécurisée

Il importe toutefois de ne pas procéder à un bouleversement de règles qui viennent d'être définies par deux décrets du 29 décembre 2011

Il est proposé :

- D'étudier la possibilité de procéder à des consultations en ligne pour certains projets sans recours à l'enquête publique ni à la procédure de mise en disposition ;
- D'établir un calendrier de procédure des différentes phases de la procédure dès son début ;
- D'utiliser les moyens numériques pour améliorer la qualité de l'information et de la participation ;
- D'assurer une information plus complète, plus large (mise en ligne sur un portail dédié), plus en amont et continue de l'enquête publique vers les élus locaux et le public ;
- D'assurer la mise en ligne des observations du public, du rapport du commissaire enquêteur et des observations du maître d'ouvrage ;
- D'organiser une réunion de restitution des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ;
- De sécuriser la possibilité pour le maître d'ouvrage de procéder à des modifications de son dossier pour tenir compte des avis du public en développant la connaissance et la pratique de l'enquête publique complémentaire ;

<b>Proposition n°13</b>	<b>Assurer la mise en ligne du dossier de demande d'autorisation et des avis de l'autorité environnementale et des services instructeurs en amont de la phase de consultation</b>
-------------------------	---

<b>Proposition n°14</b>	<b>Interdire aux personnes publiques un engagement juridique et financier définitif sur un projet avant une procédure de participation du public</b>
-------------------------	--

<b>Proposition n°15</b>	<b>Réformer la procédure d'accès à l'information</b>
-------------------------	--

L'article 4 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et l'article 3 de la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 garantissent le droit d'accès sur demande aux informations environnementales tandis que l'article 5 de ladite Convention prévoit une obligation de rassemblement et de diffusion d'informations sur l'environnement à destination du public.

**Le droit d'accès sur demande aux informations environnementales.** Aux termes du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 intitulé « accès à l'information sur l'environnement » et du paragraphe 1 de l'article 3 de la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, les autorités publiques doivent mettre à la disposition du public les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, et sans que celui soit obligé de faire valoir un intérêt.

L'article 4, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, repris par l'article 4 paragraphe 2 de la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, prévoit une dérogation à cette obligation d'information dans le cas où la divulgation aurait des incidences défavorables notamment, par exemple, « sur le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque de ce secret est prévu par le droit interne »

L'article 4 paragraphe 2 de la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 prévoit une dérogation supplémentaire à celle prévue par l'article 4, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, lorsque l'information demandée est manifestement abusive (b).

**Le devoir de rassemblement et de diffusion d'informations sur l'environnement imposé aux autorités publiques.** L'article 5. de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 impose aux parties de rassembler et de diffuser des informations sur l'environnement en faisant en sorte :

- ✓ Que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions, (article 5.1.a)
- ✓ Que des mécanismes obligatoires soient mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement. (article 5.1.b)
- ✓ Qu'en cas de menace imminente sur la santé ou l'environnement, toutes les informations susceptibles qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées. (article 5.1.c)
- ✓ Les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à disposition du public (article 5.2)
- ✓ Les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès (article 5.3)
- ✓ Un rapport national sur l'état de l'environnement, y compris des informations sur la qualité de l'environnement et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement soit diffusé tous les trois ou quatre ans (article 5.4)
- ✓ Les documents législatifs, les documents directifs et les accords internationaux relatifs à l'environnement soient diffusés (article 5.5)
- ✓ Les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à informer périodiquement le public de l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits.

### **I. Le contenu du droit d'accès**

L'article 7 de la Charte de l'environnement (Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement) consacre le droit d'accès à l'information environnementale et le droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

« Article 7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

L'article L.110-1 du code de l'environnement définit les principes directeurs du droit de l'environnement. Deux d'entre eux concernent directement l'information du public en matière environnementale.

- Le droit d'accès à l'information environnementale : « 4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ; »
- Le principe de participation : « 5° 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. ».

A noter : ce principe de participation, tel que défini à l'article L.110-1 du code de l'environnement prévoit :

- d'une part, le droit à l'information de toute personne sur les projets de décision ayant une incidence sur l'environnement
- d'autre part, le droit de formuler des observations « qui seront prises en considération par l'autorité compétente ».

On notera également que si l'article 7 de la Charte de l'environnement consacre le seul droit d'accès à l'information qu'il définit dans une même disposition relative au droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, l'article L.110-1 du code de l'environnement distingue le droit d'accès du droit d'être informé, le deuxième étant celui inscrit dans la disposition relative au principe de participation.

## **II. Les formes de l'information du public**

- Le droit d'accès à l'information (article L.124-1 du code de l'environnement)
- Le droit d'information sur le traitement des déchets (article L.125-1 du code de l'environnement)
- Le droit d'information sur les risques majeurs : risques technologiques et risques naturels prévisibles (article L.125-2 du code de l'environnement)
- La commission de suivi de site pour les ICPE soumises à autorisation (article L.125-2-1 du code de l'environnement)
- Le droit à l'information sur les organismes génétiquement modifiés (article L.125-32 du code de l'environnement)

- Le droit à l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé (article L125-4 du code de l'environnement)
- Le droit à l'information des acquéreurs et locataires en zones de PPRT ou de PPRN (article L125-5 du code de l'environnement)
- Le droit à l'information sur les sols pollués (article L125-6 du code de l'environnement sur les « secteurs d'information sur les sols »)
- Les instances départementales de suivi ERC des projets d'infrastructure linéaire (article L125-8 du code de l'environnement)
- L'Annexe environnementale des baux (article L.125-9 du code de l'environnement)
- Le droit à l'information sur les nuisances sonores (article R.125-28 du code de l'environnement)

### **III. Le droit d'accès de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal**

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal a créé un droit d'accès aux documents administratifs (art.1) sur demande de l'intéressé (art.2) ainsi qu'une Commission d'accès aux documents administratifs (CADA – art.20 al.2) chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents administratifs.

Aux termes de l'article 1er de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, le droit d'accès s'applique à tous les documents, quelle qu'en soit la forme et le support, que produisent les autorités administratives, mais aussi aux documents qu'elles reçoivent des personnes privées. En vertu du principe de séparation des pouvoirs, les actes et documents des assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n°58-1100 du 17 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Le droit d'accès ne régit pas la communication entre autorités administratives.

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal s'impose à toutes les autorités publiques et aux organismes privés chargés d'une mission de service public pour les documents liés à cette mission (art. 1 et 2).

Le droit d'accès est limité par les dispositions de l'article 2 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 pour les documents et les demandes suivants :

- ✓ Les documents inachevés ou les documents préparatoires à une décision administrative en cours d'élaboration à l'exclusion des avis qui se prononcent sur les mérites comparés de deux ou plusieurs demandes dont l'administration a été saisie si la décision administrative a été prise
- ✓ Les documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique
- ✓ Les demandes abusives, systématiques ou répétitives

La demande d'accès aux informations de l'administration prévu par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 n'est soumise à aucune condition de forme. L'article 4 modifié par l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 (art. 2, 3, 6) dans l'optique de permettre une diffusion via les nouvelles technologies, prévoit un envoi par courrier électronique, outre l'accès sur place et la reproduction du support papier.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2011-334 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits modifie l'article 23 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relatif à la composition de la Commission d'accès aux documents administratifs pour octroyer au défenseur des droits une voix consultative.

Il est proposé :

- D'améliorer l'information des autorités saisies de demandes d'accès à une information de la spécificité du régime juridique applicable aux informations à caractère environnemental ;
- De renforcer le pouvoir de vérification sur pièces et sur place de la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- De simplifier les délais de procédure s'agissant d'une procédure de type « CADA » ;
- De conférer une force exécutoire aux avis émis par la Commission d'accès aux documents administratifs.

## Section II. Simplifier les procédures d'autorisation

### Paragraphe I. Organiser le pré-cadrage de la procédure d'autorisation

<b>Proposition n°16</b>	<b>Mieux organiser la phase de pré-cadrage de la procédure d'autorisation</b>
-------------------------	---

<b>Proposition n°17</b>	<b>Etablir un calendrier de procédure</b>
-------------------------	---

Bien des difficultés qui apparaissent au cours de la procédure d'instruction pourraient être prévenues par l'organisation efficace d'une phase de pré-cadrage complète.

#### I. La procédure d'avis préalable sur le degré de précision de l'étude d'impact

L'article 5 de la directive n° 2011/92/UE du 13/12/11 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive n° 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, prévoit la possibilité, pour le maître d'ouvrage de solliciter l'avis de l'autorité administratives, sur les conditions de réalisation de l'évaluation environnementale de son projet :

« 2. A la demande du maître d'ouvrage, l'autorité compétente, compte tenu des informations fournies par le maître d'ouvrage en particulier sur les caractéristiques spécifiques du projet, notamment la localisation et la capacité technique, et de son incidence probable sur l'environnement, rend un avis sur le champ d'application et le niveau de détail des informations à fournir par le maître d'ouvrage dans le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément au paragraphe 1 du présent article.

L'autorité compétente consulte les autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, avant de rendre son avis.

Les Etats membres peuvent également exiger que les autorités compétentes rendent un avis, tel que visé au premier alinéa, que le maître d'ouvrage le requière ou non. »

Le code de l'environnement prévoit d'ores et déjà la possibilité, pour le maître d'ouvrage, de saisir l'autorité compétente d'une demande d'avis sur le degré de précision de son étude d'impact.

Toutefois, il semble que le recours à cette procédure soit assez rare, en raison notamment de l'absence de réponse des administrations saisies sur les demandes ainsi formulées devant elles. La cause de cette absence de réponse, qui peut résider dans le défaut d'effectifs suffisants et/ou dans une crainte de ne s'engager sur un projet, devra être étudiée.

L'article L.122-1-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 230 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 précise :

« Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente pour prendre la décision rend un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. Cet avis, dont le contenu est défini par décret en Conseil d'Etat, indique ainsi notamment le degré de précision des informations que doit contenir l'étude d'impact ainsi que les zonages, schémas et inventaires relatifs au lieu du projet. L'autorité compétente pour prendre la décision consulte l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement.

A la demande du pétitionnaire ou maître d'ouvrage, l'autorité compétente pour prendre la décision organise une réunion de concertation avec les parties prenantes locales intéressées par ce projet afin que chacune puisse faire part de ses observations sur l'impact potentiel du projet envisagé.

Les précisions apportées par l'autorité compétente n'empêchent pas celle-ci de faire compléter le dossier de demande d'autorisation ou d'approbation et ne préjugent pas de la décision qui sera prise à l'issue de la procédure d'instruction. »

On notera que :

- cette procédure de demande d'avis sur le degré de précision de l'étude d'impact est à l'initiative du Maître d'ouvrage, possibilité qu'il convient de conserver sans la rendre obligatoire
- le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire peut également solliciter une réunion des parties prenantes locales. Cette procédure est également une démarche volontaire
- les informations apportées par l'administration à la suite d'une demande d'avis ne constituent pas une garantie pour le maître d'ouvrage.

L'article R.122-4 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 dispose :

« Sans préjudice de la responsabilité du pétitionnaire ou maître d'ouvrage quant à la qualité et au contenu de l'étude d'impact, celui-ci peut demander à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet de rendre un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact, conformément à l'article L. 122-1-2.

Dans sa demande, le pétitionnaire fournit au minimum les éléments dont il dispose sur les caractéristiques principales du projet et, dans la zone qui est susceptible d'être affectée :

- les principaux enjeux environnementaux ;
- ses principaux impacts ;
- quand le projet s'insère dans le cadre d'un programme de travaux, ses liens fonctionnels avec d'autres travaux, ouvrages ou aménagements.

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution consulte sans délai l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et, pour ce qui concerne les aspects liés à la santé humaine, le ministre chargé de la santé pour les projets mentionnés aux I et II de l'article R. 122-6 ou le directeur général de l'agence régionale de santé pour les autres projets.

Dans son avis, l'autorité compétente précise les éléments permettant au pétitionnaire ou maître d'ouvrage d'ajuster le contenu de l'étude d'impact à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du projet sur l'environnement ou la santé humaine, notamment le degré de précision des différentes thématiques abordées dans l'étude d'impact.

L'avis de l'autorité compétente indique notamment :

- les zonages, schémas et inventaires relatifs à la ou aux zones susceptibles d'être affectées par le projet ;
- les autres projets connus, tels que définis au 4° du II de l'article R. 122-5, avec lesquels les effets cumulés devront être étudiés ;
- la nécessité d'étudier, le cas échéant, les incidences notables du projet sur l'environnement d'un autre Etat, membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo ;
- la liste des organismes susceptibles de fournir au pétitionnaire des informations environnementales utiles à la réalisation de l'étude d'impact.

Cet avis peut également préciser le périmètre approprié pour l'étude de chacun des impacts du projet. »

## II. La procédure du certificat de projet

L'article 13 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises habilite le Gouvernement à organiser, par ordonnances, le régime juridique du « certificat de projet » :

*« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure législative visant à :*

*1° Autoriser le représentant de l'Etat dans le département, à titre expérimental, dans un nombre limité de régions et pour une durée n'excédant pas trois ans, le cas échéant dans des conditions et selon des modalités définies pour chacune de ces régions, à délivrer, à leur demande et sur la base d'un dossier préalable qu'ils fournissent, aux porteurs de projets dont la mise en œuvre est soumise à une ou plusieurs autorisations régies notamment par les dispositions du code de l'environnement, du code forestier ou du code de l'urbanisme un document dénommé « certificat de projet ».*

*Le certificat de projet peut comporter :*

- a) Un engagement de l'Etat sur la procédure d'instruction de la demande, notamment une liste de décisions ou de procédures nécessaires, la description des procédures applicables et les conditions de recevabilité et de régularité du dossier ;*
- b) La décision mentionnée au III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement résultant de l'examen au cas par cas mené par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement ;*
- c) Un engagement de l'Etat sur le délai d'instruction des autorisations sollicitées relevant de sa compétence ainsi que la mention des effets d'un dépassement éventuel de ce délai ;*

*2° Prévoir que le certificat de projet peut :*

- a) Avoir valeur de certificat d'urbanisme, sur avis conforme de l'autorité compétente en la matière lorsque cette autorité n'est pas l'Etat ;*
- b) Mentionner, le cas échéant, les éléments de nature juridique ou technique d'ores et déjà détectés susceptibles de faire obstacle au projet ;*

*3° Déterminer les conditions dans lesquelles le certificat de projet peut comporter une garantie du maintien en vigueur, pendant une durée déterminée, des dispositions législatives et réglementaires déterminant les conditions de délivrance des autorisations sollicitées ;*

*4° Déterminer les conditions de publication du certificat de projet et celles dans lesquelles il peut créer des droits pour le pétitionnaire et être opposable à l'administration et aux tiers;*

*5° Préciser les conditions dans lesquelles le certificat de projet peut faire l'objet d'un recours juridictionnel, les pouvoirs du juge administratif saisi de ce recours et l'invocabilité de cet acte par la voie de l'exception. »*

A la suite de cette loi d'habilitation a été publiée l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet. Puis le décret n° 2014-358 du 20 mars 2014 relatif à l'expérimentation d'un certificat de projet

La procédure de l'avis préalable et du certificat de projet sont très proches et certaines informations fournies au maître d'ouvrage dans ces deux procédures sont identiques.

L'article 4 de l'ordonnance n°2014-356 du 20 mars 2014 prévoit d'ores et déjà une articulation de la procédure d'examen cas par cas pour l'étude d'impact et celle du certificat de projet :

*« La demande d'examen préalable au cas par cas prévue à la deuxième phrase du III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement peut être présentée conjointement à la demande de certificat de projet. Dans ce cas, elle est transmise par le préfet de département à l'autorité compétente.*

*Lorsqu'une décision expresse déterminant si le projet est soumis à la réalisation d'une étude d'impact environnemental a été prise avant la délivrance du certificat, elle est annexée au certificat. Dans le cas contraire, le certificat mentionne la date à laquelle une décision tacite soumettant le projet envisagé à étude d'impact est susceptible de se former. »*

## **II. Les propositions**

Il est proposé d'améliorer cette phase de pré-cadrage :

- **En premier lieu**, il importe d'étudier les causes pour lesquelles cette demande d'avis sur le degré de précision de l'étude d'impact paraît peu utilisée par les maîtres d'ouvrages et les pétitionnaires.
- **En deuxième lieu**, il importe de préciser le délai à l'intérieur duquel l'administration saisie doit répondre à la suite d'une demande d'avis sur le degré de précision de l'étude d'impact ;

- **En troisième lieu**, il est prévu que l'avis « peut » également préciser le périmètre approprié pour l'étude de chacun des projets. Or, il s'agit d'un point essentiel. Il est important que l'administration soit appelée à définir ce périmètre.
- **En quatrième lieu**, il importe de simplifier et de renforcer cette procédure en l'articulant avec celle du certificat de projet et celle de l'avis sur le degré de précision de l'étude d'impact.

Par ailleurs, il serait précieux que le maître d'ouvrage puisse disposer systématiquement

- D'une part, d'un délai de procédure ;
- D'autre part, d'un calendrier de procédure.

Ce calendrier de procédure existe déjà sous des formes diverses mais incomplètes, par exemple lors de l'instruction de la demande de permis de construire. Pour toute demande complète de décision ayant une incidence sur l'environnement, il est proposé que le demandeur reçoive un calendrier de procédure qui lui est fourni par l'autorité administrative, lors de l'accusé réception de son dossier complet.

A titre d'exemple, pour une procédure d'instruction d'une demande de permis de construire soumise à étude d'impact et à enquête publique, le calendrier pourrait indiquer :

- Le délai d'instruction administrative de la demande
- Le délai de participation du public et de consultation des collectivités territoriales
- Le délai séparant le terme de la procédure de participation de la date de la décision finale, ce compris, le délai de remise d'un rapport, de convocation d'une commission administrative et le délai de la procédure contradictoire sur le projet de décision.

Il est délicat de procéder d'ores et déjà à la détermination d'un délai unique de procédure. En effet, ce délai suppose un bilan et une réflexion préalables, notamment sur les capacités de services instructeurs.

Par ailleurs, il convient également de trancher la question de la conséquence du dépassement du délai de procédure.

Prévoir l'intervention d'une décision implicite d'acceptation ne répond pas à notre sens à l'enjeu.

En effet, dans bien des cas, une décision implicite d'acceptation ne peut intervenir du seul fait que la procédure n'est pas achevée. C'est le cas lorsque l'enquête publique n'a pas été encore organisée.

Par ailleurs, une décision implicite offre une sécurité juridique très relative. Outre le fait qu'elle peut faire l'objet d'un retrait, cette décision doit souvent pouvoir contenir – c'est le cas par exemple pour les ICPE – des prescriptions, telles des prescriptions de fonctionnement. L'absence de prescriptions pourrait au demeurant constituer une cause d'illégalité de la décision implicite d'acceptation.

L'extension du champ des décisions implicites d'acceptation ne constitue pas à notre sens une solution généralisable.

A l'inverse, lorsque l'administration est engagée sur un délai de réalisation de l'instruction d'une demande d'autorisation, une procédure de référé spécial pourrait être créée pour permettre au Juge administratif, si la demande est fondée, d'enjoindre l'administration, au besoin sous astreinte, de reprendre la procédure.

## Paragraphe II. Etudier la création d'une procédure intégrée pour l'environnement

**Proposition n°18**      **Etudier l'opportunité de créer une procédure intégrée pour l'environnement sur le modèle de la procédure intégrée pour le logement (PIL)**

Le Gouvernement vient de publier, ce 24 mars 2015, une instruction qui décrit les conditions de mise en œuvre de la procédure intégrée pour le logement (PIL), créée par la loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 « *habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction* ». L'instruction du Gouvernement du 18 mars 2015 relative à la procédure intégrée pour le logement (PIL) a pour objet d'encourager le recours à cette procédure et, pour ce faire, comporte 9 fiches qui explicitent ce dispositif et proposent des exemples de procédures.

La loi n°2013-569 du 1er juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction. Pour mémoire, la procédure intégrée pour le logement (PIL) a été créée à la suite de l'article 1er de la loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 « *habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction* ». Aux termes de cet article 1er, le Gouvernement a été habilité à procéder par voie d'ordonnances :

*« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnances toute mesure de nature législative propre à :*

*1° Favoriser une production rapide de logements, grâce à la création d'une procédure intégrée pour le logement, soumise à une évaluation environnementale et applicable à des projets d'aménagement ou de construction d'intérêt général comportant principalement la réalisation de logements au sein des unités urbaines, avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle :*

*a) En prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, les documents d'urbanisme applicables à ce projet peuvent être mis en compatibilité avec ce projet ;*

*b) En prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, d'autres règles applicables au projet peuvent être modifiées aux mêmes fins de réalisation du projet ;*

*c) En encadrant dans des délais restreints les différentes étapes de cette procédure ;*

*d) En ouvrant la faculté d'y regrouper l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme et des autorisations requises pour la réalisation du projet par d'autres législations ; (...) »*

Le but de cette procédure est de « favoriser une production rapide de logements ». Son principe est de permettre la réunion, au sein d'une procédure unique, de toutes les procédures requises pour un « projet d'aménagement ou de construction d'intérêt général comportant principalement la réalisation de logement ». La PIL permet également d'encadrer les délais des étapes de cette procédure unique.

Ainsi, une procédure unique permettra : d'obtenir toutes les autorisations au titre de toutes les législations, de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme applicables, de modifier des règles de valeur supérieure. Cette procédure intégrée pour le logement va donc plus loin dans le sens de la simplification que la procédure de l'autorisation unique actuellement expérimentée en matière d'ICPE.

L'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement. A la suite de cette loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013, le Gouvernement a publié l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement. Cette ordonnance a pour principal objet de créer l'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme qui décrit les modalités de mise en œuvre de la PIL. L'ordonnance modifie également plusieurs autres dispositions du code de l'environnement et du code des transports.

Cette ordonnance a donc précisé les caractéristiques principales de la PIL, désormais énoncées à l'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme (I).

**La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.** La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises procède à la création de « la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise » :

*« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi afin :*

9° De favoriser la réduction des délais de réalisation de certains projets d'immobilier d'entreprise grâce à la création d'une procédure intégrée pour la création ou l'extension de locaux d'activités économiques soumise à une évaluation environnementale et applicable à des projets d'intérêt économique majeur en :

a) Prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, les documents d'urbanisme applicables au projet peuvent être mis en compatibilité avec celui-ci ;

b) Prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, d'autres règles applicables au projet peuvent être modifiées aux mêmes fins de réalisation de celui-ci ;

c) Encadrant dans des délais restreints les différentes étapes de cette procédure ;

d) Ouvrant la faculté de regrouper l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme et des autorisations requises, pour la réalisation du projet, par d'autres législations. »

Le principe est le même que pour la PIL : réunir dans une même procédure toutes celles requises pour l'obtention des autorisations nécessaires, procéder dans le même temps à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme applicables et à la modification de règles de valeur supérieure, encadrer les délais de procédure.

**L'ordonnance n°2014-811 du 17 juillet 2014 relative à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise.** A la suite de cette loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014, l'ordonnance n°2014-811 du 17 juillet 2014 va, principalement, modifier la rédaction de l'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme pour, ajouter à la procédure intégrée pour le logement (PIL), la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE).

Le décret n° 2015-218 du 25 février 2015 relatif à la procédure intégrée pour le logement. A la suite de la loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 et de l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013, le Gouvernement a publié, le décret n° 2015-218 du 25 février 2015 relatif à la procédure intégrée pour le logement. Ce décret précise les modalités de mise en œuvre de cette procédure en ce qui concerne :

- l'engagement de la procédure et l'autorité compétente pour la mener ;

- les mesures d'adaptation des documents de rang supérieur ;
- l'enquête publique organisée dans le cadre d'une procédure ne procédant pas à l'adaptation d'un document de rang supérieur ;
- la démarche unique d'analyse des incidences environnementales et la saisine d'une autorité environnementale unique ;
- la mesure facultative visant à faciliter la procédure d'instruction et la délivrance des autorisations requises en matière d'urbanisme pour permettre la réalisation du projet bénéficiant de la procédure intégrée (conditions et délais).

Les dispositions du décret n°2015-218 du 25 février 2015 ont été codifiées aux articles R.300-15 et suivants du code de l'urbanisme.

Les caractéristiques principales de la procédure intégrée pour le logement. L'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme apporte, principalement, les précisions suivantes :

- La PIL concerne une opération de construction d'intérêt général qui appelle une mise en compatibilité de documents d'urbanisme et qui doit concourir à "la mixité sociale"
- La PIL peut être engagée, soit par l'Etat ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme à mettre en compatibilité ou compétents pour autoriser ou réaliser l'opération d'aménagement ou de construction.
- Plusieurs documents d'urbanisme peuvent être mis en compatibilité conjointement
- La PIL permet l'adaptation de documents de planification environnementale : (directive territoriale d'aménagement ; du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; schéma d'aménagement et de gestion des eaux ; zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ; aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ; plan de prévention des risques naturels prévisibles...). Cette adaptation peut procéder de la même enquête publique unique de la PIL, est soumise à l'avis des autorités ou services compétents pour élaborer ces documents mentionnés ainsi, le cas échéant, qu'au comité régional « trame verte et bleue ». Les mesures d'adaptation sont approuvées par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'Etat.
- La PIL procède d'une évaluation environnementale unique

- Les pièces nécessaires à la délivrance des autorisations requises peuvent être transmises dès la date d'engagement de la PIL par l'autorité ayant décidé l'engagement de la procédure.

L'instruction du Gouvernement du 18 mars 2015 relative à la procédure intégrée pour le logement (PIL). Cette instruction a pour objet principal d'encourager les Préfets à mettre en œuvre cette procédure. Son intérêt principal tient à la présentation des 9 fiches suivantes :

- Fiche n°1 : L'engagement de la PIL
- Fiche n°2 : Autorité qui mène la procédure intégrée pour le logement (PIL)
- Fiche n°3 : Démarche unique d'analyse des incidences environnementales
- Fiche n° 4 : Le recours à la PIL avec adaptation des documents de rang supérieur
- Fiche n°5 : Le recours à la PIL sans mesure d'adaptation d'un document de rang supérieur
- Fiche n°6 : L'enquête publique unique
- Fiche n°7 : Mesure facultative visant à accélérer la délivrance du permis de construire ou du permis d'aménager
- Fiche n°8 : Caractère exécutoire et entrée en vigueur des décisions de mises en compatibilité
- Fiche n°9 : Exemples de PIL

Cette procédure PIL présente plusieurs avantages :

- Elle oblige le maître d'ouvrage et l'administration à définir un programme de travaux ce qui réduit d'autant le risque de fractionnement des projets ;
- Elle permet une évaluation environnement unique et « panoramique » sur tous les aspects et effets du projet en plaçant l'environnement au cœur de cette évaluation ;
- Elle permet une participation du public sur l'ensemble des aspects et effets du projet.

Toutefois, cette procédure a également suscité des réserves de la part d'associations de protection de l'environnement qui y voient un moyen d'accélérer les projets de construction au détriment de la protection de l'environnement.

Il est donc nécessaire, avant d'envisager une extension du champ d'application de cette procédure,

- d'engager une réflexion préalable sur cette procédure et les premiers retours d'expérience.
- de réfléchir à la manière d'améliorer l'information et la participation du public en contrepartie d'une simplification et d'une réduction du délai des procédures d'autorisation.
- d'étudier la question de la divisibilité de l'autorisation procédant d'une telle procédure.

DOCUMENT DE TRAVAIL

<b>Proposition n°19</b>	<b>Créer un droit de demande de correction du rapport du garant de la participation du public pour le maître d'ouvrage</b>
-------------------------	--

L'article R.123-20 du code de l'environnement prévoit la possibilité, pour l'autorité décisionnaire, d'« informer » le Président du Tribunal administratif, d'une éventuelle insuffisance du rapport du commissaire enquêteur :

« A la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, l'autorité compétente pour organiser l'enquête, lorsqu'elle constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, peut en informer le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui dans un délai de quinze jours, par lettre d'observation.

Si l'insuffisance ou le défaut de motivation est avéré, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue, dispose de quinze jours pour demander au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de compléter ses conclusions. En l'absence d'intervention de la part du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue dans ce délai de quinze jours, la demande est réputée rejetée. La décision du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue n'est pas susceptible de recours.

Dans un délai de quinze jours à compter de la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue peut également intervenir de sa propre initiative auprès de son auteur pour qu'il les complète, lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête est tenu de remettre ses conclusions complétées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et au président du tribunal administratif dans un délai d'un mois. »

Il est proposé d'étendre ce droit d'information du Président du Tribunal administratif au maître d'ouvrage. Et ce, de manière à réduire le risque d'annulation de l'autorisation délivrée au seul motif d'une insuffisance ou d'un défaut de motivation de ce rapport.

### **Section III. Simplifier l'évaluation environnementale des projets**

Le sens et la portée de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale des projets ont été définis par la directive n° 85/337 du 27 juin 1985 (JOCE 5 juill., n°L175, p. 40) concernant l'incidence des projets publics et privés sur l'environnement, et la directive n°2001 (JOCE 21 juill. 2001, n° L 197, p.30) portant sur l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement. Le champ d'application de ladite directive couvre la réalisation des travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, ainsi que d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage.

L'obligation de procéder à une évaluation environnementale des projets a été étendue par la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 (JOCE 21 juill.2001, n° L 197). La présente directive s'applique aux plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ainsi qu'à leurs modifications, qui sont préparés et / ou adoptés par une autorité compétente en vue d'une adoption par une procédure législative, et qui sont exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

#### **I. L'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés**

A l'échelle européenne, l'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés est définie par la directive n° 85/337 du 27 juin 1985 modifiée par la directive n°97-11 du 3 mars 1997 et la directive 2003/35CE du 26 mai 2003.

Au niveau national, l'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés est précisé par la loi « Grenelle II » n°2010-788 du 12 juillet 2010 qui parachève la transposition de la directive n°85/337 du 27 juin 1985 aux articles L 122-1 à L 122-3-5 du Code de l'environnement.

**Le droit de l'Union européenne.** Le principe de l'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privées est défini par l'article 2 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985:

« 1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. ».

La directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 modifiée a été abrogée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 (PE et Cons. UE dir. 2011/92/UE, 13 déc. 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : J.O.U.E. 28 janvier 2012) dans le but d'une codification à droit constant.

La directive 2014/52 du 16 avril 2014 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Les Etats Membres de l'Union Européenne disposent d'un délai pour la transposition qui prendra fin le 17 mai 2017.

L'article 2-2 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 prévoit que cette évaluation des incidences peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets des Etats membres ou, à défaut, dans d'autres procédures. Il est indiqué aux paragraphes 2bis et 3 dudit article –soit les paragraphes 3 et 4 de la directive 2011/92/UE- que « les Etats membres peuvent prévoir une procédure unique et que ceux-ci peuvent exempter en totalité ou partie un projet spécifique des dispositions de la directive.

Dans ce cas, l'article 3 de la directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003 (JOUE 25 juin 2003, n° L 156) soit l'article 2.4. de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 est venue préciser que les Etats membres :

- « a) examinent si une autre forme d'évaluation conviendrait;
- b) mettent à la disposition du public concerné les informations obtenues dans le cadre d'autres formes d'évaluation visées au point a), les informations relatives à la décision d'accorder une exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée;
- c) informent la Commission, préalablement à l'octroi de l'autorisation, des motifs qui justifient l'exemption accordée et lui fournissent les informations qu'ils mettent, le cas échéant, à la disposition de leurs propres ressortissants. »

Selon l'article 3 de la directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985, l'évaluation doit viser à identifier, décrire et évaluer de manière appropriée les effets directs et indirects des projets sur :

- l'homme, la faune et la flore ;
- le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;
- les biens matériels et le patrimoine culturel ;
- l'interaction entre les trois catégories de facteurs précités.

Dans cette perspective, l'article 6 de la directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 impose aux Etats membre de prendre des mesures pour que :

« les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leur responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation ».

L'article 6 de la directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 prévoit à cet effet que les Etats membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Celles-ci doivent recevoir les informations recueillis en vertu de l'article 5 :

- un descriptif du projet comportant des informations relatives au site, à la conception et aux dimensions du projet,
- une description des mesures envisagées pour éviter et réduire les incidences négatives importantes et, si possible, y remédier,
- les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement
- un résumé non technique des informations précitées

La Cour de Justice de l'Union européenne a jugé que l'obligation d'évaluation environnementale concerne principalement les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (affaire C-287/98, point 52, Etat du Grand-Duché de Luxembourg et Berthe Linster, Aloyse Linster, Yvonne Linster)

« L'objectif essentiel de la directive, ainsi qu'il résulte de son article 2, paragraphe 1, est que, avant l'octroi d'une autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. »

Quant au champ d'application de l'évaluation environnementale, l'article 4 de la directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 distingue deux types de projets : les projets soumis à une évaluation environnementale de nature systématique et ceux qui font l'objet d'un examen au cas par cas.

Le paragraphe 1 de cette disposition prévoit que les projets décrits à l'annexe I de la directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 doivent toujours faire l'objet d'une évaluation (Annexe III), notamment :

- les raffineries de pétrole brut
- les centrales thermiques et autres installations de combustion d'une puissance calorifique d'au moins 300 MW
- les centrales nucléaires

En ce qui concerne les projets énumérés à l'annexe II de la directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 comme les projets de l'industrie de l'énergie ou de l'industrie chimique non visés à l'annexe I, l'article 4 paragraphe 2 (Annexe IV) prévoit :

« Les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10, lorsque les Etats membres peuvent notamment spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir. »

**Le droit interne.** Le principe de l'étude d'impact a été défini en France par l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 (JO 12 juill. 1976) relative à la protection de la nature et par la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 (JO 20 juill. 1976) relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

La section 1 du Chapitre II consacrée à l'évaluation environnementale du Titre II du Livre 1er du Code intitulée « Etudes d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements » est composée des articles L 122-1 à L 122-3-5 du Code de l'Environnement. Par la loi « Grenelle II » n°2010-788 du 12 juillet 2010, le législateur français a réécrit les articles L 122-1 à L 122-3 du Code de l'environnement et a ajouté sept nouveaux articles.

Le décret d'application n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 (JO du 30 décembre) portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement a modifié les articles R. 122-1 à R.122-15 du Code de l'environnement.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 et le décret n°2011-2019 sont applicables à compter du 1er juin 2012 aux études d'impact de projets dont le dossier aura été déposé auprès de l'autorité compétente (ou à compter de l'ouverture de l'enquête publique pour les projets dont le maître d'ouvrage est l'autorité elle-même) (art. 231 de la loi précitée et art.13 du décret précité).

L'ancien article L. 122-1 du code de l'environnement prévoyait que tous les travaux et aménagements entrepris par une collectivité publique ou donnant lieu à autorisation ou approbation devaient faire l'objet d'une étude d'impact, dès lors qu'ils ne bénéficiaient pas d'une dispense spécifiques (ancien article R 122-5 et R 122-6 du Code de l'environnement) ou de la dispense liée à un coût de projet inférieur à 1 900 000 euros.

L'article L.122-1 modifié par la loi n°2010-788 du code de l'environnement prévoit que doivent faire l'objet d'une étude d'impact en raison de leurs caractéristiques tous les projets d'aménagements de travaux, d'aménagement et d'ouvrages déterminés par des critères et des seuils techniques :

« I. — Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. »

A la suite du décret d'application n°2011-2011, les travaux, ouvrages ou aménagements soumis à étude d'impact sont ceux énumérés dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement (Annexe 6). Il distingue les projets soumis de façon systématique à étude d'impact de ceux soumis après un « examen au cas par cas ».

Sont soumises de façon systématique à une étude d'impact au sens de l'annexe de l'article R.122-2 du Code de l'environnement à titre d'exemple :

- Les installations destinées à la production d'énergie hydroélectrique d'une puissance maximale brute totale supérieure à 500 kw.
- Les constructions de lignes aériennes d'une tension égale ou supérieure à 63 kilovolts et d'une longueur de plus de 15 kilomètres.

Sont notamment soumis à un « examen au cas par cas » au sens de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement :

- Les installations destinées à la production d'énergie hydroélectrique d'une puissance maximale brute totale inférieure à 500 kw
- Les constructions de lignes aériennes d'une tension égale ou supérieure à 63 kilovolts et d'une longueur inférieure à 15 kilomètres

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 à la directive 85/337/ CEE du Conseil du 27 juin 1985 (Annexe V) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (article L 122-1 du Code de l'environnement).

En application de l'article R. 122-3 du Code de l'Environnement qui définit la procédure de l'examen au cas par cas, l'arrêté du 26 juillet 2012 fixe le modèle du formulaire CERFA n°14734\*02 de la « demande d'examen au cas par cas » (J.O.1er septembre 2012).

Aux termes de l'article L 122-3, II, 2° modifié par la loi n°2010-788 du 10 juillet 2010, le contenu de l'étude d'impact est défini par le décret d'application n°2011-2019 du 29 décembre 2011.

Le décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 modifie le contenu de l'étude d'impact en imposant une exigence de proportionnalité par le biais de l'article R. 122-5 :

« I.- Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.. »

Par principe, l'étude d'impact comprend :

- une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés (article R.122-5 II 2° du code de l'environnement) ;
- les méthodes d'analyses utilisées doivent être présentées ainsi que leur justification (article R.122-5 II 8° du code de l'environnement) ;
- les éléments permettant d'apprécier la compatibilité du projet avec l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme doivent en outre être soumis (article R.122-5 II 6° du code de l'environnement).

En outre, l'étude d'impact doit contenir :

- une description du projet (article R.122-5 II. 2°)

- une analyse des effets négatifs et positifs du projet sur l'environnement (article R. 122-5 II. 3°)
- une analyse des effets cumulés avec d'autres projets connus (article R. 122-3 II. 4°)
- une justification du choix du projet comparé aux solutions de substitutions, eu égard aux effets sur l'environnement et la santé humaine (article R. 122-5 II 5°).

Par conséquent, l'étude d'impact doit inclure : les mesures préventives du pétitionnaire ou du maître de l'ouvrage pour éviter, réduire et compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que leurs modalités de suivi (article R.122-5 II 7° du code de l'environnement).

Afin de faciliter l'accès du public aux informations environnementales, l'article R. 122-5 IV du code de l'environnement modifié par décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 – art. 1 prévoit que les informations précitées doivent être rendues compréhensibles au public au moyen d'un résumé non technique inclus dans l'étude d'impact.

L'information du public est par ailleurs renforcée par la mise à disposition du public de l'avis de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement sur l'étude d'impact. L'article L. 122-11 du Code de l'environnement précise les conditions de mise à disposition du public lorsque le projet n'est pas soumis à enquête publique ni à une autre procédure de consultation. Dans ce cas, l'étude d'impact doit être mise à disposition du public et ce, avant toute décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution, et ce via le fichier national des études d'impacts.

L'article L 122-1-2 du code de l'environnement introduit par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 prévoit qu'un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact peut être rendu à la demande du maître d'ouvrage avant la demande d'autorisation. Le contenu de ce « cadrage préalable » est fixé à l'article R. 122-4 du Code de l'environnement.

## **II. L'évaluation environnementale des plans et programmes**

La directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement est complétée par la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 (JOCE 21 juill. 2001, n° L 197) relative à l'évaluation environnementale de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement. La directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 est entrée en vigueur le 21 juillet 2004.

**Le droit de l'Union européenne.** L'article 1er de la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 prévoit le principe de l'évaluation environnementale pour certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Le champ d'application de ce principe est déterminé par l'article 3 de la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001. Une évaluation environnementale est exigée pour tous les plans et programmes:

« a) qui sont élaborés pour les secteurs 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, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir; ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE. »

Aux termes de l'article 4 de la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001, l'autorité compétente de l'Etat membre concernée par l'adoption ou la soumission au processus législatif d'un plan ou un programme sera tenue de réaliser une évaluation environnementale et de rédiger, après consultation des autorités responsables, un rapport sur les incidences environnementales. Les informations à fournir en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous réserve des paragraphes 2 et 3 dudit article sont, aux termes de l'annexe IV, les suivantes :

- la teneur du plan ou du programme et ses principaux objectifs
- les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée par le plan ou le programme,
- tout problème environnemental existant pertinent pour le plan ou le programme,
- les objectifs nationaux, communautaires ou internationaux de protection environnementale pertinents pour le plan ou le programme en question,
- les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre du plan ou du programme,
- toute mesure envisageable pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement,
- les mesures de suivi envisagées.

Le rapport environnemental doit comprendre un résumé non technique de ces informations selon l'annexe I de la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001.

L'article 6.1 de la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 prévoit la mise à disposition du rapport sur les incidences environnementales aux autorités responsables de l'environnement et du public. Ceux-ci auront la possibilité d'exprimer leur avis sur le rapport sur les incidences environnementales et le projet de plan ou de programme avant son adoption ou sa soumission au processus législatif (Article 6.2 de la présente directive).

Selon l'article 8 de la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001, les avis exprimés en vertu de l'article 6 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme.

Le paragraphe 1 de l'article 9 de la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 prévoit une obligation d'information sur la décision des autorités consultées sur le fondement de l'article 6 et du public. L'Etat membre doit mettre à disposition :

- le plan ou programme tel qu'il a été adopté,
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées et le rapport sur les incidences environnementales,
- les avis et les résultats des consultations,
- les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté
- les mesures de suivi prévues conformément à l'article 10.

Pour des plans et programmes dont l'exigence de l'évaluation environnementale découle de plusieurs directives ou actes de l'Union Européenne, l'article 4.3 de la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 autorise les Etats Membres à prévoir des procédures coordonnées, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation environnementale.

**Le droit interne.** La directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 a été transposée en droit interne par ordonnance conformément à l'article 13 de la loi n°2004-237 du 18 mars 2004 (JO 19 mars) portant habilitation du gouvernement à transposer par ordonnance des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

L'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 (JO 5 juin) porte transposition de la directive n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 (JOCE 21 juill. 2001, n° L 197) relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement. Cette ordonnance modifie le Code de l'environnement, le Code de l'urbanisme ainsi que le Code général des collectivités territoriales. L'ordonnance distingue les plans et programmes ayant trait à l'urbanisme (II) des autres (I).

**L'évaluation environnementale des plans et documents au titre du code de l'environnement.** L'ordonnance n°2001-489 du 3 juin 2004 (JO 5 juin) s'applique aux plans et documents visés à l'article L.122-4 du code de l'environnement:

« I. — Font l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères mentionnés à l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, les plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets. »

Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification devant faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'une consultation de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement sont définis dans le tableau énoncée à l'article R 122-17, I du Code de l'environnement (Annexe 7) tels que :

- Le Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables prévu par l'article L 321-7 du Code de l'énergie
- Le Schéma régional du climat de l'air et de l'énergie prévu par l'article L 222-1 du Code de l'environnement.

Sont listés à l'article R 122-17, II du code de l'environnement (Annexe 7), les plans, schémas et programmes et autres documents de planification devant faire l'objet d'une évaluation environnementale au cas par cas . Tel est le cas du plan de prévention des risques technologiques prévu par l'article L 515-15 du Code de l'environnement et plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu par l'article L 562-1 du même code.

La procédure d'examen au cas par cas est définie à l'article R.122-18 du Code de l'environnement : « l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement détermine, au regard des informations fournies par la personne publique responsable et des critères de l'annexe II de la directive n° 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, si une évaluation environnementale doit être réalisée ».

Dans le cas où une évaluation aurait été décidée par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, l'article R 122-19 du Code de l'environnement prévoit la possibilité pour la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un plan, schéma, programme ou document de planification de consulter ladite autorité administrative sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental.

Le contenu de l'évaluation environnementale est déterminé par l'article R 122-20 du Code de l'environnement et recouvre :

- la teneur du plan ou du programme et ses principaux objectifs
- les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée par le plan ou le programme,
- tout problème environnemental existant pertinent pour le plan ou le programme,
- les objectifs nationaux, communautaires ou internationaux de protection environnementale pertinents pour le plan ou le programme en question,
- les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre du plan ou du programme,
- toute mesure envisageable pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement,
- les mesures de suivi envisagées.

**L'évaluation environnementale des plans et documents au titre du code de l'urbanisme.**

L'ordonnance n° 2001-489 du 3 juin 2004 (JO 5 juin) s'applique aux plans et documents visés à l'article L.121-10 du code de l'urbanisme:

- « 1° Les directives territoriales d'aménagement et les directives territoriales d'aménagement et de développement durables ;  
2° Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ;  
3° Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur ;  
4° Les prescriptions particulières de massif prévues à l'article L. 145-7. »

L'article R 121-4 du Code de l'urbanisme (D. n°2005-608, 27 mai 2005, art.2 II, JO du 29 mai, mod. par D. n° 2012-995, 23 août 2012, JO 25 août) énonce que font l'objet d'une évaluation environnementale de manière automatique les

**Proposition n°20      Etudier l'intérêt de porter au niveau européen un projet de réforme du financement des études d'impact**

Les conditions du financement des études d'impact pourraient être ré examinées. Toutefois, à l'heure actuelle, le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire est obligé de procéder lui-même à la rédaction de cette étude d'impact et d'en assurer la responsabilité.

L'article 5 de la directive n° 2011/92/UE du 13/12/11 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (modifiée par la directive n° 2014/52/UE du 16/04/14 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement) précise

« 1. Lorsqu'une évaluation des incidences sur l'environnement est requise, le maître d'ouvrage prépare et présente un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement »

La fourniture d'une évaluation environnementale est clairement de la responsabilité du maître d'ouvrage. Il n'est donc pas possible de prévoir en droit interne qu'un tiers établirait cette évaluation et en aurait la responsabilité. Toutefois, la directive ne traite pas de la question du financement de cette étude d'impact.

L'article R.122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011, dispose :

« Les études d'impact préalables à la réalisation de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements prescrites par la présente section sont réalisées sous la responsabilité du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage »

Cette situation est source de plusieurs difficultés :

- **En premier lieu**, le public consulté peut être amené à douter de la sincérité et de l'objectivité d'une étude d'impact qui a été financée par celui qui sollicite, sur son fondement, une autorisation ;
- **En deuxième lieu**, le coût de cette étude d'impact peut être rédhibitoire pour des entreprises de petite ou moyenne taille

- **En troisième lieu**, le coût de l'étude d'impact peut être la cause d'une mauvaise qualité ou d'une insuffisance d'un ou plusieurs de ses volets.

Depuis plusieurs années, l'idée circule d'une réforme du financement. Plusieurs propositions ont été formulées en ce sens lors des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement en 2013.

Ainsi, l'une de ces propositions tendait à la création d'un fonds géré de manière indépendante et transparente, abondé par les maîtres d'ouvrage et dont la vocation aurait été de sélectionner et de rémunérer le bureau d'études en charge de la composition de l'étude d'impact. De cette manière, l'étude d'impact aurait été élaborée de manière indépendante du maître d'ouvrage.

Cette proposition présente plusieurs difficultés :

- Le financement extérieur n'aura pas pour conséquence que l'étude d'impact ne sera pas élaborée par le maître d'ouvrage, ce qu'il est au demeurant contraint de faire. Par ailleurs, aucune règle de droit n'interdit aujourd'hui à un maître d'ouvrage d'élaborer en interne son étude d'impact, sans faire appel à un tiers ;
- Le maître d'ouvrage a la responsabilité de son étude d'impact. Que se passe-t-il si l'étude d'impact, élaborée par un tiers indépendant est jugée insuffisante ? Qui sera responsable ?
- Les règles d'abondement du fonds par les maîtres d'ouvrages seront sans aucun doute très complexes à définir ;
- La création de ce fonds aboutira à la révélation d'un projet avant même le dépôt de la demande d'autorisation.

Reste qu'en l'état du droit il apparaît difficile de dissocier le maître d'ouvrage de l'auteur de l'étude d'impact. Une réforme sur ce point suppose sans doute une modification du droit de l'Union européenne susvisé. Laquelle devrait être débattue.

**Proposition n°21      Poursuivre la publication des évaluations environnementales réalisées**

La mutualisation et la mise en ligne des études d'impact présentent plusieurs avantages :

- **D'une part**, elles contribuent à une meilleure information du public sur l'ensemble des connaissances qui ont d'ores et déjà été produites sur l'état de l'environnement ;
- **D'autre part**, elles peuvent éviter le risque d'études en doublon et ainsi induire des économies de réalisation pour les maîtres d'ouvrage en charge de la réalisation d'une étude d'impact.

L'article R.122-13 du code de l'environnement dispose :

« Un fichier national des études d'impact indique pour chaque projet l'identité du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage, l'intitulé et la localisation du projet, la date de la décision d'autorisation ou d'approbation du projet et l'autorité qui a pris la décision, le lieu où l'étude d'impact et la décision d'autorisation peuvent être consultées. Il est actualisé par chacune des préfetures concernées. Ce fichier est tenu à la disposition du public.

Lorsque la décision d'autorisation ou d'approbation du projet ne relève pas de la compétence d'une autorité de l'Etat, un exemplaire du résumé non technique de l'étude d'impact est adressé par l'autorité compétente à la préfeture du département du lieu d'implantation du projet, accompagné des informations mentionnées au premier alinéa. »

Ces dispositions prévoient ainsi :

- **D'une part**, la création d'un « fichier national des études d'impact » ;
- **D'autre part**, lorsque la décision ne relève pas de l'Etat, une transmission du résumé non technique de l'étude d'impact en préfeture de département.

Récemment, un site internet a été créé aux fins de réalisation de ce « fichier national des études d'impact » :

<http://www.fichier-etudesimpact.developpement-durable.gouv.fr/diffusion/recherche>

Toutefois, il semble que ce site ne propose pas en ligne les études d'impact mais, plutôt les adresses des services où les consulter. Ce qui est d'un intérêt relatif.

Il est donc proposé de poursuivre cet effort de mutualisation et de mise en ligne des études d'impact environnementales.

DOCUMENT DE TRAVAIL

<b>Proposition n°22</b>	<b>Etudier la possibilité de simplifier et sécuriser l'évaluation des effets cumulés d'un projet avec un autre projet connu/approuvé</b>
-------------------------	--

<b>Proposition n°23</b>	<b>Préciser les conditions de définition du périmètre de l'étude d'impact</b>
-------------------------	---

Lors des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement de 2013, plusieurs maîtres d'ouvrage ont écrit que l'étude des effets cumulés d'un projet avec d'autres projets connus développés par un maître d'ouvrage tiers, devrait être menée par l'administration et non par le pétitionnaire.

Au regard du droit de l'Union européenne en vigueur, il convient de vérifier quel est le débiteur de l'obligation d'évaluation de ces effets cumulés du pétitionnaire vers l'administration.

L'article 5 § 1 de la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 (modifiée) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive n°2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, dispose :

« 1. Lorsqu'une évaluation des incidences sur l'environnement est requise, le maître d'ouvrage prépare et présente un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum :

(...)

**f) toute information supplémentaire précisée à l'annexe IV, en fonction des caractéristiques spécifiques d'un projet ou d'un type de projets particulier et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire.**

(...) »

Ces dispositions n'imposent pas, à elles seules et de manière systématique, la production par le maître d'ouvrage d'une évaluation des effets cumulés projet considéré avec d'autres projets connus/approuvés.

Cet article 5 renvoie à l'annexe IV, intitulée « Informations visées à l'article 5, paragraphe 1 (informations destinées au rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement) » laquelle précise :

« 5. Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres :

(...)

e) du cumul des incidences avec d'autres projets existants et/ou approuvés, en tenant compte des problèmes environnementaux existants éventuels relatifs aux zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées ou à l'utilisation des ressources naturelles ;

(...) »

Ainsi, aux termes de l'article 5 et de l'annexe IV, l'étude des effets cumulés avec d'autres projets existants ou connus n'est pas toujours obligatoire mais fait partie des « informations supplémentaires qu'un Etat peut solliciter en fonction des caractéristiques d'un projet.

Toutefois, l'article R.122-5 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 a systématisé l'obligation d'évaluation des effets cumulés par l'auteur de l'étude d'impact :

« (...) II.- L'étude d'impact présente : (...)

4° Une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus. Ces projets sont ceux qui, lors du dépôt de l'étude d'impact :

-ont fait l'objet d'un document d'incidences au titre de l'article R. 214-6 et d'une enquête publique;

-ont fait l'objet d'une étude d'impact au titre du présent code et pour lesquels un avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement a été rendu public.

Sont exclus les projets ayant fait l'objet d'un arrêté au titre des articles R. 214-6 à R. 214-31 mentionnant un délai et devenu caduc, ceux dont la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est devenue caduque, dont l'enquête publique n'est plus valable ainsi que ceux qui ont été officiellement abandonnés par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage ; »

Il est proposé de procéder à une étude comparative, à partir des retours d'expérience, des avantages et inconvénients de l'approche par seuils et de l'approche au cas par cas.

<b>Proposition n°24      Engager un débat sur la procédure d'étude d'impact au cas par cas</b>
--

Lors des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, plusieurs contributions de maîtres d'ouvrage faisaient état de l'insécurité juridique liée à la procédure de l'étude d'impact au cas par cas.

L'article 4 de la directive du 13 décembre 2011 modifiée distingue

- D'une part, les projets soumis systématiquement à évaluation environnementale, énumérés à l'annexe I de la directive
- D'autre part, les projets qui sont soumis à évaluation environnementale :
  - Soit sur la base d'un examen cas par cas ;
  - Soit sur la base des seuils ou critères fixés par l'Etat membre.

L'article 4 précise :

« 1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, pour les projets énumérés à l'annexe II, les Etats membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les Etats membres procèdent à cette détermination :

a) sur la base d'un examen cas par cas ;

ou

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'Etat membre.

Les Etats membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b). »

La France a fait le choix, s'agissant des projets qui ne sont pas systématiquement soumis à étude d'impact, de les soumettre à une procédure d'examen au cas par cas.

Par voie de conséquence, l'article R.122-2 du code de l'environnement distingue :

- D'une part, les projets soumis systématiquement à étude d'impact et listés dans un tableau annexé à cet article
- D'autre part, les projets soumis à une étude d'impact au cas par cas.

L'article R.122-2 est ainsi rédigé :

« I.- Les travaux, ouvrages ou aménagements énumérés dans le tableau annexé au présent article sont soumis à une étude d'impact soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas, en fonction des critères précisés dans ce tableau.

II.- Sont soumis à la réalisation d'une étude d'impact de façon systématique ou après un examen au cas par cas les modifications ou extensions des travaux, ouvrages ou aménagements lorsqu'elles répondent par elles-mêmes aux seuils de soumission à étude d'impact en fonction des critères précisés dans le tableau susmentionné. (...)»

La procédure de l'étude d'impact au cas par cas est régie par les dispositions de l'article R.122-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011.

Le choix de soumettre les projets à un examen cas par cas plutôt qu'à des critères présente des avantages et inconvénients. Le choix de la procédure cas par cas aboutit à un imposé une nouvelle procédure et à faire naître un risque juridique. La décision d'imposer ou non une étude d'impact à un examen cas par cas est en effet susceptible d'un recours. Le choix de procéder par critères est source de complexité dans la définition des critères et d'insécurité juridique en cas de contestation des conditions d'application de ces critères.

Il convient d'engager une consultation des maîtres d'ouvrage pour, éventuellement, modifier les conditions de détermination des études d'impact non systématiques.

#### Section IV. Associer le public à la décision

La participation du public se distingue principalement de l'information ou de la consultation du public en ce que ce dernier est « associé » à la décision ayant une incidence sur l'environnement.

**Proposition n°25**      **Définir une fonction unique du garant de la participation du public en la distinguant de celle de l'expertise d'un projet**

En droit positif, il existe plusieurs catégories de garants de la participation du public, dont les attributions peuvent varier.

Ainsi, s'agissant de la commission nationale du débat public et des commissions particulières du débat public, l'article L.121-1 du code de l'environnement dispose :

« La Commission nationale du débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis. »

Dans ce cas, la CNDP et/ou la CPDP sont garantes de l'organisation du débat public mais ne sont pas appelées à émettre un avis favorable ou défavorable sur le projet en lui-même.

A l'inverse, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête en charge de l'enquête publique doit émettre un avis motivé (article L.123-15 du code de l'environnement) :

« Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé à la demande du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par l'autorité compétente pour organiser l'enquête, après avis du responsable du projet. »

L'article R123-19 du code de l'environnement dispose en outre :

« Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. »

Il existe donc, a minima, deux catégories de garants :

- Le garant qui a pour seul rôle d'assurer la sincérité de la participation du public
- Le garant qui a pour rôle d'assurer la sincérité de la participation du public et d'émettre un avis motivé sur le fond du projet.

Le rôle attribué au commissaire enquêteur pose des difficultés :

- Sa charge de travail est importante car il doit d'une part conduire l'enquête publique, recueillir et traiter les observations du public, interroger le maître d'ouvrage mais, en plus, rédiger un avis motivé sur le fond du projet
- Le commissaire enquêteur ne dispose pas nécessairement d'une expertise propre sur le fond du projet. Dès lors, il peut être « influencé », soit par les avis des services instructeurs, soit par certaines parties prenantes qui disposent d'une expertise forte sur le projet concerné
- Le rapport du commissaire enquêteur peut être assimilé par le public à un rapport d'expert. L'incompréhension peut donc être grande, comme l'actualité l'a récemment démontré, lorsque l'autorité décisionnaire ne suit pas l'avis du commissaire enquêteur, ce qu'elle n'est pourtant pas tenue de faire.
- L'éventuel défaut de motivation du rapport du commissaire enquêteur est créateur d'un risque d'annulation pour la décision à venir.

Alors que l'ingénierie de la participation du public suppose à elle seule une expertise de plus en plus complète, il est donc proposé de recentrer le rôle du garant sur la participation du public elle-même. Ainsi, tout garant de la participation du public aurait la même fonction à savoir, celle de conduire la procédure et d'assurer

- L'information du public ;
- La consultation du public ;
- Le traitement des observations émises ;
- Le relai des questions émises vers le maître d'ouvrage ;
- La rédaction d'un rapport sur le déroulement de la participation du public et les éventuelles difficultés rencontrées.

<b>Proposition n°26</b>	<b>Préciser le contenu du rapport du garant et la méthode de collecte des observations du public</b>
-------------------------	--

L'article R.123-19 du code de l'environnement apporte les précisions suivantes sur le contenu du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête :

« Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies.

Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. »

Une jurisprudence fournie précise quelles sont les critères de rédaction de ce rapport. Ainsi, par arrêt n°13BX01583 du 11 mars 2014, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé :

« 8. Considérant qu'à l'issue de l'enquête publique prescrite à l'occasion de l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Lahonce, le commissaire enquêteur a rédigé un rapport dans lequel, d'une part, il mentionne que " étaient tenus à la disposition du public tous les documents nécessaires à la compréhension du projet ", et notamment le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de Lahonce, le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement, le règlement comprenant les plans de zonage et les règles d'urbanisme ; que, d'autre part, après avoir notamment rappelé les modalités et le déroulement de l'enquête, le

commissaire enquêteur analyse, alors qu'il n'était pas tenu de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, les observations et demandes du public consignées sur les registres d'enquête publique, dont celles des consorts D...en les commentant et en y répondant positivement ou non, avec ou sans réserve ; que dans ses conclusions, le commissaire enquêteur émet un avis favorable, tout en considérant que le plan local d'urbanisme pourra être impacté par le tracé définitif de la ligne à grande vitesse et une éventuelle annulation du plan de prévention du risque inondation de Lahonce, alors contesté devant le tribunal administratif de Pau ; que ce faisant, le commissaire enquêteur, qui a donné son avis personnel, a suffisamment motivé ses conclusions, conformément aux exigences précitées de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ; que, par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de l'avis du commissaire enquêteur doit être écarté ; »

Toutefois, la jurisprudence offre aussi plusieurs cas d'annulation d'une décision administrative procédant d'un rapport jugé irrégulier du commissaire enquêteur. Le contrôle du juge administratif peut s'avérer très rigoureux de telle sorte que les exigences de rigueur et de complétude du rapport du commissaire peuvent être élevées. Ainsi, par arrêt n° 11MA01394 du 10 avril 2014, la Cour administrative d'appel de Marseille a ainsi jugé :

« 5. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport du commissaire enquêteur, que, le 21 décembre 2007, la société Tramontina Immobiliare, la société Changeventure Ltd et l'Association de défense de l'environnement de Saint-Jean-Cap-Ferrat ont adressé au commissaire enquêteur trois correspondances par lesquelles elles entendaient présenter des observations sur le projet soumis à enquête publique ; que si, comme l'a relevé le tribunal administratif, ces correspondances concluaient toutes trois à ce que le commissaire enquêteur exprime des réserves " de sorte que Monsieur le Président du tribunal administratif de Nice, destinataire (du) rapport puisse en avoir une parfaite connaissance et en tirer toutes conclusions utiles le moment venu ", il résulte, toutefois, de leur examen qu'elles contenaient chacune une argumentation en fait et en droit distincte, en particulier s'agissant de la correspondance adressée par l'Association de défense de l'environnement de Saint-Jean-Cap-Ferrat qui faisait part de ses observations, tant sur l'institution de servitudes d'urbanisme, point abordé par les deux sociétés dans leurs courriers, que sur la modification du règlement de la zone UB et la possible densification en résultant ; qu'en se bornant à relever, s'agissant de ces trois correspondances, qu'elles " entraînent dans le cadre d'une opposition municipale caractérisée " et que " les observations fournies auraient, sans doute, mieux mérité un

recours devant le tribunal administratif dans le délai légal de leur approbation, sans attendre la présente enquête publique ", le commissaire enquêteur n'a pas analysé ces observations précises et argumentées ; qu'ainsi, le commissaire enquêteur n'a pas procédé à l'examen prescrit par les dispositions précitées de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ;

6. Considérant, d'autre part, que, si dans la partie terminale de son rapport, le commissaire enquêteur a émis un avis favorable à la modification n° 3 du POS, il s'est borné dans cette partie de son rapport à rappeler que les formalités administratives relatives à l'enquête publique avaient été respectées, que la modification ne portait pas atteinte à l'économie générale du POS, ne réduisait pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle ou forestière et qu'elle ne comportait pas de grave risque de nuisance, reprenant ainsi les dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, sans toutefois donner son avis personnel en indiquant au moins sommairement les raisons déterminant cet avis favorable ; que, par ailleurs, il ressort du rapport que, dans le feuillet " discussion ", le commissaire enquêteur a indiqué, sur les dix observations présentées au cours de l'enquête publique, que l'une d'entre elles avait trait à " une situation délicate " sur laquelle il appelait l'attention de la municipalité pour qu'un examen attentif soit mené, a écarté une autre de ces observations en relevant que le problème de hauteur posée par des propriétaires ne relevait pas de cette enquête et a écarté les trois correspondances précitées au motif qu'elles procédaient d'une opposition caractérisée à la municipalité ; qu'ainsi, ni dans la partie terminale de son rapport ni dans le feuillet " discussion " dudit rapport, le commissaire enquêteur ne peut être regardé comme ayant émis un avis personnel et motivé sur le projet soumis à enquête publique ; »

7. Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport du commissaire enquêteur, que ce dernier a mentionné, parmi les pièces composant le dossier d'enquête publique, la délibération du 19 octobre 2006 par laquelle le conseil municipal a décidé de procéder à la modification n° 3 du POS et la délibération du 26 mars 2007, rapportant la précédente, et décidant de procéder à l'enquête publique sur le projet de modification n° 3 ; que, dans son rapport (p. 5), le commissaire enquêteur a précisé que la modification n° 3 du POS avait, notamment, pour objet l'instauration au Pont Saint-Jean, " d'une servitude d'urbanisme au titre de la mixité sociale (article L. 123-2 b) du code de l'urbanisme : obligation pour tout programme de construction sur cet espace de 5 000 m<sup>2</sup> environ que 40 % de la SHON totale soit affectée aux logements actifs conventionnés de type P.L.U.S. représentant une trentaine de logements de ce

type " ; que, toutefois, ainsi que le relève la société appelante, il résulte de l'examen de la version intégrale de la délibération du 19 octobre 2006 ainsi que de celle du 26 mars 2007, versées au dossier, que la première de ces deux délibérations avait pour objet, d'une part, la révision simplifiée n° 1 du Pont de Saint Jean dont l'objectif était de traiter l'espace situé le long de l'avenue Denis Séméria " comme une entrée de ville à l'image de Saint-Jean-Cap-Ferrat " et prévoyait notamment la réalisation de logements pour actifs (400 m<sup>2</sup> de SHON environ) avec 60 % de logements locatifs conventionnés afin d'apporter une réponse au déficit constaté au niveau de la commune et, d'autre part, la modification n° 3 dont l'objet consistait en une redéfinition de l'emplacement réservé n° 18 de la Tour Saint Hospice, la suppression partielle de l'emplacement réservé n° 24 aux Fosses, correspondant à un terrain appartenant à une villa, la précision de la largeur de l'emprise des voies faisant l'objet d'élargissements et, enfin, le prolongement de l'alignement de l'avenue de Verdun ; que la seconde délibération du 26 mars 2007 avait pour objet, d'une part, de redéfinir le projet de la révision simplifiée n° 1 du Pont Saint Jean et indiquait que, dans ce secteur, la procédure de révision visait à la réalisation de " 3 250 m<sup>2</sup> de SHON environ de logements pour actifs au lieu de 4 000 m<sup>2</sup> énoncés précédemment (et non 400 m<sup>2</sup> suite à une erreur matérielle) dont une partie relèvera du logement locatif conventionné soit 25 % au lieu de 60 % prévus, des locaux commerciaux et de services non prévus dans le premier projet, des locaux pour la police municipale et pour l'office du tourisme et, d'autre part, la révision simplifiée n° 3 Ferme de May " ; qu'ainsi, et contrairement aux mentions portées dans le rapport du commissaire enquêteur, ni la délibération du 19 octobre 2006 ni celle du 26 mars 2007 n'avaient pour objet de procéder à un projet de modification n° 3 du POS visant à instituer, sur les terrains appartenant à la société appelante, la servitude d'urbanisme au titre de la mixité sociale prévue par l'article L. 123-2 b) du code de l'urbanisme ; que la confusion dans l'objet exact des ces deux délibérations constatée dans le rapport du commissaire enquêteur a été de nature à induire en erreur le public sur la nature du projet soumis à enquête publique ; »

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'absence d'examen par le commissaire enquêteur de certaines observations émises par le public, l'absence d'un avis personnel et motivé de ce dernier ainsi que la confusion existant dans le rapport d'enquête quant à l'objet du projet soumis à enquête publique ont été de nature, en l'espèce, à priver le public d'une garantie ; que ces vices de procédure sont, au surplus, susceptibles d'avoir eu une incidence sur le sens de la décision de l'autorité administrative compétente ; qu'il suit de là que la société Tramontina Immobiliare est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 13 janvier 2011, le tribunal administratif a rejeté sa

demande tendant à l'annulation de la délibération en date du 18 janvier 2008 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat a approuvé la modification n° 3 du POS de ladite collectivité ; que, par suite, ledit jugement en tant qu'il a rejeté ladite demande et la délibération du 18 janvier 2008 précitée doivent être annulés ; »

Ainsi, aux termes de cet arrêt, le commissaire enquêteur :

- doit analyser toutes les « observations précises et argumentées » y compris celles qui sont adressées par correspondances ;
- doit tenir compte des observations exprimées et ne peut les « écarter » sans motif précis
- soit s'abstenir de rédiger un rapport avec des erreurs ou des confusions qui peuvent « induire en erreur » le public consulté ;

Au regard de cette jurisprudence administrative, il serait donc précieux de préciser par voie réglementaire quel doit être le contenu exact du rapport du commissaire enquêteur et les conditions de traitement par ce dernier, non seulement des informations contenues dans le dossier d'enquête publique mais également des observations émises par le public et des réponses apportées par le maître d'ouvrage.

<b>Proposition n°27</b>	<b>Généraliser l'obligation de motivation des actes administratifs à toutes les décisions ayant une incidence sur l'environnement pour tenir compte des avis du public</b>
-------------------------	--

L'article 3 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, prévoit le droit de toute personne de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, prévoit une obligation de motivation pour une liste de décisions individuelles défavorables parmi lesquelles figurent les actes qui refusent une autorisation.

L'exception posée à ce principe réside dans l'hypothèse où la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

L'article 2 de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 prévoit la motivation des décisions administratives individuelles dérogeant aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

L'article 3 précise le contenu de la motivation. L'article 4 précise les conditions de validité des décisions non motivées pour cause d'urgence, et l'article 5 précise celles des décisions implicites intervenues dans les cas où les décisions explicites auraient dû être motivées.

Outre cette obligation de motivation des actes administratifs, il convient de noter que l'article L.120-1 du code de l'environnement créé une obligation, pour l'administration, de faire état, dans un document séparé, des motifs de sa décision, lorsque celle-ci a été précédée d'une procédure de consultation en ligne :

« Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public ainsi que, dans un document séparé,

les motifs de la décision. La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte. »

Il s'agit d'un dispositif intéressant même s'il est permis de s'interroger sur l'intérêt de publier les motifs de la décision dans un document séparé plutôt que dans le corps de la décision elle-même. Il semble que ce choix ait été opéré par le législateur, lors du vote de la loi du 29 décembre 2012, dans le souci de réduire le risque juridique attaché à une éventuelle insuffisance de cette motivation de la décision administrative.

Ce dispositif doit toutefois retenir l'attention car il permet de respecter l'une des exigences de la participation du public qui la distingue de la seule information ou consultation : les avis exprimés doivent être pris en considération par l'autorité décisionnaire.

La généralisation de l'obligation de motivation des actes administratifs, au besoin par un document séparé permet à l'administration de faire la pédagogie de sa décision et au public d'être certain que ses observations ont été analysées.

Il est donc proposé de procéder à la généralisation de cette obligation de motivation de toutes les décisions ayant une incidence sur l'environnement.

**Proposition n°28      Eviter la multiplication des procédures : le projet de groupement participatif d'information et de concertation du public dans l'avant-projet de loi sur le code minier**

L'avant-projet de loi sur le code de minier a été récemment soumis à consultation par le ministère de l'économie. Le Groupement participatif d'information et de concertation (articles 27 à 31 et 33). Le rapport de M Thierry Tuot proposait la création d'un "groupement momentané d'enquête". L'idée a été conservée mais le nom de l'instrument a été modifié ainsi que son régime juridique.

Cet instrument appelle les observations suivantes.

- il est regrettable de multiplier les modes de consultation et de participation du public. Pour les projets de grande ampleur, la Commission nationale du débat public a été créée pour justement organiser la participation du public. Il conviendrait d'expliquer le motif - pour l'instant inconnu - pour lequel l'activité minière échappe au périmètre d'intervention de la CNDP au profit de cette structure nouvelle.
- ce « groupement participatif » ne sera sans doute mis en place que de manière exceptionnelle comme le précisait le rapport de M Tuot. Il ne peut donc ni résumer ni représenter les conditions normales de la participation du public en matière d'activité minière. Pour cela, il faudra attendre les ordonnances annoncées à l'article 46 de cet avant-projet de loi.
- Ce « groupement participatif » ne correspond pas à une « procédure renforcée de participation du public ». En principe, le garant de cette participation n'est pas l'Etat lui-même mais un tiers (CPDP, commissaire enquêteur). Or, ici, c'est le Préfet qui décidera, composera et présidera ce groupement participatif. Il n'y a là aucun renforcement de la participation du public mais bien plutôt son affaiblissement.
- Ce "groupement participatif" est un facteur d'insécurité juridique pour le pétitionnaire. La mise en place de ce groupement représentera à l'évidence une menace pour toute entreprise qui voudra conduire un projet minier et deviendra donc un repoussoir.

En effet :

- la création d'un groupement participatif peut être décidée "à tout moment" par le Préfet, à la discrétion de ce dernier (article 27), y compris après dépôt d'un dossier de demande de titre minier et conduite d'une instruction administrative, voire même après une première consultation du public.
- la création de ce groupement rallonge d'autant (et de beaucoup) le délai total d'instruction de la demande (article 27)
- le pétitionnaire devra financer des contre-expertises sur son propre dossier (article 29 : "ces expertises et évaluations sont à la charge du pétitionnaire, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat"). Cette contre-expertise pourra être "contrebalancée" par une autre contre-expertise à ses frais et aboutira à un rapport qui agira sur le sens et le contenu de la décision de l'autorité administrative saisie
- le pétitionnaire devra constituer un deuxième dossier : à la suite du dossier initial de demande d'autorisation, il lui faudra constituer un "dossier simplifié" pour les besoins du groupement participatif. S'il est demandé au pétitionnaire de constituer ce dossier simplifié longtemps après le dossier initial, le risque que le deuxième dossier ne vienne fragiliser le premier sera d'autant plus grand.
- le pétitionnaire sera confronté à deux niveaux de décisions. certes le "groupement participatif" ne prend pas une décision mais "formule une recommandation motivée sur les suites à donner à la demande. Toutefois, le Préfet, qui préside ce groupement participatif, aura sans doute du mal à s'écarter de cette recommandation. Par ailleurs, l'éventuelle insuffisance de motivation de celle-ci ou d'éventuelles contradictions ou incohérences avec la décision finale constitueront autant de vices de procédures potentiels.

## Section V. Assurer la participation du public après la décision publique

Il est nécessaire d'assurer le suivi des engagements au-delà de la décision ayant une incidence sur l'environnement. Des instruments d'ores et déjà. Il sera nécessaire d'en réaliser l'inventaire, le bilan puis de débattre des marges de progrès sans alourdir inutilement le code de l'environnement en nouvelles obligations et procédures.

<b>Proposition n°29</b>	<b>Assurer le suivi des engagements</b>
-------------------------	---

De nombreux instruments existent de manière à poursuivre la participation du public au-delà des décisions d'autorisation.

**En premier lieu**, il peut s'agir de la procédure de suivi des mesures défini à l'article R.122-15 du code de l'environnement :

« I.- Le suivi des mesures prévues au 1° du I de l'article R. 122-14 consiste en une présentation de l'état de réalisation de ces mesures, à travers un ou plusieurs bilans, permettant de vérifier le degré d'efficacité et la pérennité de ces mesures, sur une période donnée.

II.- Au vu du ou des bilans du suivi des effets du projet sur l'environnement, une poursuite de ce suivi peut être envisagée par l'autorité qui a autorisé ou approuvé le projet.

III.- Les dispositions du présent article et de l'article R. 122-14 s'appliquent sous réserve de dispositions plus contraignantes prévues par d'autres réglementations. En particulier, elles ne s'appliquent pas aux installations relevant du titre Ier du livre V, ni aux installations relevant de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. »

**En deuxième lieu**, il peut s'agir d'institutions mises en place pour suivre l'activité autorisée :

- Création, sur tout site d'élimination ou de stockage de déchets, à l'initiative, soit du préfet, soit du conseil municipal de la commune d'implantation ou d'une commune limitrophe, de la commission de suivi de site visée à l'article L.125-2-1 du code de l'environnement) ;
- Création autour d'une ou plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation en application de l'article L. 512-2 ou dans des

zones géographiques comportant des risques et pollutions industriels et technologiques, une commission de suivi de site (article L.125-2-1 du code de l'environnement) ;

- Création d'une commission locale d'information est instituée auprès de tout site comprenant une ou plusieurs installations nucléaires de base (article L125-17 du code de l'environnement) ;
- Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (article D125-35 du code de l'environnement) ;
- Instances de suivi de mesures environnementales concernant certaines infrastructures linéaires soumises à étude d'impact (article L.125-8 et R125-37 du code de l'environnement).

Il est proposé :

- De procéder à un inventaire et à un bilan de ces instruments ;
- De réfléchir à la création de CNTE régionaux coordonnés par le CNTE (national) ;
- D'ouvrir la possibilité, pour les maîtres d'ouvrage qui le souhaitent et selon une démarche volontaire, d'organiser un suivi des engagements pris lors de l'étude d'impact environnementale. Un guide d'aide à la mise en place de ces démarches avec des retours d'expérience en France et à l'étranger pourrait être diffusé.

<b>Proposition n°30</b>	<b>Sur le référendum local</b>
-------------------------	--------------------------------

Il convient de distinguer le référendum national, prévu par l'article 11 de la Constitution de 1958 et le référendum local, régi par les dispositions des articles L.O. 1112-1 et s. du Code général des collectivités locales (CGCT).

L'article 6 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République habilite les collectivités territoriales à organiser des référendums locaux (nouvel article 72-1 de la Constitution).

### **I. Le cadre juridique du référendum national**

La Constitution prévoit quatre cas de référendum, dont un intéresse particulièrement le thème du présent rapport. Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 11 de la Constitution,

*« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »*

Un référendum national peut ainsi être organisé pour l'adoption d'un projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent.

### **II. Le cadre juridique du référendum local**

Le cadre juridique du référendum local est déterminé par les dispositions de l'article 72-1 de la Constitution et par les articles L.O. 1112-1 et s. du CGCT, issus de la loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local (Cf. CC, Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative au référendum local*).

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 72-1 de la Constitution,

*« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. »*

En d'autres termes, les collectivités territoriales peuvent soumettre à référendum les projets de délibération ou d'acte qui relèvent de leur compétence.

Les articles L.O. 1112-1 et suivants du CGCT prévoient que :

- ✓ L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale peut soumettre à référendum tout projet qui relève de sa compétence (art. LO 1112-1 CGCT)
- ✓ L'exécutif seul peut proposer à l'assemblée délibérante de soumettre un projet à référendum, à l'exception des projets d'acte individuel (art. LO 1112-2 CGCT)
- ✓ L'assemblée délibérante détermine par une même délibération les modalités d'organisation du référendum local. Le Préfet peut déférer la délibération au Tribunal administratif, et lorsque ce projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le Président du Tribunal administratif peut le suspendre dans les quarante-huit heures de sa saisine (art. LO 1112-3 CGCT)
- ✓ Le Préfet informe les maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité de la délibération afin qu'ils procèdent au scrutin (art. LO 1112-4 CGCT)
- ✓ La collectivité territoriale à l'origine de la délibération assume toutes les dépenses liées à l'organisation du référendum (art. LO 1112-5 CGCT)
- ✓ Au titre des limitations imposées à la tenue des référendums locaux, figure l'interdiction pour une collectivité territoriale d'organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an (art. LO 1112-6 CGCT)
- ✓ Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Une fois adopté, le texte est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif (art. LO 1112-7 CGCT)

- ✓ Un dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la collectivité territoriale est mis à disposition du public (art. LO 1112-8 CGCT)
- ✓ Le dossier d'information comprend, outre le texte soumis à référendum, un rapport explicatif exposant les motifs et la portée du projet ainsi que, le cas échéant, les caractéristiques techniques et financières de sa réalisation (art. R 1112-2 CGCT)

Le Juge administratif exerce un contrôle strict sur le contenu de l'information mis à la disposition du public (Cf. CAA de Marseille, 3 juillet 2008, *M. Gilbert Dargegen*, n° 07MA02215, sur l'absence d'information relative à la gestion communale des services d'eaux et d'assainissement, objet du projet soumis à référendum)

Le projet soumis à référendum doit relever strictement de la compétence de la commune, il ne peut ainsi être excipé de l'intérêt local que suscite la question soumise à référendum pour en justifier l'organisation (CAA de Versailles, 13 décembre 2007, *Commune de Saint Denis*, n° 06VE00623).

Il a été proposé de ne pas étendre la procédure du référendum local et de la consultation locale à des consultations post décision.

Une consultation référendaire post décision pose de nombreux problèmes :

- Elle pose le problème du retrait ou de l'abrogation de décisions administratives intervenues ;
- Elle pose le problème de son articulation avec d'éventuels recours en justice en cours ;
- Elle pose le problème de la définition de la question posée ou du projet de décision présenté ;
- Elle n'est pas adaptée à la complexité des problématiques environnementales
- Elle génère un risque de personnification du débat ;
- Elle ne contribue pas nécessairement à l'apaisement du débat ;
- Elle simplifie le dialogue environnemental à un clivage pour/contre.

**Partie II. Réaliser un meilleur équilibre entre le droit au recours et le droit au projet**

DOCUMENT DE TRAVAIL

## Titre I. Réformer la procédure de référé

---

### Chapitre I. Sur le cadre juridique existant

**Le référé suspension (article L.521-1 du code de justice administrative).** Aux termes de l'article L.521-1 du code de justice administrative :

*« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »*

Le référé suspension est soumis à deux conditions de fond : l'urgence et l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la décision entreprise, en l'état de l'instruction.

**La condition d'urgence.** Il convient de rappeler que la condition d'urgence doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant, ou aux intérêts qu'il entend défendre (CE, 19 janvier 2001, *confédération nationales des radios libres*, n°228815)

**Un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.** Pour exemple, le Tribunal administratif de Grenoble a récemment suspendu l'arrêté du 3 octobre 2014 du préfet de l'Isère ayant délivré une autorisation « loi sur l'eau » à la société Roybon Cottages (TA Grenoble, 23 décembre 2014, n°1406934).

Il a jugé que deux doutes sérieux existaient sur la légalité de cette décision :

- ✓ D'une part, le projet de village de vacances Center Parcs de Roybon aurait dû, eu égard à son coût prévisionnel, faire l'objet d'une saisine de la commission nationale du débat public.
- ✓ D'autre part, il a relevé l'insuffisance des mesures compensatoires à la destruction et à l'altération de zones humides au regard des exigences fixées par l'article L. 211-1 du code de l'environnement et le SDAGE Rhône-Méditerranée

**Les référés suspension en matière de protection de la nature et de l'environnement (articles L.514-11 et L.514-152 du code de justice administrative).** Les articles L.514-11 et L.514-152 du code de justice administrative mettent en place des référés spéciaux en matière de protection de l'environnement. Ces articles renvoient à l'article L.123-16 du code de l'environnement.

**En premier lieu,** aux termes de l'article L.123-16 du code de l'environnement le juge administratif des référés saisi d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité.

Cette procédure de référé suspension s'applique également en cas de constat de l'absence d'enquête publique, ainsi qu'en l'absence d'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact, et des documents visés aux articles L.122-1-1 et L.122-8 du code de l'environnement.

**En deuxième lieu,** lorsqu'une requête déposée devant la juridiction administrative contre une décision d'approbation d'un plan, schéma, programme ou autre document de planification soumis à évaluation environnementale au titre du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme est fondée sur l'absence d'évaluation environnementale, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée (L. 122-12 du code de l'environnement).

Cette procédure spéciale de référé-suspension s'applique également en cas d'absence d'étude d'impact (L. 122-2 du code de l'environnement).

Il convient de souligner que contrairement à la procédure de référé suspension prévue à l'article L.521-1 du code de justice administrative la suspension de la décision est seulement subordonnée à l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée et non à une condition d'urgence (CE 29 mars 2004 Commune de Soignolles-en-Brie, req. n°258563).

Enfin, rappelons que le Conseil d'Etat a refusé d'appliquer ces dispositions, à titre exceptionnel lorsque la suspension de la décision contestée porterait une atteinte particulièrement grave à l'intérêt général :

*« Ces dispositions législatives ne font pas obstacle à ce que le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise après avis*

*défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, écarte, à titre exceptionnel, cette demande, même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité». (cf. CE, 16 avril 2012, commune de Conflans-Sainte Honorine, n°355792)*

### **Chapitre III. Les propositions de modernisation**

Les pouvoirs du Juge administratif des référés sont importants, à la suite de la décision ayant une incidence sur l'environnement. Il n'est pas proposé de modifier le régime du référé-suspension.

Les pouvoirs du Juge administratifs ne sont pas inexistantes mais limités, avant la décision, c'est-à-dire en cours de procédure. A titre d'exemple :

- Le président du tribunal administratif territorialement compétent, ou son délégué, désigne le commissaire enquêteur (article R123-5 du code de l'environnement) ;
- Il peut demander au commissaire enquêteur de compléter son rapport (article R.123-25 du code de l'environnement) ;
- Il fixe le montant de l'indemnité du commissaire enquêteur (article R.123-25 du code de l'environnement).

<b>Proposition n°31</b> <b>Créer un référé procédure devant le Juge administratif</b>
---

Il convient d'identifier le moyen d'assurer le respect du calendrier de procédure dont doit pouvoir bénéficier le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire.

La technique de la décision implicite d'acceptation ne nous paraît pas adaptée en matière environnementale. Nombre d'autorisations supposent la rédaction de prescriptions.

A l'inverse, il pourrait être envisagé de donner au – seul - demandeur de l'autorisation le droit de saisir le Juge des référés en cas de dépassement du délai imparti pour une phase précise de la procédure d'autorisation en cours.

Sous réserve de la recevabilité de cette demande, le Juge des référés pourrait ainsi entendre les arguments des services instructeurs et prendre, le cas échéant, toute mesure de nature à permettre la reprise et la poursuite de la procédure.

A titre d'exemple, le Juge des référés, qui devrait se prononcer dans un délai très restreint pour assurer l'intérêt de son intervention, pourrait enjoindre l'administration de mettre un dossier à l'enquête publique.

<p><b>Proposition n°32</b>      <b>Sur la procédure de validation par la Cour administrative d'appel dans l'avant-projet de loi sur le code minier.</b></p>
---

Le ministère de l'économie vient d'ouvrir une consultation publique en ligne sur l'avant-projet de loi « portant réforme du régime des mines et portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit minier ».

L'article 40 de l'avant-projet de loi est rédigé ainsi :

« Lorsqu'une décision administrative a été prise sur le fondement du code minier, toute personne intéressée peut saisir dans le délai de deux mois à compter de l'affichage ou de la publication de cette décision, la cour administrative d'appel compétente d'une demande de validation de la procédure suivie.

La saisine de la cour suspend l'examen par toute autre juridiction des recours dirigés contre cette décision dans lesquels sont soulevés des moyens relatifs à la régularité de la procédure suivie.

La demande est rendue publique par tous moyens permettant d'informer les personnes intéressées.

Toute personne intéressée peut produire devant la cour un mémoire relatif à la régularité de la procédure suivie.

La cour se prononce dans un délai de trois mois, qu'elle peut porter en raison de l'importance de l'autorisation contestée à six, à l'issue duquel, faute qu'elle ait statué, le dossier est transmis au Conseil d'Etat qui se prononce dans un délai de trois mois.

La cour examine tous les moyens qui lui sont soumis et tous ceux sur lesquels elle estime devoir se prononcer expressément, après en avoir informé les parties au préalable, relatifs à la régularité de la procédure.

La cour peut décider que la procédure est irrégulière.

Elle adresse alors une injonction à l'autorité administrative compétente, indiquant les motifs de l'irrégularité et les modalités permettant d'y remédier, assorties d'un délai. Cette injonction est notifiée au bénéficiaire de la décision contestée. Elle est, à nouveau, saisie de la décision prise à l'issue de ces compléments de procédure, dans les mêmes conditions qu'initialement.

Lorsque la cour décide que la procédure est régulière, les autres recours de toute nature, dirigés contre la décision ne peuvent plus faire valoir, ni par voie d'action, ni par voie d'exception, de moyens relatifs à la régularité de cette procédure. »

Cette nouvelle procédure appelle les observations suivantes :

- Cette procédure de validation n'interdit pas aux opposants au projet de former des recours mais a uniquement pour effet éventuel de réduire le nombre des arguments qu'ils pourraient soutenir à l'appui de leurs recours. Pour nombre de projets, l'inconvénient d'un recours en justice est le recours lui-même. Même lorsque ses chances d'être accueilli favorablement par le Juge sont minces, la seule existence d'un recours peut compromettre le financement d'un projet. Le problème reste ici entier.
- Cette procédure peut être engagée par "toute personne intéressée", c'est à dire par une autre personne que le pétitionnaire. Ainsi, un opposant qui aura identifié un problème de procédure, pourra avoir intérêt à engager cette procédure accélérée devant la cour administrative d'appel, en complément d'un recours "classique" devant un tribunal administratif, pour obtenir rapidement une décision négative pour le projet. La cour peut en effet invalider la décision soumise à son contrôle.

- Cette procédure n'est pas réellement une procédure de validation. D'une part, la cour peut ne pas valider le projet en cause. L'article 40 précise clairement : "la cour peut décider que la procédure est irrégulière".

Le pétitionnaire qui saisira la cour de cette procédure devra donc prendre son risque. Certes, en cas d'invalidation, une possibilité de régularisation est prévue : « Elle [la cour] adresse alors une injonction à l'autorité administrative compétente, indiquant les motifs de l'irrégularité et les modalités permettant d'y remédier, assorties d'un délai. Cette injonction est notifiée au bénéficiaire de la décision contestée. Elle est, à nouveau, saisie de la décision prise à l'issue de ces compléments de procédure, dans les mêmes conditions qu'initialement. »

Mais cette possibilité de régularisation n'efface pas tout risque pour le pétitionnaire, loin s'en faut. En premier lieu, la régularisation de la procédure impliquera peut-être la réorganisation de toute la procédure, a fortiori si le vice de procédure en cause concerne la phase de participation du public. En deuxième lieu, l'administration pourra commettre des erreurs dans la procédure de régularisation. En troisième lieu, la décision, même régularisée pourra toujours faire l'objet d'un recours.

Par ailleurs, à supposer même que la cour valide la décision qui lui est déférée, cela n'efface pas tout risque d'annulation.

L'article 40 précise ici : « Lorsque la cour décide que la procédure est régulière, les autres recours de toute nature, dirigés contre la décision ne peuvent plus faire valoir, ni par voie d'action, ni par voie d'exception, de moyens relatifs à la régularité de cette procédure. »

Concrètement, la "validation" d'une autorisation minière par la cour administrative d'appel a pour seul effet de réduire - éventuellement - le nombre des arguments qui pourront être opposés à cette autorisation à l'occasion d'un autre recours. En principe, les requérants ne pourront plus opposer que des moyens (arguments) de légalité interne (de fond) et non de légalité externe (de procédure) contre une décision ainsi validée. En principe car dans la pratique, il y aura toujours possibilité de continuer à critiquer la légalité externe d'une telle décision.

- Cette procédure n'est pas nécessairement une procédure rapide. D'une part, elle n'annule pas mais suspend l'instruction des autres recours possibles qui reprendra ensuite. D'autre part, l'article 40 ne fait état que de délais indicatifs qui pourront être dépassés. Enfin, cette procédure est assez complexe de telle sorte qu'il est même probable que ces délais ne pourront pas être tenus. Exemple : la cour devra lister tous les moyens d'annulation

possibles, ceux compris non soulevés par les parties. Elle devra ensuite en informer les parties et, par voie de conséquence, leur permettre de présenter des observations. Tout ceci prend du temps. Autre exemple : en cas de régularisation de la décision invalidée, la cour sera saisie une deuxième fois. Il y a donc deux procédures juridictionnelles et une procédure administrative, sans compter la saisine ultérieure du Conseil d'Etat contre les décisions de la cour.

Il ne s'agit ici que de quelques-unes des limites de cette nouvelle procédure qui s'avère fort complexe.

DOCUMENT DE TRAVAIL

### Titre III. Réduire le délai d'instruction des recours au fond

---

**Proposition n°33**      **Créer une procédure de filtre pour assurer le rejet rapide des recours en annulation manifestement irrecevables**

A l'heure actuelle, dès l'instant où un recours tendant à l'annulation d'une décision administrative a été introduit devant le juge administratif, le bénéficiaire de ladite décision ne dispose d'aucun véritable moyen pour obtenir un jugement rapide de ce recours. Il peut tout au plus, présenter à la juridiction saisie des demandes de calendrier ou des demandes de mise au rôle de la requête.

En théorie, ce recours au fond ne présente pas un caractère suspensif pour l'exécution de la décision entreprise. En pratique, ce recours peut bloquer le financement du projet, la plupart des investisseurs exigeant une autorisation purgée de tout recours pour accepter sa réalisation. Par voie de conséquence, la seule introduction d'un recours contre une décision peut avoir pour effet de provoquer l'abandon forcé du projet ainsi mis en cause.

Cette situation est d'autant plus choquante que certains recours sont manifestement irrecevables. Ainsi, certains recours sont formés des semaines ou des mois après expiration du délai de recours. De même, certains requérants n'ont à l'évidence aucun intérêt à agir. Pourtant, dans la pratique, le bénéficiaire de l'autorisation attaquée devra patienter jusqu'au prononcé du jugement pour obtenir que la requête soit rejetée comme étant irrecevable.

Le code de justice administrative donne d'ores et déjà au Juge administratif certains pouvoirs d'instruction.

Ainsi, le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat est soumis à une procédure d'admission.

L'article L.822-1 du code de justice administrative dispose en effet :

« Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux. »

De même, devant les juridictions subordonnées, l'article R611-8 du code de justice administrative dispose :

« Lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine, le président du tribunal administratif ou le président de la formation de jugement ou, à la cour administrative d'appel, le président de la chambre ou, au Conseil d'Etat, le président de la sous-section peut décider qu'il n'y a pas lieu à instruction. »

Reste que cette disposition de l'article R.611-8 semble assez rarement mise en œuvre. Il serait, à notre sens, utile de lui conférer un caractère systématique.

Il est donc proposé :

- d'élargir à toutes les juridictions, la procédure d'admission qui n'existe pour l'heure que devant le Conseil d'Etat à l'endroit des pourvois en cassation.
- de préciser la condition de l'intérêt à agir, dans le sens de la réforme opérée en 2013 en droit de l'urbanisme, pour tous les recours en annulation

De cette manière, un recours manifestement irrecevable ou ne comportant aucun moyen sérieux pourrait être rapidement écarté, peu après son introduction. L'ordonnance ainsi prise par le tribunal administratif ou la Cour administrative d'appel pourrait faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

La généralisation de la procédure d'admission aurait pour effet de réduire considérablement les délais de recours qui sont insupportables pour bien des porteurs de projets comme on peut

<b>Proposition n°34</b> <b>Etablir un calendrier de procédure pour l'instruction des recours jugés recevables</b>
---

Le délai moyen d'une procédure peut varier d'une juridiction administrative à une autre, d'un an à plusieurs années. L'absence de visibilité sur ce délai de jugement du recours est préjudiciable pour le bénéficiaire d'une décision objet d'un recours en annulation dès l'instant où il n'est pas en mesure de savoir si son projet peut « supporter » le recours dirigé contre le projet qu'il porte.

La technique du calendrier existe déjà devant d'autres juridictions comme le Tribunal de commerce. Le Juge saisi est en mesure d'établir un calendrier indiquant à quelles dates précises les parties doivent conclure, produire leurs pièces puis plaider.

Une telle pratique n'existe pas devant les juridictions à l'exception d'indications, parfois imprécises, du semestre au cours duquel les parties peuvent espérer une mise au rôle de la requête.

Il est proposé de systématiser et de préciser, au sein du code de justice administratives, une formalité d'établissement d'un calendrier de procédure, depuis l'introduction du recours jusqu'à la notification du jugement ou de l'arrêt aux parties.

Le principe serait celui selon lequel les parties ne respectant le calendrier de procédure ne seraient pas en mesure de produire des moyens ou pièces, au-delà de la date impartie. Toute dérogation à ce principe serait appréciée de manière stricte par la juridiction saisie.

### Titre III. Elargir les pouvoirs du Juge administratif

<b>Proposition n°35</b>	<b>Autoriser expressément le Juge administratif à enjoindre l'administration de délivrer une autorisation administrative, à la suite de l'annulation d'un premier refus d'autorisation</b>
-------------------------	--

Les porteurs de projets, pétitionnaires et maîtres d'ouvrage sont régulièrement confrontés à des refus successifs de l'administration qui peuvent être pourtant tous illégaux.

Ainsi, alors qu'un premier refus de permis de construire a pu être annulé par le Juge administratif, l'administration peut opposer un deuxième refus de permis de construire, lequel pourra aussi être illégal et objet d'un second recours.

Il est important de préciser que le Juge administratif se reconnaît d'ores et déjà le pouvoir, non pas simplement d'enjoindre l'administration de statuer de nouveau après annulation d'un premier refus de permis de construire mais d'enjoindre directement l'administration de délivrer le permis sollicité sans nouvelle instruction.

Le Juge administratif exerce ce pouvoir, y compris en référé (cf. par ex. TA Chalons en Champagne, 21 mars 2013, n°1201181).

Il est proposé d'inscrire clairement dans le code de justice administrative que le juge administratif saisi d'un refus illégal d'autorisation administrative peut

- Soit enjoindre l'administration de statuer de nouveau sur la demande présentée
- Soit enjoindre l'administration de délivrer l'autorisation demandée sans nouvelle instruction.

**Proposition n°36 Réduire le champ des vices de procédure**

Pour mémoire, l'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 « de simplification et d'amélioration de la qualité du droit » dispose :

« Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision ».

Cette disposition a pour but d'éviter qu'un vice de procédure minime ne vienne ruiner tout un projet. A la suite de cette loi, le Conseil a rendu, le 23 décembre 2011, un arrêt « Danthony » ainsi rédigé:

« Considérant que l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 dispose que : Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision ;

Considérant que ces dispositions énoncent, s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme, une règle qui s'inspire du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte »

Cet arrêt permet de faire le tri entre les vices de procédure qui continueront de justifier l'annulation d'une décision administrative prise à la suite d'une procédure ainsi irrégulière, et ceux qui ne peuvent le justifier.

Le Conseil d'Etat vient de rendre un arrêt particulièrement important pour l'application du principe de participation du public mais aussi pour le principe de sécurité juridique. Un arrêt

qui fait application de la jurisprudence Danthony à la procédure d'enquête publique pour réduire le nombre des vices de procédure susceptibles de constituer un motif d'annulation des décisions administratives (cf. CE, 28 février 2015, n°382502).

L'arrêt rendu le 25 février 2015 par le Conseil d'Etat fait application de cette jurisprudence « Danthony » à l'enquête publique par un considérant de principe ainsi rédigé :

« 4. Considérant que s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'ouverture de l'enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions du code de l'environnement précédemment citées, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ; »

Ce considérant a spécialement trait à l'ouverture et à la publicité de l'enquête publique. Une irrégularité commise à cet instant de la procédure ne pourra constituer un motif d'annulation de la décision à venir que si l'une de ces deux conditions est satisfaite :

- si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou
- si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

A la suite de ce considérant de principe, le Conseil d'Etat en fait application à un vice de procédure très précis. La Cour administrative d'appel dont l'arrêt était l'objet du pourvoi devant le Conseil d'Etat, avait en effet jugé que ce défaut de mention de l'étude d'impact dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique constituait un vice de procédure substantiel :

« 5. Considérant que, pour annuler les arrêtés contestés devant elle, la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir relevé que les arrêtés du préfet du Rhône prescrivant l'ouverture des enquêtes publiques et les avis au public relatifs à ces enquêtes avaient omis de mentionner que les projets avaient fait l'objet d'une étude d'impact et que ce document faisait partie du dossier soumis à l'enquête, a estimé que cette méconnaissance des dispositions des articles R. 123-13 et R. 123-14 avait été de

nature à nuire à l'information des personnes intéressées par le projet et justifiait l'annulation des arrêtés portant déclaration d'utilité publique ;"

Le Conseil d'Etat va censurer ce raisonnement en relevant que ce défaut n'avait nullement privé, dans les faits, le public de l'information relative à l'existence et aux modalités de consultation de l'étude d'impact :

« 6. Considérant que la cour admettait toutefois que l'étude d'impact, qu'elle qualifiait au demeurant de particulièrement volumineuse, figurait dans le dossier d'enquête et avait pu être consultée par le public lors des permanences de la commission d'enquête ; qu'elle relevait, en outre, le nombre d'observations recueillies au cours de l'enquête, ainsi que le fait que le programme du Grand Stade avait été largement couvert par les médias, la circonstance que le dossier de permis de construire le stade avait été soumis à enquête publique avec mention de l'existence de l'étude d'impact et la circonstance que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement avait émis un avis sur l'étude d'impact disponible par voie électronique ; »

« L'oubli » de l'arrêté préfectoral n'a donc pas nuit à l'information du public. Par voie de conséquence,

« 7. Considérant qu'en se fondant sur la seule circonstance qu'avait été omise la mention relative à l'existence de l'étude d'impact dans les arrêtés d'ouverture des enquêtes publiques et les avis au public pour estimer que la procédure avait été viciée, alors que ce seul élément, en l'absence d'autres circonstances, n'est pas de nature à faire obstacle, faute d'information suffisante, à la participation effective du public à l'enquête ou à exercer une influence sur les résultats de l'enquête, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ; »

Cette solution, nuancée, est certainement heureuse. Il est inacceptable de confondre respect du droit et juridisme. La participation du public n'a pas pour objet d'offrir aux requérants des motifs d'annulation de la décision qui sera ultérieurement prise par l'administration.

Pourtant, les procédures de participation peuvent être créatrices de « vices de procédure » qui seront ensuite opposés à l'autorisation éventuellement délivrée à la demande du maître d'ouvrage. Ce qui peut expliquer les réserves de certains acteurs économiques à l'endroit de procédures de participation qui, parfois, n'attirent pas grand monde mais fournissent des motifs

d'annulation de projets. Ce juridisme n'est pas non plus favorable aux opposants qui sont ainsi appelés à consacrer davantage d'efforts au droit au qu'au fond du projet.

Il est proposé :

- **D'une part**, de procéder à un inventaire de tous les vices de procédures non substantiels pour prévenir les risques d'annulation pour ce seul motif. Ainsi, la précision du rôle du commissaire enquêteur et la possibilité pour le Préfet d'enjoindre ce dernier de corriger son rapport devait permettre de prévenir les annulations contentieuses uniquement motivées par un éventuel défaut de motivation de l'avis du commissaire enquêteur.
- **D'autre part**, d'étendre la procédure de régularisation des autorisations administratives objet d'un recours en annulation, en cours d'instance ou après jugement, du contentieux de l'urbanisme au contentieux de l'environnement

Très concrètement, il est proposé de transférer les dispositions des articles L.600- à L.600-10 du code de l'urbanisme (« Livre VI : Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme ») vers le code de justice administrative de manière, notamment, à étendre les dispositions relatives à la régularisation en cours et post instance des autorisations d'urbanisme et environnementales.

**Proposition n°37 Opérer le contrôle de légalité des autorisations administratives au regard des normes applicables au jour de leur délivrance**

L'article 38 bis du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, dans sa rédaction issue des travaux du Sénat en première lecture, prévoit de modifier l'article L.514-6 du code de l'environnement, lequel serait alors ainsi rédigé :

« I.- Les décisions prises en application des articles L. 171-7, L. 171-8 et L. 171-10, L. 512-1, L. 512-3, L. 512-7-3 à L. 512-7-5, L. 512-8, L. 512-12, L. 512-13, L. 512-20, L. 513-1, L. 514-4, du I de l'article L. 515-13 et de l'article L. 516-1 sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.

Par exception, la compatibilité d'une installation classée avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration.

Un décret en Conseil d'Etat précise les délais dans lesquels ~~ees décisions~~ les décisions mentionnées au premier alinéa du présent article peuvent être déférées à la juridiction administrative.

II.- supprimé

III. — Les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative.

IV.- Le permis de construire et l'acte de vente, à des tiers, de biens fonciers et immobiliers doivent, le cas échéant, mentionner explicitement les servitudes afférentes instituées en application de l'article L. 111-1-5 du code de l'urbanisme. »

Le principe demeure celui selon lequel les décisions prises en matière de police des installations classées relèvent d'un contentieux de pleine juridiction. Le Juge administratif, saisi d'un recours contre l'une de ces décisions, examiner leur légalité par rapport au droit applicable, non à la date de signature de ladite décision, mais à la date il statue, soit celle de la lecture du jugement.

Pourtant, il est difficilement acceptable pour un exploitant de voir remise en cause, parfois plusieurs années après sa délivrance, son autorisation d'exploiter, au motif que le droit a changé postérieurement. Il s'agit alors d'un facteur d'insécurité juridique important.

Cet article 38 bis du projet de loi relatif à la transition énergétique vient apporter une exception à ce principe selon lequel le Juge statue en fonction du droit applicable à la date de sa décision. Cette réforme a ici pour objectif d'interdire à des élus locaux de modifier leur document d'urbanisme pour contrarier l'implantation ou l'extension d'une ICPE pourtant autorisée par le Préfet.

Une exception cependant très précise.

- d'une part, s'agissant des décisions contrôlées, cette exception ne concerne que certaines décisions prises au titre de la police des ICPE: la décision d'autorisation, d'enregistrement ou de récépissé de déclaration ;
- d'autre part, cette exception ne concerne que le contrôle de compatibilité par rapport à certains éléments du droit applicable : schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale.

Cette disposition devrait être conservée en deuxième lecture. Il est proposé de conserver cette disposition.

**Proposition n°38      Etudier la possibilité de suspendre le délai de validité de toutes les autorisations administratives délivrées pour un même programme de travaux en cas de recours contre l'une d'entre elles**

Le pouvoir réglementaire est récemment intervenu (Décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site) de manière à préciser :

- **D'une part**, que le délai de caducité de l'autorisation ICPE est suspendu en cas de recours contre cette autorisation ou contre le permis de construire joint ;
- **D'autre part**, que le délai de validité du permis de construire connexe à l'autorisation ICPE est suspendu en cas de recours contre cette dernière.

**En premier lieu**, l'article R.512-74 du code de l'environnement est relatif à la suspension du délai de caducité de l'autorisation ICPE en cas de recours :

« L'arrêté d'autorisation, l'arrêté d'enregistrement ou la déclaration cesse de produire effet lorsque, sauf cas de force majeure, l'installation n'a pas été mise en service dans le délai de trois ans ou lorsque l'exploitation a été interrompue pendant plus de deux années consécutives.

Le délai de mise en service est suspendu jusqu'à la notification à l'auteur de la décision administrative ou à l'exploitant, dans les deux premières hypothèses, d'une décision devenue définitive ou, dans la troisième, irrévocable en cas de :

- 1° Recours devant la juridiction administrative contre l'arrêté d'autorisation, l'arrêté d'enregistrement ou la déclaration ;
- 2° Recours devant la juridiction administrative contre le permis de construire ayant fait l'objet d'un dépôt de demande simultané conformément au premier alinéa de l'article L. 512-15 ;
- 3° Recours devant un tribunal de l'ordre judiciaire, en application de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, contre le permis de construire ayant fait l'objet d'un dépôt de demande simultané conformément au premier alinéa de l'article L. 512-15 du présent code. »

Ces dispositions ont pour effet de suspendre le délai de caducité de l'autorisation ICPE lorsque qu'un recours est introduit contre l'arrêté d'autorisation lui-même ou contre le permis de construire.

**En second lieu**, l'article 11 du décret n°2012-189 complète l'article R. 424-19 du code de l'urbanisme par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de recours devant la juridiction administrative contre le permis ou contre la décision de non-opposition à la déclaration préalable ou de recours devant la juridiction civile en application de l'article L. 480-13, le délai de validité prévu à l'article R. 424-17 est suspendu jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable.

Il en va de même, en cas de recours contre une décision prise pour l'autorisation, l'enregistrement en application des articles L. 512-1 ou L. 512-7 du code de l'environnement ou le récépissé de déclaration prévu à l'article L. 512-8 du même code, lorsque le permis de construire a fait l'objet, conformément au premier alinéa de l'article L. 512-15 du code de l'environnement, d'un dépôt de demande simultané avec la demande qui est à l'origine de la décision contestée. »

Ainsi, aux termes des articles R.512-74 du code de l'environnement et R.424-19 du code de l'urbanisme, le délai de caducité/validité de l'autorisation ICPE et du permis de construire joint est suspendu en cas de recours contre l'un des deux.

Lors de l'examen en Commission, au Sénat, du projet de loi pour la croissance et l'activité, un amendement n°9 a été déposé, rédigé en ces termes :

« Après l'article 28

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« En cas de recours devant la juridiction administrative contre l'une ou plusieurs des autorisations nécessaires à la conduite d'un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages constituant une unité fonctionnelle et ayant fait l'objet d'une étude d'impact unique ainsi que le prévoit l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, le délai de validité de ces autorisations est suspendu jusqu'au prononcé de la dernière décision juridictionnelle irrévocable portant sur les autorisations délivrées pour la réalisation de ce programme. »

Objet

L'objectif annoncé de l'article 28 du projet de loi est de « favoriser l'aboutissement et la robustesse des projets de construction », notamment par le renforcement d'un cadre propice à l'activité économique. Les exemples récents de grands projets de travaux

bloqués par des procédures contentieuses qui s'accumulent, avec de lourdes conséquences économiques et sociales, démontrent la nécessité de prendre des mesures pour atteindre pleinement cet objectif gouvernemental.

Le présent amendement vise à décourager la multiplication à des fins purement dilatoires des recours contentieux visant les autorisations administratives nécessaires à la réalisation d'un projet de travaux. A cette fin, l'article R 424-19 du Code l'urbanisme prévoit déjà l'effet suspensif du recours contre un permis de construire sur son délai de validité. Cet amendement étend le dispositif à l'ensemble des autorisations requises à la réalisation des programmes de travaux, avec la suspension des délais de validité de ces autorisations jusqu'au prononcé de la dernière décision juridictionnelle irrévocable portant sur le projet. »

Cet amendement a fait l'objet d'un amendement défavorable de la Rapporteur au motif de questions juridiques non résolues et n'a pas été adopté.

L'amendement, proposé en version non codifiée souffre d'une rédaction imprécise. Toutefois son projet mérite d'être débattu. Le droit actuel, présenté plus haut, ne fait en effet état que de la suspension du délai de caducité/validité de l'autorisation ICPE ou du permis de construire en cas de recours contre l'un des deux.

Dans l'hypothèse où serait créée une procédure intégrée d'instruction unique de toutes les autorisations uniques requises pour la réalisation d'un programme de travaux, il serait sans doute utile de prévoir une règle de suspension de la validité de toutes ces autorisations lorsque l'une d'entre elles est l'objet d'un recours en annulation.

\* \* \* \* \*

**Annexe : récapitulatif des propositions**

Proposition n°1	Préciser le sens et la portée de la notion de « décision ayant une incidence sur l'environnement »
Proposition n°2	Généraliser la « gouvernance à cinq »
Proposition n°3	Renforcer le Conseil national de la transition écologique
Proposition n°4	Créer une Haute autorité de la participation du public
Proposition n°5	Mieux associer le public à l'élaboration et à la réception du droit de l'Union européenne
Proposition n°6	Organiser une procédure de participation en ligne du public sur tout avant-projet ou proposition de loi
Proposition n°7	Assurer la saisine pour avis du Conseil d'Etat sur les propositions de lois et sur les amendements du Gouvernement en cours de discussion
Proposition n°8	Assurer la publicité des avis du Conseil d'Etat sur les projets de lois, les propositions de lois et les amendements du Gouvernement en cours de discussion
Proposition n°9	Créer un comité des pétitions au sein de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale
Proposition n°10	Rendre l'accès gratuit aux normes AFNOR
Proposition n°11	Associer le public à l'élaboration d'un schéma régional unique
Proposition n°12	Redéfinir le séquençage des procédures d'autorisation comprenant une participation du public en distinguant les projets soumis à débat public des projets soumis à enquête publique
Proposition n°13	Assurer la mise en ligne du dossier de demande d'autorisation et des avis de l'autorité environnementale et des services instructeurs en amont de phase de consultation
Proposition n°14	Interdire aux personnes publiques un engagement juridique et financier définitif sur un projet avant une procédure de participation du public
Proposition n°15	Réformer la procédure d'accès à l'information
Proposition n°16	Mieux organiser la phase de pré-cadrage de la procédure d'autorisation
Proposition n°17	Etablir un calendrier de procédure
Proposition n°18	Etudier l'opportunité de créer une procédure intégrée pour l'environnement sur le modèle de la procédure intégrée pour le logement (PIL)

- Proposition n°19 Créer un droit de demande de correction du rapport du garant de la participation du public pour le maître d'ouvrage
- Proposition n°20 Etudier l'intérêt de porter au niveau européen un projet de réforme du financement des études d'impact
- Proposition n°21 Poursuivre la publication des évaluations environnementales réalisées
- Proposition n°22 Etudier la possibilité de simplifier et sécuriser l'évaluation des effets cumulés d'un projet avec un autre projet connu/approuvé
- Proposition n°23 Préciser les conditions de définition du périmètre de l'étude d'impact
- Proposition n°24 Engager un débat sur la procédure d'étude d'impact au cas par cas
- Proposition n°25 Définir une fonction unique du garant de la participation du public en la distinguant de celle de l'expertise d'un projet
- Proposition n°26 Préciser le contenu du rapport du garant et la méthode de collecte des observations du public
- Proposition n°27 Généraliser l'obligation de motivation des actes administratifs à toutes les décisions ayant une incidence sur l'environnement pour tenir compte des avis du public
- Proposition n°28 Eviter la multiplication des procédures : le projet de groupement participatif d'information et de concertation du public dans l'avant-projet de loi sur le code minier
- Proposition n°29 Assurer le suivi des engagements
- Proposition n°30 Sur le référendum local
- Proposition n°31 Créer un référé procédure devant le Juge administratif
- Proposition n°32 Sur la procédure de validation par la Cour administrative d'appel de l'avant-projet de loi sur le code minier.
- Proposition n°33 Créer une procédure de filtre pour assurer le rejet rapide des recours en annulation manifestement irrecevables
- Proposition n°34 Etablir un calendrier de procédure pour l'instruction des recours jugés recevables
- Proposition n°35 Autoriser expressément le Juge administratif à enjoindre l'administration de délivrer une autorisation administrative, à la suite de l'annulation d'un premier refus d'autorisation
- Proposition n°36 Réduire le champ des vices de procédure
- Proposition n°37 Opérer le contrôle de légalité des autorisations administratives au regard des normes applicables au jour de leur délivrance
- Proposition n°38 Etudier la possibilité de suspendre le délai de validité de toutes les autorisations administratives délivrées pour un même programme de travaux en cas de recours contre l'une d'entre elles