

N° 552

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur :

- *le projet de loi portant **engagement national pour l'environnement (urgence déclarée)**,*
- *la proposition de loi présentée par MM. Philippe MARINI et plusieurs de ses collègues **tendant à rendre obligatoire la consultation des citoyens préalablement à l'implantation d'éoliennes de grande hauteur;***
- *la proposition de loi présentée par M. Jean DESESSARD, et plusieurs de ses collègues **relative à la réglementation de l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile et à la réduction de l'exposition des personnes aux champs électromagnétiques***

Par MM. Dominique BRAYE, Louis NÈGRE, Bruno SIDO et Daniel DUBOIS,

Sénateurs

Tome I : Rapport

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Elisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 230 (2007-2008), 155, 360 et 553 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	13
EXPOSÉ GÉNÉRAL	15
I. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UNE CROISSANCE À LA FOIS DYNAMIQUE ET ENVIRONNEMENTALEMENT SOUTENABLE	15
A. UN EFFORT NÉCESSAIRE, MAIS PAS UN SACRIFICE	16
1. <i>La nécessité de prendre sans tarder des mesures fortes</i>	16
a) Une situation d'urgence écologique qui impose des objectifs ambitieux	16
b) Une mobilisation qui a déjà commencé, mais qui doit s'amplifier	19
c) Prendre en compte le prix de la nature dans le calcul économique : la stratégie de la rectification du signal-prix	24
d) Réussir à infléchir les logiques économiques : les leviers de l'action	26
2. <i>Les dividendes attendus de la vertu écologique</i>	31
a) Dépenser aujourd'hui pour éviter de dépenser plus demain : un bilan comptable des coûts de l'inaction	32
b) Les enseignements des modélisations macro-économiques : un impact positif sur la croissance dans les prochaines années	35
c) Développer une fiscalité plus favorable à l'activité : la contribution énergie-climat et la question du double dividende.....	37
d) Soutenir le développement des éco-activités : un secteur de poids encore restreint mais dynamique.....	40
B. ACCOMPAGNER LE PASSAGE VERS LA CROISSANCE VERTE	44
1. <i>Un dilemme entre vertu écologique et compétitivité ?</i>	44
a) Des risques de distorsion de la concurrence	45
b) Les outils pour lutter contre le dumping environnemental	47
2. <i>Des effets de déversement entre secteurs d'activité à anticiper et à accompagner</i>	49
3. <i>Transferts de charges entre ménages et équité du développement durable</i>	50
II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	53
A. BÂTIMENTS ET URBANISME	53
B. TRANSPORTS	55
C. ÉNERGIE ET CLIMAT	56
D. BIODIVERSITÉ	57
E. RISQUES, SANTÉ ET DÉCHETS	58
F. GOUVERNANCE	60
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	62
A. LES PRINCIPES QUI ONT GUIDÉ LE TRAVAIL DE VOTRE COMMISSION	62
B. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION	64

EXAMEN DES ARTICLES	75
• TITRE I^{ER} - BÂTIMENTS ET URBANISME	75
• CHAPITRE I^{ER} - Amélioration de la performance énergétique des bâtiments	75
• <i>Article 1^{er}</i> (Articles L. 111-9, L. 111-9 [nouveau], L. 111-10, L. 111-10-2 [nouveau], L. 111-11, L. 134-1, L. 134-3, L. 134-3-1 [nouveau], L. 134-4-1 et L. 134-4-2 [nouveaux], L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation et article L. 125-5 du code de l'environnement) Amélioration de l'évaluation, de la vérification et de l'information en matière de performance énergétique des bâtiments	75
• <i>Article 2</i> (Article L. 111-10-3 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments	83
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> (Article 244 <i>quater</i> U du code général des impôts) Extension aux communes du bénéfice de l'éco-prêt à taux zéro	85
• <i>Article 2 ter (nouveau)</i> Majoration de loyer consécutive à des travaux d'amélioration	86
• <i>Article 2 quater (nouveau)</i> Rapport d'évaluation du Gouvernement sur l'éco-prêt à taux zéro	87
• <i>Article 3</i> (Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) Contrats de performance énergétique et travaux d'économie d'énergie dans les copropriétés	88
• <i>Article 3 bis (nouveau)</i> (Article L. 112-1 du code de l'urbanisme) Exclusion des surfaces nécessaires à l'isolation par l'extérieur du calcul de la surface hors œuvre	92
• CHAPITRE II - Modifications du code de l'urbanisme	93
• <i>Article 4</i> (Article L. 111-6-2 [nouveau] du code de l'urbanisme) Inopposabilité des règles d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur des bâtiments lorsque la construction utilise des énergies renouvelables	93
• <i>Article 5</i> (Chapitre III du titre I ^{er} du livre I ^{er} du code de l'urbanisme) Simplification des directives territoriales d'aménagement	96
• <i>Article 6</i> (Article L. 121-1 du code de l'urbanisme) Objectifs renforcés en matière de développement durable des documents d'urbanisme	102
• <i>Article 7</i> (Articles L. 121-9 et L. 121-9-1 [nouveau] du code de l'urbanisme) Qualification de projet d'intérêt général de certaines mesures de mise en œuvre des DTA	104
• <i>Article 8</i> (Article L. 121-10 du code de l'urbanisme) Modification de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme	107
• <i>Article 9</i> (Chapitre II du titre II du livre I ^{er} du code de l'urbanisme) Verdissement et renforcement des schémas de cohérence territoriale	109
• <i>Article 9 bis (nouveau)</i> (Article L. 122-2 du code de l'urbanisme) Dérogations à la règle de l'urbanisation limitée	124
• <i>Article 10</i> (Chapitre III du titre II du livre I ^{er} du code de l'urbanisme) Renforcement des plans locaux d'urbanisme	125
• <i>Article 11</i> (Articles L. 128-1, L. 128-2 et L. 128-3 [nouveau] du code de l'urbanisme) Autorisation de dépassement des règles densité de construction pour les bâtiments particulièrement performants en matière énergétique	138
• <i>Article 12</i> (Articles L. 141-1 et L. 141-1-3 [nouveau] du code de l'urbanisme) Procédure de révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France	141
• <i>Article 13</i> Habilitation du Gouvernement à simplifier le code de l'urbanisme	145
• <i>Article 14</i> (Article L. 642-3 du code du patrimoine) Avis simple de l'architecte des bâtiments de France sur les permis de construire situés dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)	147

• <i>Article 15</i> (Livre VII du code de l'urbanisme) Application à Mayotte	150
• <i>Article 15 bis (nouveau)</i> (Article L. 146-4 du code de l'urbanisme) Travaux nécessaires aux activités agricoles dans les zones soumises à la loi littorale	151
• TITRE II - TRANSPORTS.....	153
• CHAPITRE I ^{ER} - Mesures en faveur du développement des transports collectifs urbains et périurbains.....	153
• <i>Article 16</i> (Articles L. 2213-3-1 [nouveau], L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) Coordination des compétences transports urbains, voirie et stationnement sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale dotés de plans de déplacements urbains	153
• <i>Article 17</i> (Article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) Recours à une procédure d'urgence pour la réalisation d'infrastructures de transport collectif	161
• <i>Article 18</i> (Article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs) Assouplissement des règles d'adhésion au syndicat mixte instauré par la loi de solidarité et de renouvellement urbains	164
• <i>Article 19</i> Définition de l'autopartage et création d'un label spécifique	168
• CHAPITRE II - Mesures relatives aux péages autoroutiers	170
• <i>Article 20</i> (Articles L. 130-4 et L. 330-2 du code de la route) Transposition d'une directive européenne pour développer les péages sans barrière sur les autoroutes	170
• <i>Article 21</i> (Chapitre X du titre I ^{er} du code de la voirie routière) Modulation des péages en fonction des émissions de gaz à effets de serre des camions mise en place au plus tard le 1^{er} janvier 2010	172
• CHAPITRE III - Mesures relatives au développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises	177
• <i>Article 22</i> (Ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005) Ratification de l'ordonnance relative aux voies ferrées	177
• <i>Article 22 bis (nouveau)</i> (loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs) Transport de voyageurs	183
• <i>Article 22 ter (nouveau)</i> (article 1531[nouveau] du code général des impôts) Taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport collectif	186
• TITRE III - ENERGIE ET CLIMAT.....	190
• CHAPITRE I ^{ER} - Réduction de la consommation énergétique et prévention des émissions de gaz à effet de serre	191
• <i>Article 23</i> (Section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement) Instauration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie	191
• <i>Article 24</i> (Section 2 du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement) Mise en compatibilité des plans de protection de l'atmosphère avec les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie	194
• <i>Article 25</i> (Articles 14, 23-1 et 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité) Elaboration d'un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables	195
• <i>Article 25 bis (nouveau)</i> (Article 1 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée) Exclusion	

des contrats de performance énergétique du champ de la loi sur la maîtrise d’ouvrage publique	199
• <i>Article 26</i> (Section 4 [nouvelle] du chapitre IX du titre II du livre II du code de l’environnement) Bilans des émissions de gaz à effet de serre et plans climat-énergie territoriaux	200
• <i>Article 27</i> (Articles 14 et 15 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique) Extension du dispositif des certificats d’économies d’énergie	204
• <i>Article 28</i> (Section 5 [nouvelle] du chapitre IX du titre II du livre II du code de l’environnement) Cadre juridique pour l’expérimentation du captage et du stockage de CO₂	208
• <i>Article 29</i> (Article L. 511-1 du code de l’environnement) Liste des intérêts protégés dans le régime des installations classées	213
• CHAPITRE II - Énergies renouvelables	215
• <i>Article 30</i> (Article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales et loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d’énergie et à l’utilisation de la chaleur) Dispositions relatives aux réseaux de chaleur	215
• <i>Article 31</i> Comptage de l’énergie livrée par les réseaux de chaleur	219
• <i>Article 32</i> Éléments de tarification des réseaux de chaleur	220
• <i>Article 33</i> (Article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l’électricité) Extension aux départements et aux régions du bénéfice de l’obligation d’achat d’électricité	221
• <i>Article 34</i> (Article 10-1 de la loi n° 2000-108 (cf. sous article 33) et articles L. 553-2 à L. 553-4 du code de l’environnement) Développement maîtrisé de l’énergie éolienne	223
• <i>Article 35</i> (Loi du 16 octobre 1919 relative à l’utilisation de l’énergie hydraulique) Aménagement de la redevance sur les concessions hydroélectriques	230
• <i>Article 35 bis (nouveau)</i> (Article 200 <i>quater</i> du code général des impôts) Incitation fiscale au renouvellement des chaudières à bois	233
• TITRE IV - BIODIVERSITÉ	235
• CHAPITRE I^{ER} - Dispositions relatives à l’agriculture	235
• <i>Article 36</i> (Articles L. 254-1 à L. 254-12 [nouveau] du code rural) Encadrement des activités de vente, d’application et de conseil des produits phytopharmaceutiques	235
• <i>Article 37</i> Modalités de mise en œuvre dans le temps des dispositions encadrant les activités de vente, d’application et de conseil de produits phytopharmaceutiques	246
• <i>Article 38</i> (Article L. 213-10-8 du code de l’environnement) Mesure de coordination	247
• <i>Article 39</i> (Articles L. 253-9 [nouveau], L. 253-4 et L. 253-17 [nouveau] du code rural) Élimination des produits phytopharmaceutiques ne bénéficiant pas d’une autorisation de mise sur le marché	248
• <i>Article 40</i> (Articles L. 253-7 et L. 253-17 du code rural) Interdiction de la publicité sur les produits phytopharmaceutiques à destination des jardiniers amateurs	252
• <i>Article 40 bis (nouveau)</i> (Article L. 253-3 du code rural) Dérogations à l’interdiction d’épandage aérien de produits phytopharmaceutiques	254
• <i>Article 40 ter (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur l’utilisation de produits phytopharmaceutiques	255
• <i>Article 41</i> (Article L. 211-3 du code de l’environnement) Protection des aires d’alimentation de captage d’eau potable	256
• <i>Article 42</i> (Articles L. 611-6, L. 640-2 et L. 641-19-1 [nouveau] du code rural) Instauration d’une certification à haute valeur environnementale pour les exploitations agricoles	259

• <i>Article 43</i> (Article 44 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole) Désignation des corps de contrôle pour faire respecter certaines interdictions dans les zones naturelles sensibles	263
• <i>Article 44 A (nouveau)</i> (Article L.123-4 du code rural) Attribution de parcelles certifiées en agriculture biologique aux agriculteurs bio affectés par une opération d'aménagement foncier	265
• <i>Article 44</i> (Article L. 123-4 du code rural) Versement d'une soulte en cas d'échange de parcelles certifiées en agriculture biologique	266
• <i>Article 44 bis (nouveau)</i> Définition d'une politique génétique des semences et plants	269
• <i>Article 44 ter (nouveau)</i> (Article L. 121-24 du code rural) Droit de préemption des propriétaires forestiers sur les parcelles forestières vendues par leurs voisins	271
• <i>Article 44 quater (nouveau)</i> (Article L. 664-1 du code rural) Indication de la variété des fruits, légumes et plantes horticoles	272
• <i>Article 44 quinquies (nouveau)</i> Remise au Parlement d'un rapport public sur le respect des objectifs fixés en matière de développement de l'agriculture biologique	273
• CHAPITRE II - Trame verte, trame bleue	274
• <i>Article 45</i> (Articles L. 371-1 à L. 371-6 [nouveaux] du code de l'environnement) Constitution d'une trame verte et bleue	274
• <i>Article 46</i> (Articles L. 212-1 et L. 214-17 du code de l'environnement) Mesures de coordination	285
• CHAPITRE III - Dispositions relatives à la protection des espèces et des habitats	286
• <i>Article 47</i> (Articles L. 411-1, L. 411-2 et L. 415-3 du code de l'environnement) Plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement des espèces	286
• <i>Article 48</i> (Articles L. 414-9 et L. 414-10 [nouveaux] du code de l'environnement) Renforcement des plans nationaux d'action pour la protection des espèces menacées et des conservatoires botaniques nationaux	289
• <i>Article 49</i> (Article L. 310-1 du code de l'environnement) Création d'une structure chargée de l'inventaire et de la conservation du patrimoine naturel de la Guyane	293
• <i>Article 50</i> (Articles L. 211-7-1 [nouveau] et L. 216-1 du code de l'environnement) Intervention sur les ouvrages hydrauliques privés pour assurer la continuité écologique des eaux	297
• <i>Article 51</i> (Article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et article L. 213-8-2 [nouveau] du code de l'environnement) Habilitation des agences de l'eau à acquérir des zones humides particulièrement menacées	299
• <i>Article 52</i> (Articles L. 211-1-4 [nouveau], L. 216-1, L. 216-3 et L. 216-5 du code de l'environnement) Mise en place d'une bande enherbée de cinq mètres le long des cours d'eau	305
• <i>Article 53</i> (Article L. 333-1 du code de l'environnement) Simplification de la révision des chartes des parcs naturels régionaux	308
• <i>Article 53 bis (nouveau)</i> (Article L. 333-1 du code de l'environnement) Possibilité, pour les parcs naturels régionaux, d'être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation	311
• <i>Article 54</i> Prorogation du classement des parcs naturels régionaux	312
• CHAPITRE IV - Dispositions relatives à l'assainissement et aux ressources en eau	313
• <i>Article 55</i> (Article L. 511-3 du code rural) Habilitation des chambres d'agriculture à bénéficier d'une autorisation de prélèvement collective	314

• <i>Article 56</i> (Articles L. 212-4 et L. 213-2 du code de l'environnement, article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) Coopération intercommunale dans le domaine de l'eau	315
• <i>Article 57</i> (Article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales et articles L. 1331-1-1 et L. 1331-6 du code de la santé publique) Contrôle des installations d'assainissement non collectif par les communes	320
• <i>Article 58</i> (Articles L. 2224-5, L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales et articles L. 213-10-9 et L. 213-14-1 du code de l'environnement) Inventaire des réseaux de distribution d'eau des collectivités et incitation à la réduction des fuites en réseaux	323
• <i>Article 59</i> (Article L. 1321-2 du code de la santé publique) Protection des périmètres de captage d'eau	328
• CHAPITRE V - Dispositions relatives à la mer	329
• <i>Article 60</i> (Articles L. 219-1 à L. 219-5 [nouveaux] du code de l'environnement) Stratégie de gestion intégrée de la mer et du littoral	330
• <i>Article 61</i> (Articles 41 et 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral) Conseil national de la mer et du littoral	337
• <i>Article 62</i> Adaptation des dispositions relatives aux documents stratégiques de façade à la situation des collectivités territoriales d'outre-mer	339
• <i>Article 63</i> (Article L. 644-15 [nouveau] du code rural) Création d'un écolabel pour les produits de la pêche	342
• CHAPITRE VI - Dispositions complémentaires	344
• <i>Article 64</i> (Article 68-20-1 [nouveau] du code minier) Schéma d'orientation minière de la Guyane	344
• <i>Article 64 bis (nouveau)</i> (Article 68-20-1 du code minier) Consultation de la commission départementale des mines sur le schéma minier guyanais	346
• <i>Article 65</i> (Article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales) Recherche dans le domaine de l'eau et de l'assainissement	347
• TITRE V - RISQUES, SANTÉ, DÉCHETS	349
• CHAPITRE I^{ER} - Exposition à des nuisances lumineuses ou sonores	349
• <i>Article 66</i> (Articles L. 583-1 à L. 583-5 [nouveaux] du code de l'environnement) Prévention de la pollution lumineuse et modalités de contrôle	349
• <i>Article 67</i> Réforme de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores et aéroportuaires (ACNUSA)	356
• <i>Article 68</i> (Articles L. 227-1, L. 227-3, L. 227-4, L. 227-5, L. 227-7 et L. 227-9 du code de l'aviation civile) Compétences de l'ACNUSA	361
• <i>Article 69</i> (Article L. 147-2 du code de l'urbanisme) Soumission des nouveaux aéroports à la réglementation sur les plans d'exposition au bruit	369
• CHAPITRE II - Autres expositions comportant un risque pour la santé	371
• <i>Article 70</i> (Articles L. 220-1 et L. 220-2 du code de l'environnement) La protection de l'atmosphère intègre la lutte contre les émissions de gaz à effets de serre	371
• <i>Article 71</i> (Article L. 221-3 et articles L. 221-7 et L. 221-8 [nouveaux] du code de l'environnement) Principe d'une surveillance de la qualité de l'air intérieur	374
• <i>Article 72</i> (Articles L. 32-1, L. 34-9 et L. 34-9-1 du code des postes et des télécommunications électroniques, articles L. 5231-3 et L. 5231-4 [nouveaux] du code de	

la santé publique et article 17bis [nouveau] de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie) Encadrement règlementaire sur les ondes électromagnétiques	379
• <i>Article 73</i> (Articles L. 523-1 à L. 523-4 [nouveaux] du code de l'environnement, article L. 5161-1 [nouveau] du code de la santé publique et article L. 253-8 du code rural) Obligation de déclaration et d'information sur les substances nanoparticulaires	400
• CHAPITRE III - Dispositions relatives aux déchets	412
• <i>Article 74</i> (Article L. 4211-2-1 [nouveau] du code de la santé publique) Filière de récupération spécifique des déchets d'activité de soins perforants utilisés en auto-traitement	412
• <i>Article 75</i> (Article L. 125-6 et L. 125-7 [nouveaux] du code de l'environnement) Information de l'acquéreur d'un terrain sur l'état de pollution du sol	416
• <i>Article 76</i> (Articles L. 156-1 et L. 156-2 [nouveaux] du code des ports maritimes) Pouvoir de substitution de l'État pour l'élaboration de plans de déchets portuaires	420
• <i>Article 77</i> (Article L. 111-10-4 [nouveau] et articles L. 111-10-1, L. 152-1 et L. 152-4 du code de l'urbanisme) Diagnostic relatif à la gestion des déchets avant la démolition d'un bâtiment	425
• <i>Article 77 bis (nouveau)</i> Obligation de récupération des déchets d'équipement électriques et électroniques	427
• <i>Article 78</i> (Articles L. 541-14 et L. 541-15 du code de l'environnement) Objectifs de prévention et limitation dans les plans de gestion des déchets	429
• <i>Article 78 bis (nouveau)</i> (Article L. 541-10-4 du code de l'environnement).....	433
• <i>Article 78 ter (nouveau)</i> (Article L. 541-10-8 [nouveau] du code de l'environnement) Clarification de la signalétique « Point vert »	434
• <i>Article 78 quater (nouveau)</i> (Article L. 541-10-7 [nouveau] du code de l'environnement) Responsabilité élargie du producteur pour la filière d'ameublement	436
• <i>Article 79</i> (Articles L. 541-14-1 et L. 655-6-1 [nouveaux] du code de l'environnement et article L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales) Plan départemental de traitement des déchets issus des chantiers du BTP	437
• <i>Article 80</i> (Article L. 541-21-1 [nouveau] du code de l'environnement) Collecte sélective des déchets des gros producteurs de déchets organiques	440
• <i>Article 81</i> (Article L. 541-25-1 [nouveau] du code de l'environnement) Limitation des capacités d'élimination ou d'enfouissement des déchets	444
• TITRE VI - GOUVERNANCE	447
• CHAPITRE I^{ER} - Dispositions relatives aux entreprises et à la consommation	447
• <i>Article 82</i> (Article L. 214-12 du code monétaire et financier) Prise en compte par les gérants de portefeuilles des préoccupations de développement durable	447
• <i>Article 83</i> (Articles L. 225-102-1 et L. 823-16 du code de commerce, article L. 114-7 du code de la mutualité, article L. 511-35 du code monétaire et financier, article L. 322-26-2-2 du code des assurances, article L. 524-2-1 du code rural et article 8 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération) Obligation pour les entreprises de plus de 500 salariés de présenter un bilan social et environnemental	450
• <i>Article 84</i> (Article L. 223-3 du code du commerce et article L. 512-17 du code de l'environnement) Renforcement de la responsabilité de la société-mère en cas de pollution grave causée par une de ses filiales	456
• <i>Article 85</i> (Articles L. 112-10 et L. 121-15-4 [nouveaux] et article L. 214-1 du code de la consommation) Étiquetage obligatoire du « coût carbone » des produits et de leur emballage	463

• CHAPITRE II - Réforme des études d'impact	472
• Article 86 (Articles L. 122-1, L. 122-1-1 [nouveau], L. 122-2, L. 122-3 et articles L. 122-3-1 à L. 122-3-5 [nouveaux] du code de l'environnement) Renforcement des études d'impact	472
• Article 87 Entrée en vigueur de l'article 86	491
• Article 88 (Article L. 122-4 du code de l'environnement) Évaluation des incidences au titre de NATURA 2000	492
• Article 89 (Article L. 122-8 du code de l'environnement) Consultation du public	495
• CHAPITRE III - Réforme de l'enquête publique	497
• Article 90 (Articles L. 123-1 à L. 123-19 du code de l'environnement) Simplification des procédures d'enquête	497
• Article 90 bis (nouveau) (Articles L. 122-15 et L. 123-16 du code de l'urbanisme) Plan local d'urbanisme et enquête publique	517
• Article 91 (Article L. 126-1 du code de l'environnement) Mise en cohérence	518
• Article 92 (Articles L. 11-1, L. 11-1-1, L. 11-9 et L. 23-2 du code de l'expropriation) Modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	519
• Article 93 Modalités d'entrée en vigueur de la réforme	522
• Article 94 (Divers codes modifiés) Mesures de rattachement des enquêtes concernant des décisions ayant trait à l'environnement à l'enquête publique du type « Bouchardeau »	523
• Article 94 bis (nouveau) (Divers codes modifiés) Mises à disposition du public de l'étude d'impact et diverses mesures	539
• Article 94 ter (nouveau) (Divers codes modifiés) Rattachement de diverses enquêtes publiques au régime du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	540
• Article 94 quater (nouveau) (Divers codes modifiés) Rattachement de diverses enquêtes publiques au régime du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	543
• CHAPITRE IV - Dispositions diverses relatives à l'information et la concertation	544
• Article 95 (Articles L. 121-3, L. 121-9, L. 121-10 et articles L. 121-13-1 et L. 121-16 [nouveaux] du code de l'environnement) Élargissement de la composition de la CNDP	544
• Article 96 (Article L. 125-1 et article L. 125-2-1 [nouveau] du code de l'environnement) Autoriser les préfets à mettre en place des instances d'information et de concertation	554
• Article 97 (Article L. 125-8 [nouveau] du code de l'environnement) Création d'instances de suivi sur les projets d'infrastructures linéaires	557
• Article 98 (Article L. 141-3 [nouveau] du code de l'environnement) Définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux	559
• Article 99 (Article L. 581-14 du code de l'environnement) Composition du groupe de travail sur le projet de réglementation spéciale des zones de publicité	565
• Article 100 Modification de l'intitulé des conseils économiques et sociaux régionaux	567
• CHAPITRE V - Débat en matière de développement durable	569
• Article 101 (Articles L. 2311-1-1, L. 3311-2, L. 4310-1 [nouveaux] et articles L. 3561-1 et L. 4425-7 du code général des collectivités territoriales) Rapport sur la situation en matière de développement durable présenté par les collectivités territoriales avant le débat d'orientation budgétaire	569

- CHAPITRE VI - **Dispositions diverses**.....572
- *Article 102* **Autoriser le Gouvernement à modifier le code de l'environnement par ordonnance**572

- TITRE VII - **DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES**.....576

- *Article 103* **Concession des aérodromes de Nantes**576
- *Article 104* **Habilitation à adapter par ordonnance les dispositions du projet de loi aux départements et régions d'outre-mer**578

Mesdames, Messieurs,

Déposé au Sénat le 12 janvier 2009, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement constitue une nouvelle étape dans le processus du Grenelle engagé à l'été 2007. Après la phase participative qui a débouché sur la formulation de quelque 268 engagements fin 2007, après la phase des comités opérationnels élaborant des pistes pour concrétiser ces engagements, après la phase de la loi de programmation, dite de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, phase qui vient tout juste de s'achever et qui a permis d'affirmer solennellement les objectifs de l'Etat dans le domaine environnemental, ce nouveau texte correspond au moment normatif du « processus grenellien », puisqu'il entend traduire en obligations, interdictions ou permissions les principes précédemment affirmés.

A la fois par sa taille (7 titres, 104 articles) et par la diversité des thèmes qu'il aborde (bâtiments et urbanisme, transports, énergie, biodiversité, risques, santé, déchets et gouvernance), le projet de loi portant engagement national pour l'environnement est un texte d'une ampleur inhabituelle. Il n'est de ce point de vue que le reflet de l'approche globale et ambitieuse du Grenelle de l'environnement, qui, pour répondre à l'urgence écologique, suppose une vaste mutation de notre société, affectant tous les domaines de notre existence.

Compte tenu de la diversité et de la complexité des différents thèmes abordés par ce texte, votre commission a désigné, de manière là encore assez inhabituelle, quatre de ses membres de lui faire rapport : M. Dominique Braye, rapporteur du Titre I (Bâtiments et urbanisme) et du chapitre troisième (Dispositions relatives aux déchets) du Titre V ; M. Louis Nègre, rapporteur du Titre II (Transports) et des chapitres premier (Lutte contre les nuisances lumineuses et sonores) et deuxième (Autres expositions comportant un risque potentiel pour la santé) du Titre V ; M. Bruno Sido, rapporteur des Titres III (Energie) et IV (Biodiversité) et M. Daniel Dubois, rapporteur des Titre VI (Gouvernance) et VII (Dispositions complémentaires).

Un dernier élément contribue à donner à ce texte un statut un peu particulier, à savoir qu'il fait partie des premiers textes que votre commission a examinés dans le cadre de la nouvelle procédure législative issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008. L'expérimentation des nouvelles règles législatives sur un texte aussi complexe constituait pour votre commission un défi en termes d'organisation. Elle se félicite donc d'avoir pu disposer du temps et de la sérénité nécessaires pour procéder à son étude tout en mettant en place de nouvelles règles de fonctionnement. Déposé en début d'année, examiné par votre commission avant l'été, le texte sera débattu en séance publique lors de la session extraordinaire de septembre. Ce délai a permis à vos rapporteurs de conduire 154 auditions organisées devant le

groupe de suivi du Grenelle de l'environnement¹ entre mars et juin 2009, tandis que votre commission, après les auditions des ministres et des principales organisations professionnelles concernées, en a réalisé 9. Cette riche information recueillie dans la phase de préparation des débats auprès de tous les acteurs concernés par le Grenelle a ensuite permis de nourrir des échanges approfondis et constructifs lors de trois séances « marathon », les 27 mai, 10 juin et 8 juillet 2009, au cours desquelles 1089 amendements ont été examinés par votre commission, 349 étant finalement adoptés pour constituer le texte qui sera débattu par le Sénat en séance publique.

Malgré son ambition, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement ne suffit toutefois pas à répondre à tous les objectifs affichés dans la loi de programmation de mise en œuvre du Grenelle, non pas parce que ces objectifs auraient été abandonnés, mais, simplement, parce que ce projet de loi n'est jamais qu'un élément, aussi important soit-il, inscrit dans un ensemble normatif plus vaste. Pour mémoire, la loi de finances pour 2009 contenait déjà des dispositions destinées à traduire concrètement, par anticipation, certains des objectifs du Grenelle I, par exemple l'éco-redevance sur les poids lourds, l'éco prêt à taux zéro pour les travaux de rénovation dans le bâtiment ou encore le doublement du crédit d'impôt « agriculture biologique ». La loi de finances rectificative pour 2008 comportait également plusieurs dispositions « grenelliennes », comme l'instauration d'un malus annuel applicable aux véhicules émettant plus de 250 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre. Enfin, la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés qui constitue l'un des piliers de la mise en œuvre du Plan de relance de l'économie, comprend également un volet « vert » relativement important et équilibré. Et il ne fait pas de doute que d'autres textes législatifs et réglementaires seront nécessaires pour compléter ce travail, notamment en précisant la forme d'une contribution climat-énergie.

Même s'il n'est pas encore tout à fait achevé, le Grenelle de l'environnement est néanmoins, deux ans après le début du processus, suffisamment avancé pour qu'il soit utile de dresser un bilan de ses progrès et de s'interroger sur ses perspectives. De ce point de vue, il a paru utile à votre commission de s'interroger tout particulièrement sur son impact économique, tant il est nécessaire, dans une période de crise économique exceptionnellement forte, de s'assurer que la politique menée en faveur de l'environnement non seulement n'est pas un obstacle au dynamisme mais qu'elle constitue même un puissant facteur pour le stimuler.

¹ Constitué en juillet 2007, le groupe de suivi du Grenelle de l'environnement est composé de M. Bruno Sido, président (UMP) ; M. Paul Raoult, rapporteur (Soc) ; M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (UMP) ; M. Gérard César (UMP) ; M. Francis Grignon (UMP) ; Mme Elisabeth Lamure (UMP) ; M. Philippe Leroy (UMP) ; M. Louis Nègre (UMP) ; M. Thierry Repentin (Soc) ; M. Marc Daunis (Soc) ; M. Jean-Marc Pastor (Soc) ; M. Daniel Soulage (UC) ; M. Jean-Claude Merceron (UC) ; M. Gérard Le Cam (CRC) ; M. Philippe Darniche (NI) ; M. François Fortassin (RDSE).

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UNE CROISSANCE À LA FOIS DYNAMIQUE ET ENVIRONNEMENTALEMENT SOUTENABLE

Les acteurs du Grenelle de l'environnement (qu'il s'agisse des représentants du monde de l'entreprise, des syndicats, des collectivités locales, des représentants de l'administration ou encore des associations de défense de l'environnement) ont d'emblée inscrit leur réflexion et leurs propositions dans le refus de deux visions opposées des liens entre économie et environnement : l'approche malthusienne, qui pose qu'il faut choisir entre croissance économique et environnement de qualité, et l'approche « économiciste », qui n'a toujours pas intégré dans sa réflexion la problématique environnementale. Par opposition à ces deux visions de l'avenir économique, qui condamnent soit à la régression économique, soit à la régression écologique, le processus du Grenelle s'est placé dans la perspective (le pari ?) d'une (ré)conciliation entre croissance économique, justice sociale et soutenabilité environnementale.

Cependant, depuis le lancement du processus à l'été 2007, la conjoncture économique nationale et mondiale s'est fortement détériorée et, dans ce contexte, des interrogations, sinon des doutes, s'expriment au sujet de l'impact économique des mesures en faveur de l'environnement : la transition vers une économie pauvre en carbone n'impose-t-elle pas des contraintes trop fortes sur la croissance ? Comment au niveau national et international le coût des mesures de conversion va-t-il être réparti ? N'y a-t-il pas un risque de partage inéquitable de l'effort générant une distorsion de la concurrence ? La France, qui contribue pour à peine plus de 1 % aux émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) et qui se situe déjà dans le classement de tête des nations du point de vue des standards environnementaux, ne prend-elle pas un risque économique disproportionné en redoublant d'effort en la matière ?

Devant ces inquiétudes compréhensibles et compte tenu du caractère, il est vrai un peu vague, des notions de « croissance verte » ou de « développement durable », il est nécessaire de s'interroger sur les moyens de concilier performance économique et respect de l'environnement. Votre commission estime à cet égard que si les mesures du Grenelle impliquent des dépenses d'un montant élevé et font peser sur certains secteurs des contraintes accrues, ces dépenses sont également le vecteur de transformations économiques susceptibles d'avoir un impact global positif sur la croissance, l'emploi et le bien-être. Il faut veiller, toutefois, à un pilotage réaliste de la transition vers une croissance plus verte, de manière à atténuer certains inconvénients qui pourraient l'accompagner, en prenant en compte les phénomènes de distorsion de concurrence sur les marchés mondiaux ou la question de l'accompagnement économique et social du recul de l'activité et

de l'emploi dans les secteurs utilisant beaucoup d'énergie fossile ou de matières premières.

A. UN EFFORT NÉCESSAIRE, MAIS PAS UN SACRIFICE

1. La nécessité de prendre sans tarder des mesures fortes

a) Une situation d'urgence écologique qui impose des objectifs ambitieux

Il est désormais admis que le réchauffement climatique est une réalité, qu'il a sa cause principale dans des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES) et qu'il va se poursuivre dans les décennies à venir en exerçant des contraintes significatives sur l'activité humaine. Selon les troisième (2001) et quatrième (2007) rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), l'augmentation des températures moyennes mondiales devrait ainsi se situer entre 1,1 et 6,4°C en 2100, avec une probabilité forte de dépasser le seuil des 2°C supplémentaires au-delà duquel l'impact sur les conditions de vie de l'humanité est considéré comme inquiétant. Pour éviter de franchir ce seuil « critique », il n'existe pas d'autre solution que d'infléchir sans tarder le flux des émissions de GES de manière à maintenir une teneur atmosphérique en CO₂ inférieure à 550 parties par million (ppm).

Ces données climatologiques, qui forment le cadre de référence des politiques actuelles de lutte contre le réchauffement climatique, ont conduit plusieurs pays, principalement en Europe, à définir des objectifs environnementaux beaucoup plus ambitieux que ceux adoptés dans le cadre du protocole de Kyoto. Ainsi, avec l'adoption du « paquet » législatif climat-énergies renouvelables en décembre 2008, l'Union européenne s'est engagée, d'ici 2020, à augmenter de 8,5 % à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique globale et à réduire ses émissions d'au moins 20 % par rapport à 1990, cet objectif pouvant être porté à 30 % dans le cas où un accord international serait conclu. L'accord prévoit aussi que 20 % d'économies d'énergie soient réalisées. **Le « paquet » répond donc à l'objectif politique « 3 fois 20 en 2020 ».**

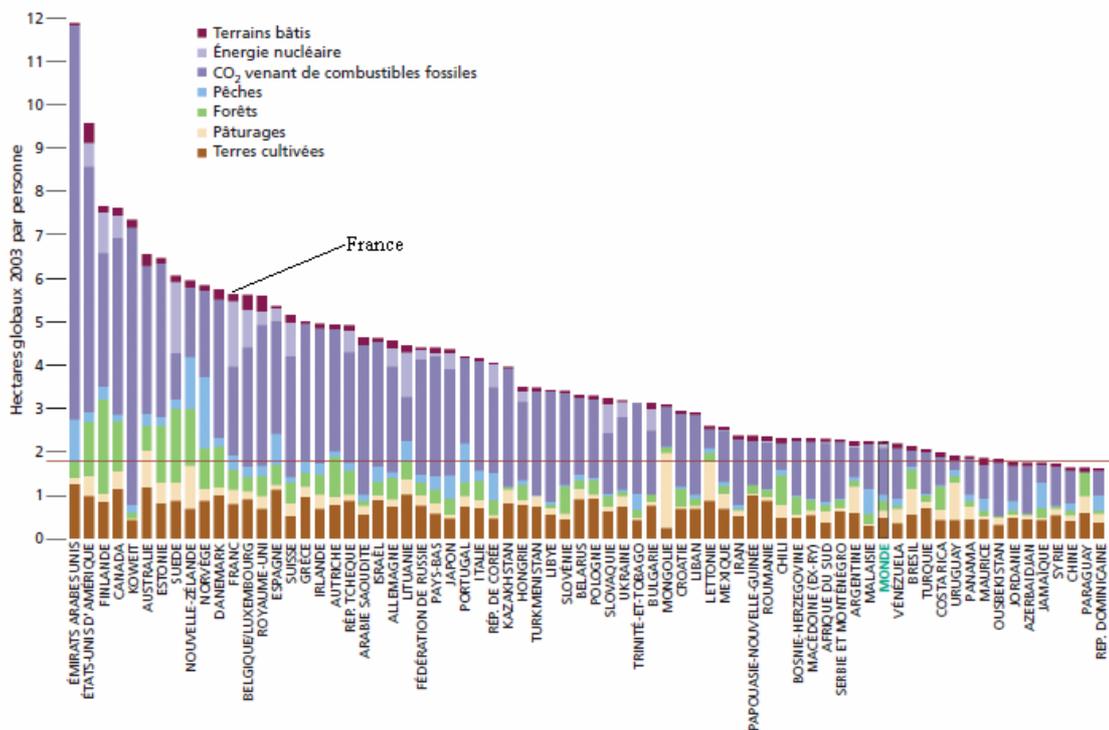
Quant à la France, elle s'est fixée, dans le cadre du plan Climat, « l'objectif facteur 4 », c'est-à-dire une division par 4 de ses émissions de GES par rapport au niveau actuel, à l'horizon 2050, soit une diminution de 3 % par an en moyenne. La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement reprend cet objectif dans son article 2 en précisant que la France devra ramener, à cette échéance, ses émissions annuelles de gaz à effet de serre à un niveau inférieur de 140 millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone à celui de 1990.

Au-delà du problème du réchauffement climatique, qui a eu le mérite de mobiliser les décideurs politiques, les acteurs économiques et l'opinion publique autour des enjeux environnementaux, se pose de façon plus générale la question de l'empreinte écologique d'un mode de développement économique qui apparaît de plus en plus comme insoutenable : épuisement progressif des ressources non-renouvelables (notamment des sources d'énergies fossiles dont la disponibilité à très bas prix a « nourri » la croissance depuis deux siècles), atteinte à la biocapacité du monde, c'est-à-dire à sa capacité à renouveler les ressources utilisées par l'activité humaine (ce qu'illustrent les menaces sur les ressources halieutiques, la déforestation ou encore les pressions sur les ressources en eau). C'est bien l'ensemble de ces enjeux environnementaux que le développement économique doit désormais prendre en compte, sans se focaliser uniquement sur le thème des émissions de GES.

QUELQUES EXEMPLES D'ATTEINTES À LA BIOCAPACITÉ

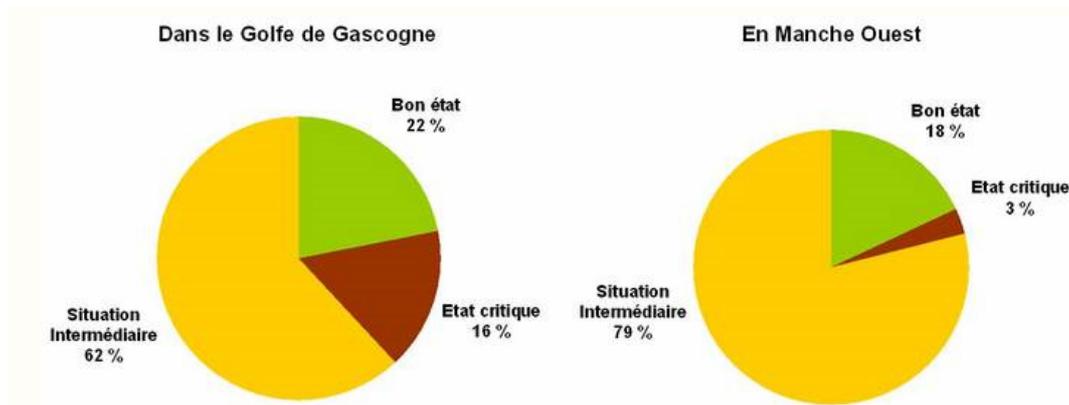
Selon les calculs du Global Footprint Network, les habitants de la planète consommeraient, chaque année, en ressources renouvelables, 20 % de plus que ce que peut produire de façon soutenable la planète. Nos sociétés vivent donc déjà à crédit par rapport à l'environnement et ce alors même que la plus grande partie de la population mondiale n'a pas encore accès au mode de vie occidental auquel elle aspire à parvenir.

● Une empreinte écologique excessive : comparaison nationale (en ha/personne)



Source : Global footprint network, rapport 2006.

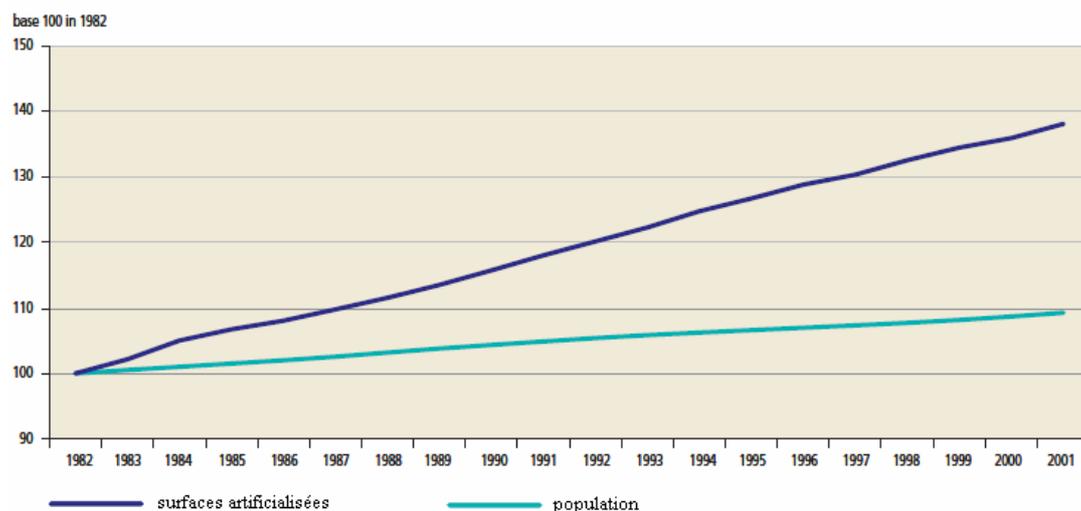
● Une pression très forte sur les stocks halieutiques



Source : IFREMER.

Une évaluation de l'état de 53 stocks de poissons exploités de façon commerciale dans le Golfe de Gascogne et dans l'ouest de la Manche a été réalisée par l'Ifremer en 2005, au regard de leur faible biomasse ou de leur taux d'exploitation élevé. Elle montre que, dans le Golfe de Gascogne, 22 % des captures proviennent de stocks en bon état (sardine du golfe de Gascogne, tourteau, bar, céphalopodes, etc.), 62 % de stocks en situation intermédiaire (anchois, merlu, langoustine, etc.) et 16 % de stocks en situation critique (dorade rose, anguille, sole, maquereau, etc.). En Manche Ouest, ces valeurs sont respectivement de 18 %, 79 % et 3 %.

● Une croissance considérable des surfaces artificialisées en France



Source : IFEN.

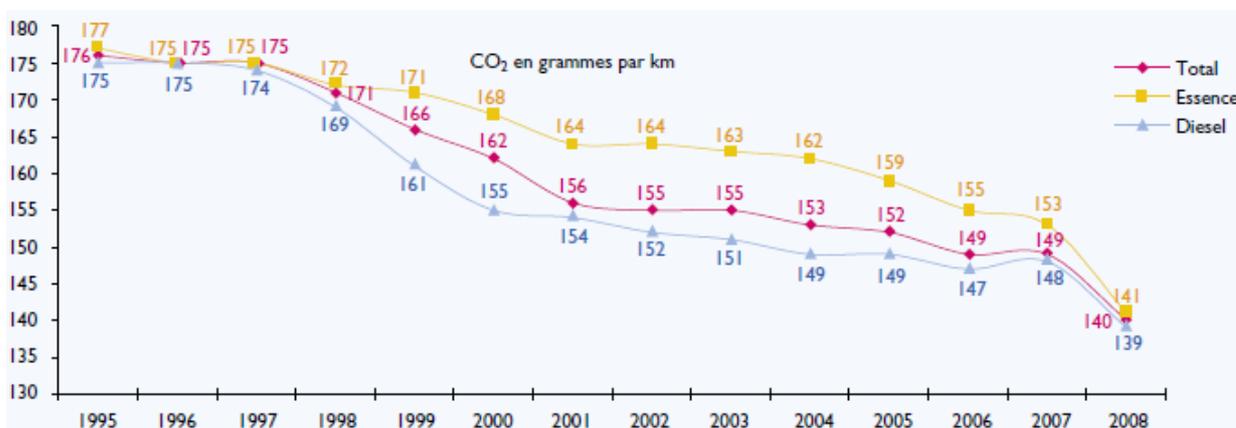
Entre 1982 et 2001, les surfaces artificialisées en France ont augmenté de près de 40 % pour couvrir environ 48 000 km². Les routes et parkings représentent 39 % de ce total.

b) Une mobilisation qui a déjà commencé, mais qui doit s'amplifier

Depuis la fin des années 1980, la plupart des pays développés ont pris conscience de l'importance des enjeux environnementaux et des progrès non négligeables ont été accomplis pour mieux concilier développement économique et préservation de l'environnement. Ces progrès peuvent être mis en évidence à travers une multitude d'exemples particuliers, mais ils apparaissent aussi à travers des macro-indicateurs.

Parmi les exemples particuliers, on peut citer celui de l'automobile. Sous l'effet combiné des incitations fiscales et de la hausse du prix du pétrole, les constructeurs ont en effet réalisé des efforts importants pour réduire les rejets de leurs véhicules tandis que les consommateurs ont de plus en plus tendance à porter leur choix vers des catégories de véhicules moins émettrices. Il en résulte une baisse continue de la moyenne des émissions de CO₂ des véhicules neufs : sur le marché français, la quantité de CO₂ moyenne émise par les véhicules produits dans l'année pour parcourir 1 km a baissé de 20 % depuis 1995.

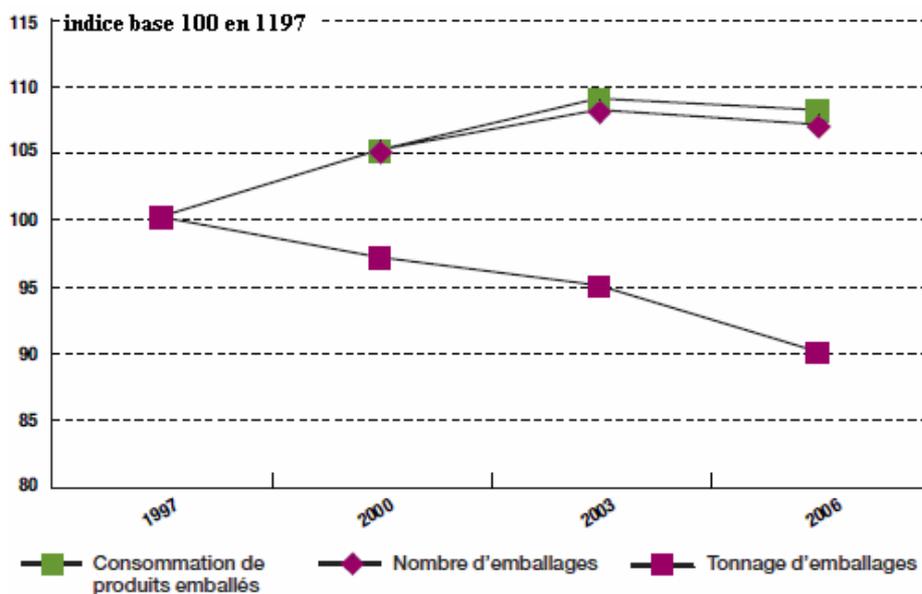
ÉMISSIONS MOYENNES DE CO₂ DES VÉHICULES NEUFS EN FRANCE



Source : ADEME, mars 2009.

Un autre exemple de ces progrès est la « révolution tranquille » que connaissent les emballages, puisqu'on assiste à un découplage progressif entre consommation de produits emballés et tonnage des emballages. En dix ans, le nombre d'emballage a augmenté de 7 %, tandis que le tonnage des emballages diminuait de 10 %.

ÉVOLUTION DU TONNAGE D'EMBALLAGES EN FRANCE



Source : ADEME/Adelphé/Eco-Emballages

Les progrès réalisés dans de multiples domaines de la vie économique se retrouvent bien entendu dans les statistiques globales. Plusieurs indicateurs « macro » de développement durables sont en effet orientés dans la bonne direction.

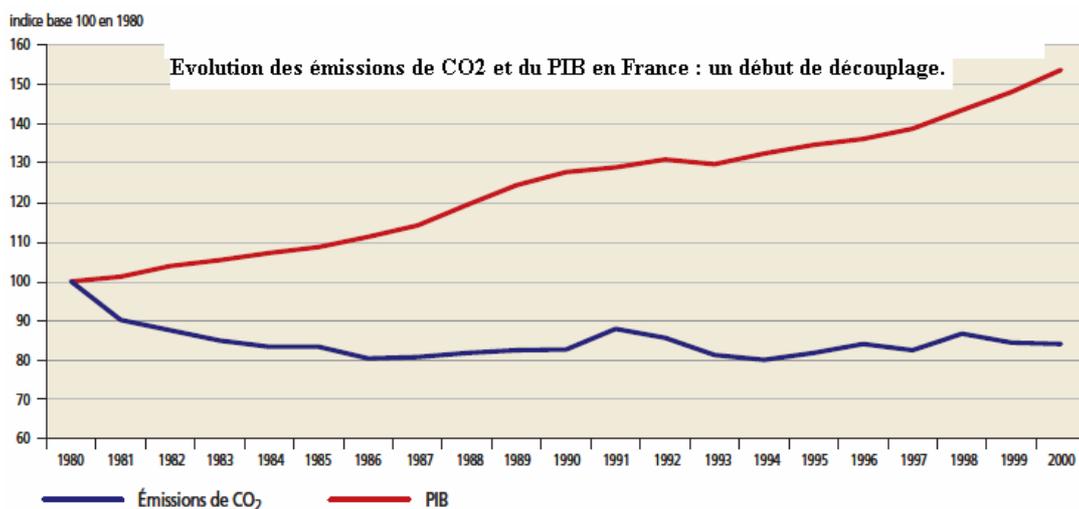
C'est le cas en premier lieu du niveau global des émissions de GES, qui est à la baisse en Europe de façon générale et en France en particulier. Les émissions dans notre pays se sont établies en 2006 à 541 millions de tonnes équivalent CO_2 , soit 4 % de moins que le niveau de 1990. La France fait donc d'ores et déjà mieux que les objectifs qu'elle s'était engagée à atteindre en 2012 dans le cadre du protocole de Kyoto, à savoir une stabilisation de ses émissions, et ce alors même qu'elle partait d'un niveau déjà très bas par rapport aux autres pays développés.

ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE GES EN EUROPE

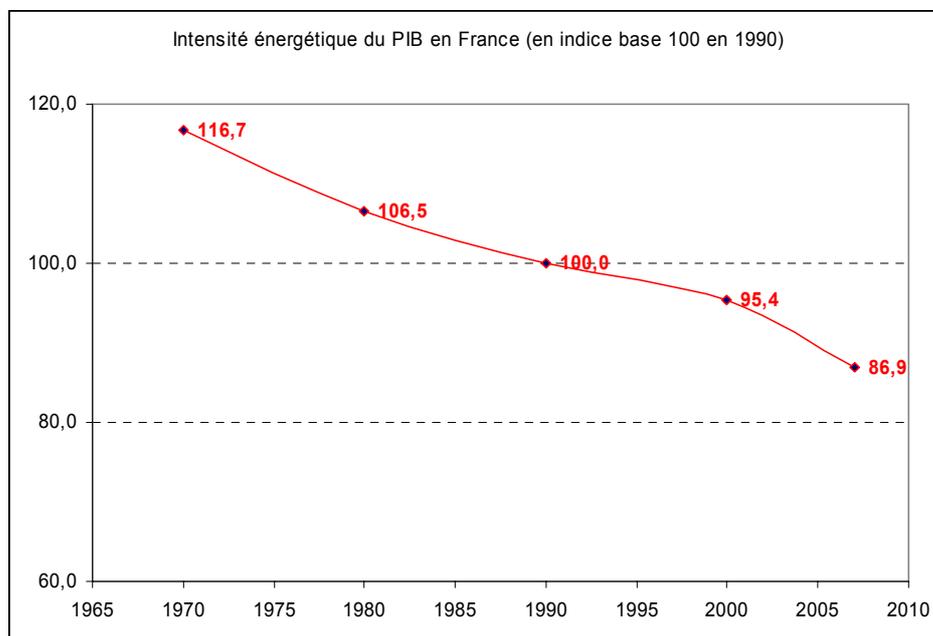
	Emissions 2006 (en millions de t équivalent CO ₂)	1990-2006 (en %)	Objectifs Kyoto 2008-2012 (en %)
Allemagne	1005	-18,2	-21
Autriche	91	15,1	-13
Belgique	137	-5,2	-7,5
Bulgarie	71	-38,9	-8
Danemark	71	2,1	-21
Espagne	433	50,6	15
Estonie	19	-54,6	-8
Finlande	80	13,2	0
France	541	-3,9	0
Grèce	133	27,3	25
Hongrie	79	-20	-6
Irlande	70	25,6	13
Italie	568	9,9	-6,5
Lettonie	12	-56,1	-8
Lituanie	23	-53	-8
Pays-Bas	208	-2	-6
Pologne	401	-11,7	-6
Portugal	83	40,7	27
République tchèque	148	-23,7	-8
Roumanie	157	-36,7	-8
Royaume-Uni	652	-15,1	-12,5
Slovaquie	49	-33,6	-8
Slovénie	21	10,8	-8
Suède	66	-8,7	4
Union européenne à 15	4151	-2,2	-8
Union européenne à 27	5143	-7,7	
Etats-Unis	7 017	14,4	

Source : MEEDDAT.

L'intensité en carbone du PIB est également favorablement orientée. La croissance de la France est en effet nettement moins intensive en carbone que par le passé : pour produire un point de PIB, elle émet en effet aujourd'hui 25 % de moins de GES qu'en 1990, ce qui indique un début de découplage entre croissance économique et émissions de GES.



L'intensité énergétique de la croissance, qui mesure le rapport de la consommation d'énergie au PIB et représente donc la quantité d'énergie nécessaire pour constituer une unité de PIB, évolue elle-aussi dans le bon sens. L'intensité énergétique primaire de la France a en effet diminué de 25 % entre 1973 et 2001.

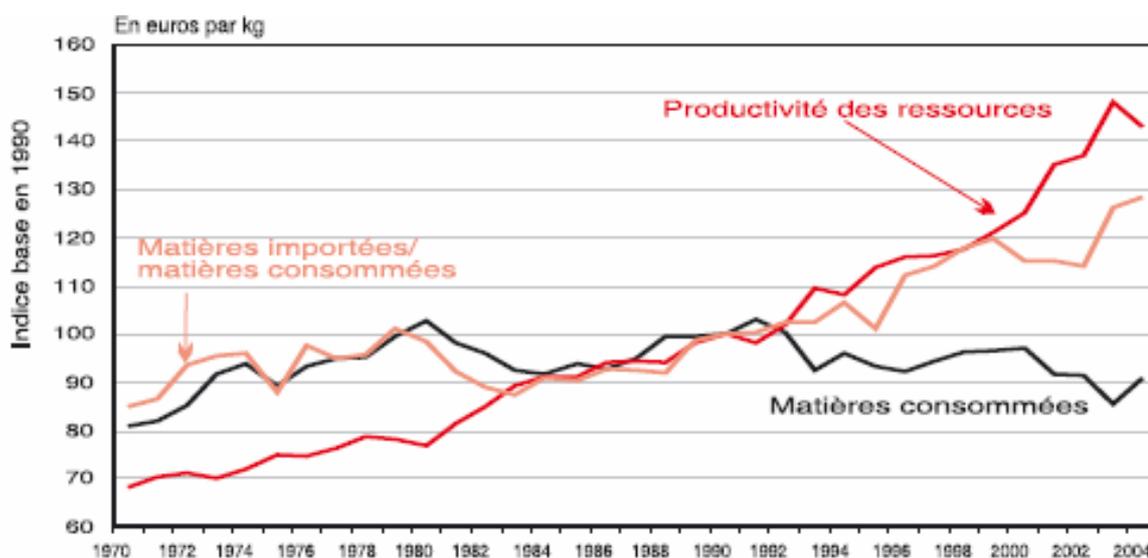


Source : INSEE.

Enfin, l'évolution de la productivité des ressources, qui rapporte le PIB à la consommation intérieure de matières et qui donne donc une mesure de l'efficacité matérielle d'une économie, indique aussi un découplage relatif entre utilisation des ressources naturelles et croissance économique. La

productivité des ressources en France a augmenté de moitié en 30 ans (voir graphique ci-dessous), ce qui s'explique notamment par le développement des services et le remplacement partiel du pétrole et du charbon par des combustibles nucléaires. Sur la période récente, entre 2000 et 2004, la productivité des ressources de la France a même crû au rythme très élevé de 3,5 % par an, contre + 2,3 % par an en moyenne pour l'UE-15.

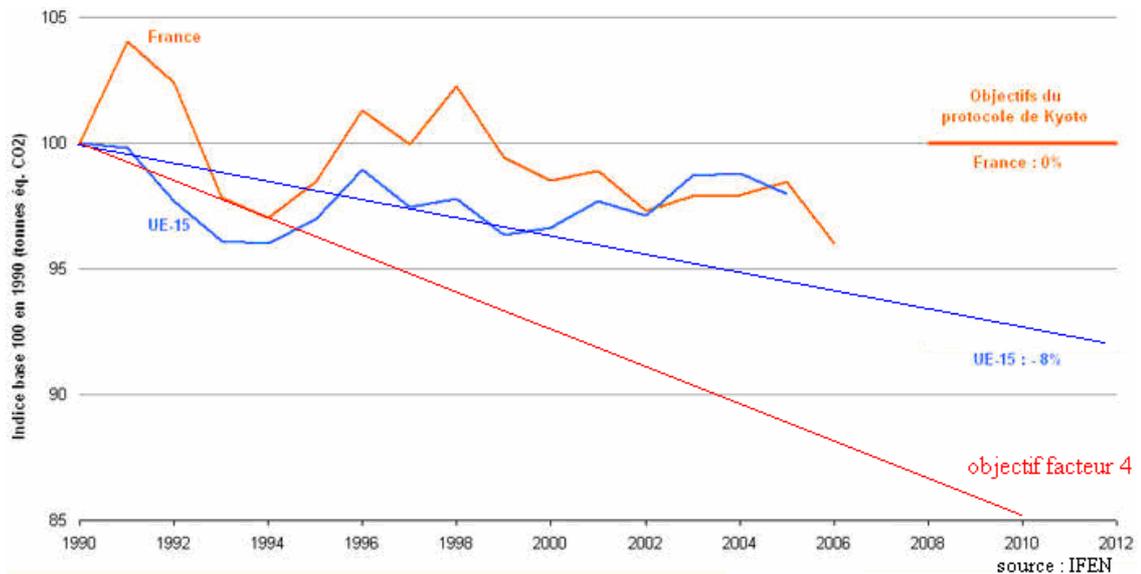
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DES RESSOURCES EN FRANCE



Source : INSEE, IFEN.

Malgré ces résultats encourageants, il faut cependant être conscient que la France, ni aucun autre pays dans le monde d'ailleurs, n'est encore au niveau des objectifs qu'il faudrait atteindre pour faire face aux dangers du réchauffement climatique et aux autres défis environnementaux. Notre pays, en particulier, qui fait pourtant partie des « très bons élèves » en matière de rejets de GES, ne se situe pas encore sur le « sentier facteur 4 », c'est-à-dire sur la trajectoire d'une diminution annuelle de ses émissions de 3 % par an, comme l'illustre le graphique ci-dessous. C'est que, jusqu'à présent, la baisse de l'intensité en carbone de la croissance a toujours été compensée par un « effet rebond », à savoir que la hausse du volume de la production est plus rapide que la baisse de l'intensité en carbone du PIB.

LA FRANCE FACE À SES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES GAZ À EFFET DE SERRE



c) Prendre en compte le prix de la nature dans le calcul économique : la stratégie de la rectification du signal-prix

La dérive écologique de notre système économique s'explique par un biais structurel du système des prix de marché, qui ne prend pas en compte -ou très mal- le « prix » de la nature. Notre vie économique et sociale s'est en effet organisée, depuis deux siècles, sur le principe d'une exploitation gratuite, ou à un prix fortement sous-évalué, des biens et des services fournis par la planète. C'est vrai en particulier des ressources en énergies fossiles ou en matières premières : elles ont été prises en compte dans le calcul économique au coût de l'extraction, de la transformation et du transport, mais leur production proprement dite, qui résulte d'un processus naturel s'étendant sur des millions d'années, est restée extérieure au champ économique. Il en va de même des coûts externes résultant de leur utilisation, notamment les émissions de gaz à effet de serre à l'origine du réchauffement climatique et de ses dégâts.

Cette situation de gratuité ou de très faible coût des biens et des services naturels, sans rapport avec leur rareté véritable, a eu pour conséquence que le jeu du marché a conduit à une allocation des ressources productives sous-optimale, dont le caractère parfois aberrant apparaît pleinement aujourd'hui. L'un des exemples les plus frappants des errements résultants de **l'illusion de l'abondance énergétique** est celui des logiques de localisation spatiale des activités économiques. Les systèmes de transports (routiers, maritimes, ferroviaires, aériens) « dopés » par une énergie bon marché ont en effet permis d'abaisser considérablement le coût et les délais de déplacement, ce qui a conduit à une organisation urbaine caractérisée par l'étalement et la spécialisation fonctionnelle (on habite ici, on travaille là, on

va se distraire ailleurs) ainsi qu'à une organisation productive caractérisée par l'éparpillement spatial de la chaîne de production et de consommation (les biens sont conçus ici, fabriqués ici et là en fonction des avantages comparatifs des territoires, puis acheminés ailleurs, en flux quasiment tendus, pour y être consommés). La division spatiale du travail est assurément un important facteur de gains de productivité en permettant d'exploiter les capacités de chaque territoire, mais il n'est pas certain que toutes les spécialisations géographico-économiques conserveraient leur sens si on intégrait dans le coût du transport l'ensemble des coûts externes.

Le cœur du problème écologique se trouvant dans l'imperfection du signal-prix, sa solution passe bien évidemment par la correction du signal : il s'agit de faire en sorte que le calcul économique intègre de manière plus satisfaisante le prix de la nature. Cet ajustement a déjà spontanément commencé, puisqu'on observe que l'épuisement de certaines ressources surexploitées commence à se traduire, quoique très tardivement, par l'augmentation de leur prix sous l'effet du jeu normal de l'offre et de la demande. Le cas du pétrole est exemplaire de ce mouvement de hausse. Le marché fonctionne donc comme une force de rappel, mais on doit bien reconnaître qu'il le fait d'une manière imparfaite. D'une part en effet, le coût des biens et des services naturels consiste en partie en externalités négatives que le marché ne prend pas spontanément en compte. Ainsi, la hausse du prix du pétrole incite à moins en consommer mais rend aussi possible l'exploitation d'hydrocarbures difficiles à extraire et particulièrement polluants. D'autre part, les marchés ont prouvé de façon répétée leur myopie environnementale, c'est-à-dire leur difficulté à intégrer les conséquences écologiques, et donc aussi économiques, de long terme, de sorte qu'ils réagissent quand il est trop tard pour exercer une action correctrice. L'exemple typique est celui des ressources halieutiques exploitées jusqu'à la disparition des espèces. **Les pouvoirs publics ont donc un rôle de première importance à jouer dans la correction du système de prix.**

Cette correction ne rendra certes pas les ressources naturelles moins rares, mais elle induira une réorientation des comportements de production et de consommation, **la hausse du prix des biens et des services naturels constituant une incitation à les utiliser de façon plus rationnelle.** On peut à cet égard s'attendre à un **double effet vertueux.**

En **premier lieu**, la modification du coût relatif des différentes options techniques ou organisationnelles existantes va conduire les acteurs à **arbitrer différemment entre les unes et les autres.** Par exemple, le coût relatif du transport par rail ou par route va évoluer dans un sens favorable au rail. De même, la hausse du coût du chauffage va faire baisser le coût relatif de l'application de normes énergétiques plus rigoureuses dans les bâtiments.

En **second lieu**, au-delà de ces simples changements d'arbitrage à structure technico-organisationnelle constante, l'évolution du système de prix

relatifs devrait enclencher une **dynamique d'innovations de produits et de procédés et même d'innovations sociétales** permettant de minimiser la consommation de nature. Un contexte où la raréfaction et le renchérissement des ressources naturelles rend plus difficile (et même à terme impossible) la satisfaction des besoins au moyen des méthodes en vigueur ne peut en effet que stimuler l'imagination des acteurs économiques et les inciter à mettre en place de nouvelles méthodes.

Le gaspillage de ressources naturelles dans notre organisation socio-économique actuelle est tel qu'il existe sans doute des possibilités d'innovations et des gisements d'économies considérables à exploiter : concevoir des produits générant moins de déchets et plus aisément recyclables, développer de nouveaux procédés pour exploiter les énergies renouvelables, inventer une économie de la fonctionnalité où les besoins -par exemple se déplacer- seraient satisfaits par la consommation d'un service plutôt que d'un bien. Ainsi, sachant qu'une automobile passe 90 % de son temps à l'arrêt, ne vaut-il pas mieux créer les conditions du partage de l'utilisation des voitures plutôt que persévérer dans un système où chacun se déplace dans *son* automobile ? Il existe mille et une solutions possibles et sans doute encore non envisagées pour satisfaire nos besoins à un coût environnemental moindre. **L'un des enjeux du Grenelle de l'environnement est de créer les conditions générales propices à leur réalisation.**

d) Réussir à infléchir les logiques économiques : les leviers de l'action

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement mobilise une large gamme d'outils pour infléchir les logiques d'action des acteurs économiques, aussi bien des entreprises, des ménages que des administrations publiques. En outre, ces mesures, comme indiqué précédemment, s'articulent avec des dispositifs complémentaires adoptés dans d'autres textes tels que la loi de finances pour 2009 ou la loi de finances rectificative pour 2008. Il ne fait pas de doute non plus que d'autres textes nationaux sont à venir, notamment sur la question de la contribution climat-énergie. Enfin, il ne faut pas oublier que les politiques nationales pour l'environnement dépendent, pour une large part, des dispositions adoptées au niveau européen. C'est notamment le cas du marché des quotas d'émissions de GES qui va connaître des évolutions importantes dans la période à venir : les quotas alloués ont été revus à la baisse, les allocations diminueront de 2 % chaque année et la plus grande partie des permis sera à terme mise aux enchères. Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement constitue donc une brique dans l'arsenal de mesures incitatives ou réglementaires nécessaires à l'inflexion des logiques économiques nuisibles pour l'environnement.

**RAPPEL DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES VISANT À ADAPTER
L'ÉCONOMIE AUX ENJEUX ENVIRONNEMENT**

a) Dans la loi de finances pour 2009 :

– verdissement du prêt à taux zéro acquisition, du crédit d'impôt TEPA et de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;

– éco prêt à taux zéro pour la rénovation et amélioration du crédit d'impôt développement durable ;

– doublement du crédit d'impôt « agriculture biologique », exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des modes de production biologique, allègements fiscaux pour améliorer la mobilisation de la ressource forestière, relèvement de la taxation des pesticides et affectation du produit supplémentaire au financement du plan « Ecophyto » ;

– instauration de l'éco-redevance sur les poids lourds ;

– hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;

– dans le domaine de la recherche, augmentation de 79 millions d'euros des crédits relatifs au développement durable ;

– s'agissant de la relance des transports alternatifs à la route, augmentation de 16% en 2009 des crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

– augmentation de 11 % des moyens affectés en 2009 à la prévention des risques.

b) Dans la loi de finances rectificative pour 2008 :

– instauration d'un malus annuel applicable aux véhicules émettant plus de 250 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre ;

– abaissement de 60 à 50 % de la part minimale d'énergie renouvelable ou d'énergie de récupération pour l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % à la fourniture de chaleur ;

– application d'un taux réduit de TIPP à l'aquagazole ;

– relèvement de la contribution hydro-nucléaire afin de financer les charges liées à la fourniture d'électricité au tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM) ;

– relèvement de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (taxe additionnelle dite « recherche ») : le produit de cette taxe additionnelle est affecté au financement des études et recherches menées par l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) sur l'entreposage et le stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs.

c) Au niveau européen :

– adoption du paquet énergie-climat en décembre 2008 ;

– révision de la directive ETS sur le système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre, afin d'y inclure l'aviation ;

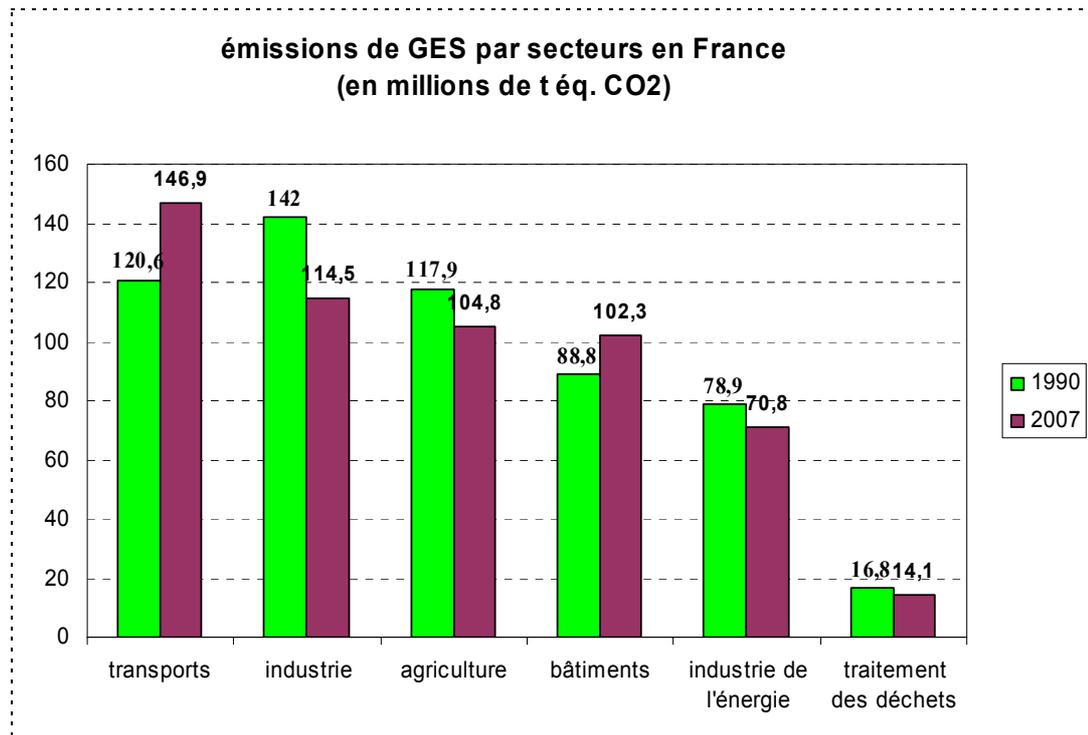
– accord sur la directive cadre sur les énergies renouvelables et sur la directive sur le stockage géologique du dioxyde de carbone ;

– adoption d'un règlement sur les émissions de particules des poids lourds (Euro VI).

Les leviers utilisés par ces différents textes pour opérer la mutation écologique du système économique peuvent se classer en quelques grandes familles : modification des normes auxquelles doivent répondre les produits mis sur le marché (par exemple en ce qui concerne les normes d'efficacité énergétique des bâtiments), modification des normes auxquelles sont soumis les processus de production (avec notamment les plans de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment ou des travaux publics), amélioration de l'information du consommateur (passant par exemple par l'obligation progressive de l'affichage du « prix carbone » des produits), incitations fiscales (telles que la taxation des poids-lourds, le malus sur les véhicules émettant le plus de CO₂ ou l'éco prêt à taux zéro pour les travaux de rénovation dans le bâtiment).

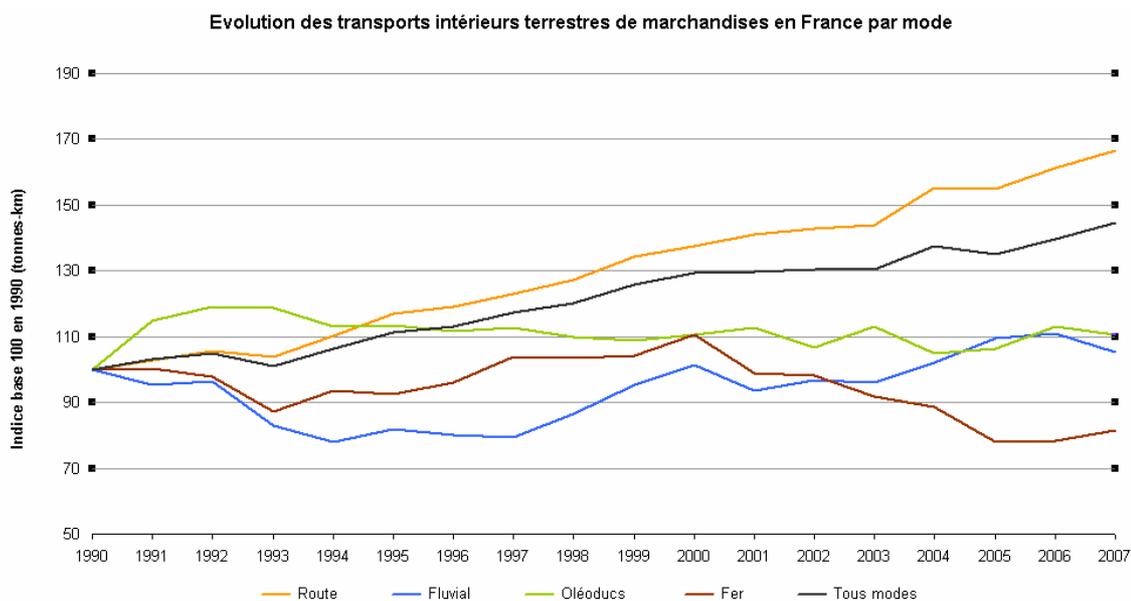
Sur un plan financier, les diverses mesures de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement impliquent pour l'ensemble des acteurs économiques une dépense que l'étude d'impact jointe au projet de loi estime, sur la période 2009 et 2020, à 440 milliards d'euros, dont 170 milliards d'euros d'investissements publics. Contrairement aux discours angéliques que l'on entend parfois, le Grenelle constitue donc bien un coût, du moins dans l'immédiat, et il ne peut en aller autrement puisque la logique économique qui le sous-tend est précisément d'intégrer dans le calcul économique des coûts qui, jusqu'à présent, ne sont pas comptabilisés. Cela ne veut pas dire, nous y reviendrons, que le bilan économique sur le moyen terme ne sera pas positif, mais il serait irresponsable d'entretenir l'illusion de la gratuité pour tous du Grenelle sur le très court terme.

En allant davantage dans le détail des mesures, trois chantiers prioritaires concentreront l'essentiel des efforts du fait de leur poids dans le total des émissions de GES et des gisements d'économie qu'ils recèlent.



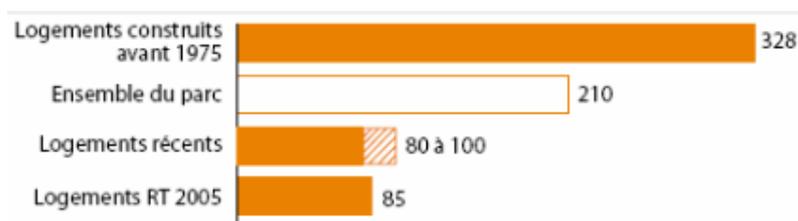
Source : Citepa, format CCNUCC, décembre.

– **Les transports.** Leurs émissions de GES ont augmenté de près de 20 % depuis 1990 (principalement du fait de l'accroissement du trafic routier, qui représente à lui seul plus de 90 % des rejets de carbone de ce secteur) et ils sont désormais le principal émetteur de GES en France, avec plus du quart du total des rejets. Interviennent dans cette évolution des processus lourds qu'il sera difficile d'inverser, tels que la substitution du transport routier de marchandises au transport ferroviaire (plus de 80 % des marchandises sont aujourd'hui transportées par route contre moins de 50 % en 1980) ou encore l'allongement des déplacements de personnes liés à l'étalement urbain et à la trop forte spécialisation fonctionnelle des villes (en moins de 20 ans, la distance domicile/travail a ainsi augmenté de 2 km pour s'établir à 15 km). L'objectif est de réduire les émissions de ce secteur de 20 % d'ici à 2020. Les transports devraient pour cela bénéficier de 97 milliards d'euros d'investissements, dont 53 milliards d'euros pour les lignes à grande vitesse, 36 milliards d'euros pour les transports en commun en site propre et 8 milliards d'euros pour le fret.



– **Le bâtiment.** Les rejets des habitations et des bureaux se sont accrus de près de 15 % depuis 1990, de sorte que ce secteur représente désormais près de 20 % du total des émissions de GES du pays. L’Etat se fixe comme objectif que toutes les constructions neuves faisant l’objet d’une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012 présentent une consommation d’énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne. Il vise également une large rénovation du parc existant, avec notamment la rénovation, d’ici 2020, des 800 000 logements du parc social les moins efficaces en énergie. Au total, le bâtiment absorbera environ 205 milliards d’euros d’investissements cumulés d’ici 2020, dont 192 milliards d’euros pour la seule rénovation du parc résidentiel, institutionnel et tertiaire.

**CONSOMMATION DES LOGEMENTS EN FRANCE EN KILOWATTHEURE
PAR M² ET PAR AN**

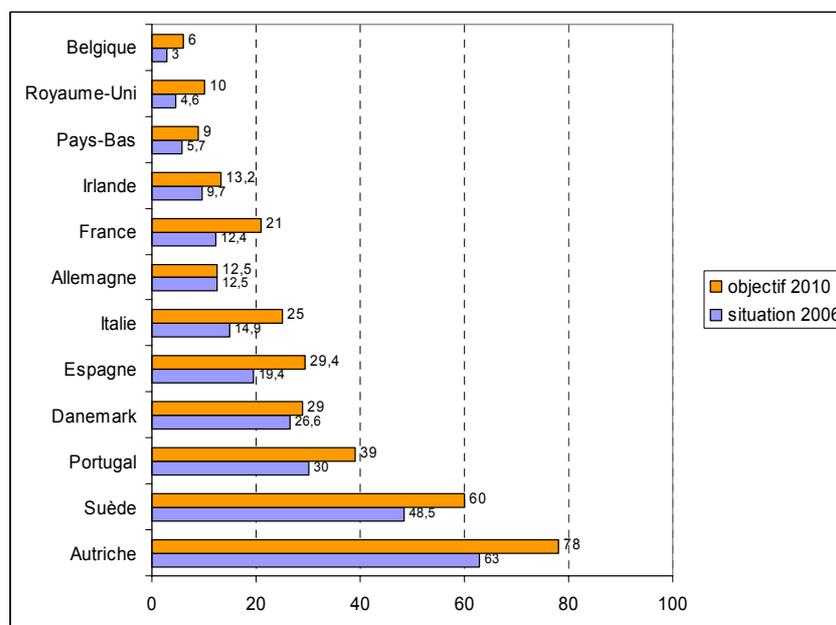


Source : DGEMP.

– **La production d’énergie.** Afin de diversifier les sources d’énergie, de réduire le recours aux énergies fossiles émettrices de gaz à effet de serre et de porter la part des énergies renouvelables dans la consommation d’énergie

finale à 23 %, au moins, en 2020, l'effort d'investissement en faveur des filières d'énergies renouvelables se montera à 87 milliards d'euros.

PART DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LA CONSOMMATION BRUTE D'ÉLECTRICITÉ DES PAYS DE L'UE



Note : l'objectif 2010 est celui fixé par la directive européenne sur l'énergie renouvelable.

2. Les dividendes attendus de la vertu écologique

Comme cela vient d'être montré, l'effort demandé à l'économie française par le Grenelle de l'environnement est significatif. Il constitue cependant avant tout un investissement et il convient donc d'apprécier les dépenses engagées au regard des gains qu'elles vont générer. Ces estimations demandent certes une démarche complexe et forcément entourée d'incertitude dans la mesure où l'impact qu'on cherche à mesurer dépend des transformations structurelles qui découleront de la révision des arbitrages et de la capacité d'innovation des agents économiques face à la correction progressive et sectoriellement modulée du signal-prix. Malgré cette limite méthodologique, **on dispose pourtant de quelques estimations dont les conclusions sont convergentes : les investissements écologiques sont économiquement rentables.**

a) Dépenser aujourd'hui pour éviter de dépenser plus demain : un bilan comptable des coûts de l'inaction

Un premier type d'estimations de l'impact économique du Grenelle de l'environnement repose sur une sorte de bilan comptable entre le coût direct des mesures engagées et les gains financiers qu'elles génèrent, le mot « gains » devant être compris de manière large dans la mesure où il consiste à la fois en un flux de revenus futurs et en une série de coûts à venir évités. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi portant engagement national pour l'environnement repose sur cette approche méthodologique.

Il est important de souligner que ce type d'approche ne permet pas de fournir une véritable estimation macro-économique de l'impact. Les différentes conséquences envisageables y sont en effet estimées de manière indépendante, le tableau global résultant d'une simple juxtaposition qui ne prend pas en compte les effets de rétroaction entre secteurs ou grands agrégats macro-économiques. Cette approche a cependant ses mérites :

– elle permet de brosser un large tableau des implications économiques du Grenelle en intégrant en particulier une évaluation monétaire des effets externes ;

– elle a une portée pédagogique forte. Elle permet en effet d'apporter, en première approximation, une réponse satisfaisante à des questions simples telles que : « combien coûte la rénovation thermique des bâtiments, combien cela va-t-il rapporter ? » Elle permet également d'apporter un argument fort et mobilisateur pour une action en faveur de l'environnement en mettant l'accent sur la notion de coûts de l'inaction : voilà ce que cela coûte, voilà ce que coûterait de continuer selon le scénario « *business as usual* ». La parution du rapport Stern de 2006 a montré tout l'effet mobilisateur d'une telle mise en évidence des coûts de l'inaction. Pour mémoire, le rapport conclut que les conséquences du changement climatique pourraient représenter annuellement 5 % du PIB mondial, voire même dans certains scénarios, atteindre 20 %, alors qu'une réduction des émissions de GES ne coûterait que 1 % du PIB mondial. Il souligne par ailleurs que plus l'action sera tardive, plus les efforts à accomplir seront « brutaux », donc coûteux. Plus récemment, un autre rapport, réalisé par l'OCDE¹, a lui aussi dressé un bilan détaillé par domaine d'activité des coûts de l'inaction, sans toutefois proposer une estimation « agrégée » de ces différentes analyses sectorielles.

Avant d'en présenter les résultats, et pour mieux en apprécier la portée, il est utile de **rappeler brièvement quelles sont les difficultés méthodologiques que rencontre ce type d'approche fondée sur les coûts de l'inaction.**

– La première est que les coûts évités par les investissements écologiques le sont en partie sur une période longue, ce qui pose le problème

¹ *Coûts de l'inaction sur des défis environnementaux importants, OCDE 2008.*

de leur taux d'actualisation (c'est-à-dire de la mesure de la préférence pour le présent).

– La deuxième est que les nuisances générées par la dégradation de l'environnement ont en partie le caractère d'effets externes dont l'impact, diffus, affecte tous les acteurs dans des aspects très divers de leur existence. Il est donc extrêmement difficile d'identifier, puis d'exprimer sous forme monétaire, l'ensemble de ces nuisances. C'est le cas par exemple des atteintes à la richesse de la biodiversité. On sait que des écosystèmes complexes contribuent à notre approvisionnement en eau, en air pur et en nourriture, qu'ils régulent le climat, nous fournissent des matières premières et sont à l'origine de nombreuses substances intervenant dans la fabrication de médicaments. Au-delà de cela, ils constituent une réserve génétique qui, d'une certaine manière, constitue « l'assurance-vie » de l'humanité. Mais quel est le prix de ce patrimoine ? De même, si les politiques en faveur du développement durable permettent d'éviter des souffrances, voire des pertes en vies humaines, causées par des maladies ou des catastrophes climatiques, quelle évaluation monétaire donner de ces « bénéfiques » ?

– La troisième difficulté tient à l'existence probable d'effets de seuil dans la survenue des dégâts écologiques, de sorte qu'une fois franchis ces seuils, les problèmes changent d'échelle ou deviennent irréversibles. Ainsi, une inversion du Gulf Stream ou la fonte brutale des glaciers du Groenland modifierait radicalement les conditions météorologiques dans de vastes régions du globe et notamment en Europe occidentale.

En dépit de ces difficultés méthodologiques, l'étude d'impact associée au projet de loi portant engagement national pour l'environnement s'est efforcée de proposer une évaluation d'ensemble des retombées positives attendues du Grenelle de l'environnement, aussi bien de celles qui prennent la forme d'un gain ou d'une économie directement exprimable en monnaie que de celles qui sont externalisées sur l'ensemble de la société. Sur les 268 engagements du Grenelle, après avoir écarté ceux qui n'avaient pas d'incidences financières significatives (comme les mesures dans le domaine de l'urbanisme ou de la gouvernance) et ceux qu'il était techniquement impossible d'estimer, elle a finalement procédé à l'évaluation d'une quarantaine d'engagements.

S'agissant des mesures qui génèrent un gain direct, on distingue principalement deux postes.

– L'amélioration de l'**efficacité énergétique des bâtiments** devrait s'accompagner d'une forte diminution de la facture énergétique, dont l'ampleur exacte dépendra de l'évolution du prix du pétrole. L'étude d'impact estime que, même dans l'hypothèse d'un prix du baril de pétrole relativement bas (de l'ordre de 55 euros), les économies d'énergie associées à ces mesures seraient d'environ 145 milliards d'euros, permettant ainsi d'autofinancer une partie importante des investissements. L'autofinancement serait total à partir d'un prix du baril de pétrole atteignant 100 euros.

– Le second poste est celui des **énergies renouvelables** dont la production est commercialisée ou qui se substituent à une dépense énergétique actuelle. L'importance des gains attendus dépendra des économies d'échelle liées au développement de la filière et aux progrès techniques réalisés dans ce domaine, mais l'étude d'impact les estime à environ 60 milliards d'euros. Au total, en tenant compte de ces seuls gains directs, le coût net des mesures du Grenelle est divisé par 2, au minimum.

S'agissant des externalités environnementales, l'étude d'impact s'est concentrée uniquement sur les « bénéfiques » liés à une moindre émission de GES. Chaque tonne supplémentaire de CO₂, émise aujourd'hui, en contribuant à modifier l'environnement, impose en effet, au cours des périodes de temps à venir, des coûts à l'ensemble des agents économiques (dépenses de santé supplémentaires, dépenses de remise en état après la survenue de catastrophes naturelles, dépenses de prévention publiques ou privées pour adapter le cadre de vie et l'appareil productif aux effets du changement climatique, etc). Pour déterminer ce « coût » du carbone, l'étude d'impact des mesures du Grenelle s'est appuyée sur les travaux de la commission Quinet¹, qui a proposé en 2008 une « valeur tutélaire du carbone » de 32 euros la tonne (croissante dans le temps). Sur cette base, la seule rénovation thermique du parc de bâtiment, en permettant d'éviter annuellement 12 millions de tonnes d'émissions de CO₂, générerait un gain externe annuel de l'ordre de 385 millions d'euros, soit un gain cumulé de 12 milliards d'euros sur les 30 prochaines années, gain qui s'ajoute au gain économique direct lié à la baisse de la facture énergétique. Au total, c'est près de 130 millions de tonnes de CO₂ émises en moins chaque année qui devrait être émises à partir de 2020.

Ces résultats en eux-mêmes instructifs ne constituent pourtant qu'une estimation basse puisqu'ils ne tiennent compte que des effets externes liés à l'émission de CO₂. Ils ignorent donc les gains liés à la décongestion du trafic routier de personnes et de marchandises ou encore les gains liés à la préservation de la biodiversité. Les progrès méthodologiques réalisés dans ce dernier domaine laissent pourtant espérer qu'il sera bientôt possible de disposer de « valeurs de référence » comparable à la « valeur tutélaire » de la tonne de CO₂. Le récent rapport de la commission Chevassus-au-Louis² consacré à « l'approche économique de la biodiversité et des services liés aux éco systèmes », s'efforce, par exemple, de quantifier la valeur économique de certains éco-systèmes comme les « forêts tempérées » ou les « prairies

¹Début 2008, le Premier ministre a demandé au secrétaire d'État chargé de la Prospective, de l'Évaluation des Politiques publiques et du Développement de l'Économie numérique de proposer une nouvelle valeur du carbone pour l'évaluation des choix d'investissements publics et, plus généralement, pour l'évaluation environnementale des politiques publiques. C'est pour répondre à cette saisine qu'a été constituée une commission d'experts présidée par M. Alain Quinet, inspecteur général des finances.

²Début 2008, le Premier ministre a demandé au secrétaire d'État chargé de la Prospective, de l'Évaluation des Politiques publiques et du Développement de l'Économie numérique de proposer des outils d'évaluation de la valeur de la biodiversité et des écosystèmes. C'est pour répondre à cette saisine qu'a été constituée une commission d'experts présidée par M. Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'Agriculture.

permanentes » et aboutit à une valeur, pour la France, de l'ordre de 970 euros/ha et par an pour l'ensemble des services forestiers pour lesquels des évaluations monétaires présentant une certaine robustesse pouvaient être réalisées.

Il faut noter pour finir que l'existence de ces fortes externalités positives liées aux politiques de prévention des dégâts environnementaux justifie que l'État soutienne financièrement les mutations nécessaires : ainsi, faire partiellement financer par la collectivité, via un prêt à taux zéro, les dépenses de rénovation thermique dans l'habitat résidentiel se justifie dans la mesure où c'est toute la collectivité qui va bénéficier de la maîtrise de l'effet de serre.

b) Les enseignements des modélisations macro-économiques : un impact positif sur la croissance dans les prochaines années

Contrairement à l'approche précédente, une véritable analyse macro-économique prend en compte la dynamique des interactions initiée par les politiques environnementales. Elle permet donc d'aboutir à **un bilan consolidé en termes de croissance du PIB, d'emploi, de balance commerciale ou de prélèvements obligatoires.**

Dans la détermination de cet impact macroéconomique interviennent quelques mécanismes simples.

– Les mesures prises pour économiser la consommation d'énergie exercent tout d'abord un impact négatif direct sur la production de la branche énergie (hors énergie nucléaire) : la valeur ajoutée créée par cette branche et l'emploi y connaissent donc un recul. Le secteur du transport routier et le segment du marché des automobiles fortement émettrices de CO₂ sont également affectés par les mesures prises pour favoriser le transfert modal et les automobiles « propres ». Inversement, les branches du bâtiment, du transport ferroviaire, des énergies renouvelables et l'ensemble de leurs fournisseurs sont positivement impactés par les mesures du Grenelle de l'environnement puisque des investissements lourds y sont réalisés.

– Ce transfert intersectoriel a un effet positif direct sur l'emploi et la valeur ajoutée. En effet, le secteur de l'énergie est très intensif en consommations intermédiaires, peu intensif en main d'œuvre et dégage donc peu de valeur ajoutée en proportion du chiffre d'affaire. Quant au secteur du transport, il est réalisé pour une large part des transporteurs étrangers. À l'inverse, les branches en croissance, et notamment le bâtiment, sont intensives en main d'œuvre et en valeur ajoutée.

A ces impacts directs s'ajoutent des effets induits :

– la baisse de la consommation d'énergie fossile se traduit par l'amélioration de la balance commerciale, c'est-à-dire par un moindre prélèvement extérieur sur la richesse produite nationalement ; la diminution de

la ponction énergétique permet donc un recyclage de la dépense des agents économiques résidents vers d'autres postes de consommation ou vers l'investissement, les trois-quarts de cette demande supplémentaire se tournant vers le marché domestique compte tenu du taux d'ouverture de l'économie française, d'où un effet multiplicateur sur la demande et l'emploi ;

– la baisse du chômage permise par le transfert d'activité de branches peu intensives en main-d'œuvre vers des branches intensives en travail joue elle-aussi positivement sur le revenu et donc sur la consommation des ménages ;

– en sens inverse, les travaux d'efficacité énergétique entraînent une hausse de l'endettement des agents qui débouche sur une augmentation de la charge de leur dette, ce qui impacte négativement la consommation des ménages.

Au total, les simulations conduites par l'ADEME permettent de mesurer un effet global positif. La réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement (à taux de prélèvement obligatoire constant) devrait entraîner à horizon 2012 une augmentation globale de l'activité économique de près de 40 milliards d'euros, soit 1.6 point de PIB supplémentaires par rapport à la tendance.

IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE DES MESURES DU GRENELLE À L'HORIZON 2012

	industrie et transport ferroviaire	bâtiment	automobile	électricité éolienne	électricité thermique	autres ENR	distribution de combustibles fossiles	autres secteurs	total
emplois directs	31478	168779	1108	13604	-18923	65400	-1245	29386	289587
emplois indirects	12051	79490	3675	18423	-3791		-3588		106260
emplois induits	21660	14439	47	15027	-2255	3809	-1912	8837	59652
total des créations d'emplois	65189	262708	4830	47054	-24969	69209	-6745	38223	455499
hausse du PIB (M€)	10813	20529	2146	5237	-1983	938	-3748	2555	36487
prélèvements obligatoires (M€)									16419
% du PIB tendanciel	0,5	0,92	0,1	0,23	-0,09	0,04	-0,17	0,11	1,64

Source : ADEME.

Si le Grenelle de l'environnement est composé avant tout de mesures structurelles, qui visent à modifier en profondeur les comportements des acteurs économiques, on peut donc s'attendre à ce que sa mise en œuvre contribue de manière opportune, à court terme, à soutenir l'activité dans un contexte économique de forte récession.

c) Développer une fiscalité plus favorable à l'activité : la contribution énergie-climat et la question du double dividende

Les conditions de financement des mesures du Grenelle et la nature des instruments fiscaux utilisés pour corriger le signal-prix contribuent également à déterminer l'impact macro-économique final.

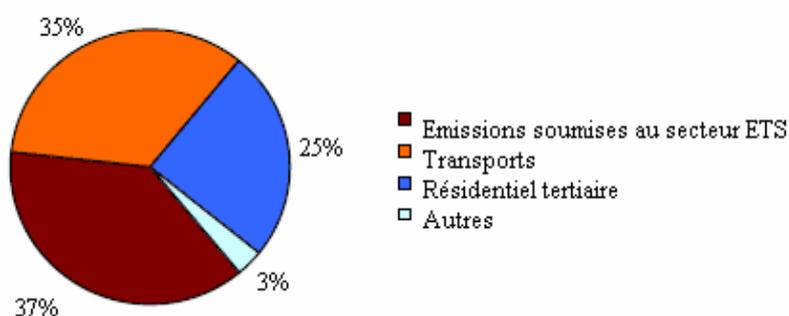
A cet égard, on sait que la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé comme objectif à son article 2 que l'État étudie la création d'une contribution dite climat-énergie. L'objectif premier de cette contribution est bien entendu la réduction des dommages de la pollution. Inscrite dans la logique de rectification du signal-prix, elle vise à intégrer les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies fossiles de manière à encourager les comportements sobres en carbone et en énergie. Selon une récente étude de l'ADEME, une contribution climat énergie additionnelle de 32 euros/tCO₂ permettrait effectivement de réduire d'au moins 19 Mt de CO₂ les émissions par rapport à la tendance actuelle, soit une baisse de 7,5 % des émissions nationales hors système européen de quotas d'émissions.

L'obtention d'une telle réduction de la consommation en énergies constituerait en quelque sorte le « premier » dividende de cette contribution : le dividende écologique.

LA TAXE CARBONE, UNE NÉCESSITÉ POUR COUVRIR L'ENSEMBLE DES ÉMISSIONS DE GES

La France participe au système européen d'échange de quotas de CO₂ (système ETS, pour « Emission trading scheme ») dans le cadre d'une directive prise en application des accords de Kyoto. Ce marché des quotas, qui constitue une forme originale de taxation du carbone, ne concerne cependant que les émissions de la branche énergie (raffinage, distribution de gaz et d'électricité) et celles des installations de combustion d'une capacité de plus de 20 MW (sidérurgie, ciment, verre,...). S'il couvre de façon presque totale les émissions du secteur industriel (93 %), il laisse en revanche « échapper » les émissions plus diffuses, celles des ménages et des unités de production de petite taille, notamment dans le secteur du transport, de l'agriculture ou des services. Or, ces émissions non prises en compte par le système ETS représentent aujourd'hui la majorité des émissions de GES.

Répartition des émissions de GES par secteur de production en France en 2006



Mettre en place un dispositif de taxation adapté aux émissions diffuses constitue donc un enjeu central des politiques environnementales, d'autant que, comme indiqué précédemment, les secteurs du transport et du résidentiel sont les seuls où la baisse des émissions n'a pas encore commencé. Au demeurant, dans le cadre du paquet « climat », la France s'est engagée à réduire ses émissions hors ETS de 14 % d'ici 2020. Il est donc indispensable de prévoir un dispositif de taxation du carbone pour compléter le système ETS,

Il existe certes déjà des taxes spécifiques sur l'énergie en France (TIPP sur le gazole, le super sans plomb et le fioul, TICGN sur le gaz naturel, TICC sur le charbon entre autres). Mais l'efficacité environnementale de ces taxes est limitée par deux facteurs :

- d'une part, il existe de très nombreuses exonérations qui rendent inopérantes la fonction de rectification du signal-prix qu'on attend d'une taxe carbone ;
- d'autre part, ces taxes sur les combustibles et carburants ne couvrent que partiellement le coût des dommages engendrés par la consommation de carbone.

Le taux de la contribution climat-énergie est généralement conçu en lien avec la valeur tutélaire du carbone retenue en France, soit 32 euros la tonne. Quant à l'assiette, il existe en théorie deux possibilités. La première consisterait à taxer tous les produits en fonction de leur contenu effectif en carbone. Cette solution bute néanmoins sur le fait que l'on ne sait pas mesurer de manière simple et fiable l'empreinte carbone des produits. C'est pourquoi la deuxième voie est systématiquement préférée dans la littérature sur la question. L'assiette retenue est alors les achats d'énergie fossile. La taxe correspond donc, techniquement, à une forme aménagée des taxes intérieures déjà existantes sur le pétrole (TIPP), le gaz (TICGN) et le charbon (TICC). Enfin, l'application du taux de 32 euros la tonne de carbone à cette assiette peut être conçue selon deux scénarios : un scénario « additionnel » consistant à appliquer uniformément le taux aux différents types de combustibles et un scénario « différentiel », qui modulerait le taux pour tenir compte du fait que certains combustibles sont aujourd'hui plus imposés que d'autres. Selon le scénario, la contribution climat-énergie pourrait représenter entre 4,8 et 8,3 milliards d'euros de recettes.

Recettes fiscales d'une contribution climat-énergie (hors électricité)

	CCE additionnelle de 32 €/tCO ₂		CCE différentielle portant à 32 €/tCO ₂ le taux implicite de taxation du carbone	
	Sans exonération	Avec les exonérations prévues par la directive UE2003/93	Sans exonération	Avec les exonérations prévues par la directive UE2003/93
<i>en millions d'euros</i>				
Industrie hors SEEQ	756	508	624	396
Tertiaire	993	993	653	653
Résidentiel	2 043	2 043	1 518	1 518
Autres	251	251	97	97
Total hors carburant	4 043	3 795	2 892	2 663
Carburant consommé par les entreprises et transit international	2 053	2 053	753	852
Carburant consommé par les ménages	2 222	2 222	1 327	1 327
Total avec carburant	8 319	8 071	4 972	4 843

Source : ADEME.

L'analyse des pays qui, comme la Suède, ont déjà mis en œuvre une telle taxe carbone, montre que, selon la manière dont elle est conçue et mise en œuvre, elle peut engendrer un « second » dividende pour la collectivité, dividende macro-économique lié à l'atténuation des effets distorsifs de la fiscalité. En effet, si l'on maintient un taux global de prélèvements obligatoires identique, la création d'une taxe carbone permet de diminuer d'autres types de prélèvements. L'utilisation des recettes de la fiscalité environnementale peut ainsi être l'occasion de diminuer des prélèvements portant sur les facteurs de production, qu'il s'agisse du travail, via les prélèvements sociaux, ou du capital productif, comme dans le cas de la taxe professionnelle.

Selon une synthèse récente du Conseil économique pour le développement durable¹, les travaux de modélisation conduits dans les années 1990 indiquent qu'en Europe l'utilisation des recettes d'une taxe carbone pour baisser les prélèvements sur le travail pourrait générer un double dividende fort. Des évaluations plus récentes sur le cas de la France réalisées par la direction générale du Trésor et de la politique économique à partir du modèle Mésange², montrent que le gain macroéconomique agrégé d'une substitution complète aux prélèvements sur le travail du produit d'une taxe de 32 euros/tCO₂ pourrait permettre un gain de 0,5 % de PIB.

Contribution climat-énergie de 9 milliards d'euros (soit 0,5 % du PIB) supportée à parité par les ménages et les entreprises	Impact sur le PIB
Intégralement compensée par une baisse de tous les impôts	+ 0,5 %
Intégralement compensée par une baisse de 4,5 milliards d'euros des cotisations sociales employeurs et 4,5 milliards d'euros des impôts sur les entreprises (TP, IS)	+0,6 %

Ces résultats sont importants : ils montrent que la contribution climat-énergie ne peut être assimilée à un coût macroéconomique, puisque sa mise en place s'accompagne d'un effet positif sur le revenu global (ceci ne veut pas forcément dire, on y reviendra plus loin en détail, que tous les acteurs sont spontanément gagnants dans le processus).

¹ Taxe carbone : *Recyclage des recettes et double dividende*, Conseil économique pour le développement durable, 2009.

² MESANGE (*Modèle Econométrique de Simulation et d'ANalyse Générale de l'Economie*) est un modèle macroéconomique trimestriel de l'économie française élaboré par la Direction de la Prévision et l'INSEE. Il a été conçu en vue de trois applications principales : l'appréciation de la situation conjoncturelle et la confection de prévisions de court terme, la construction de projections à des horizons de moyen-long terme, l'évaluation des politiques économiques et la réalisation de variantes.

d) Soutenir le développement des éco-activités : un secteur de poids encore restreint mais dynamique

Quelle que soit la méthodologie utilisée pour mesurer les impacts économiques du Grenelle, il apparaît que les éco-activités vont connaître dans les années à venir un développement important. Il est donc intéressant de faire un point particulier sur cet ensemble d'activités.

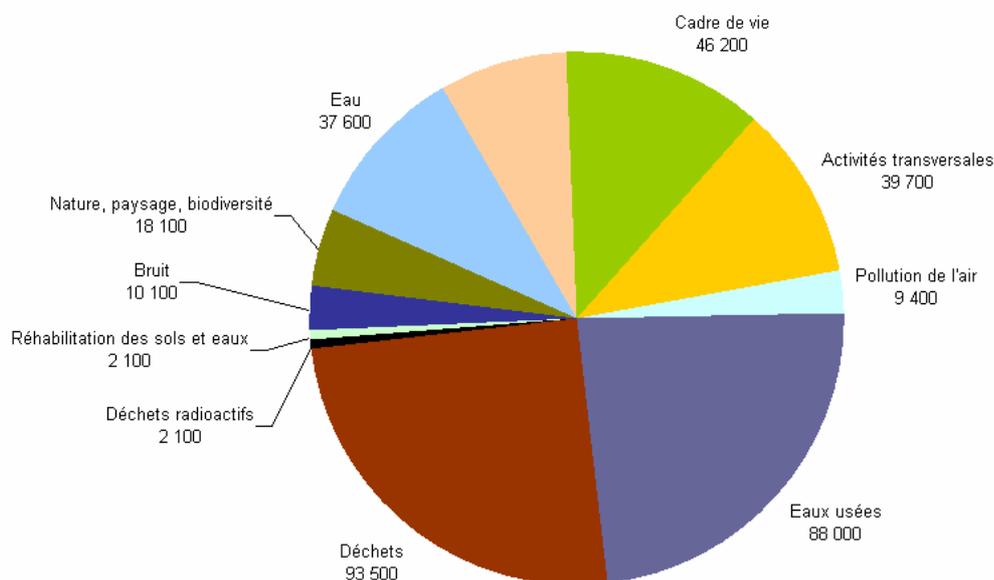
Les « éco-activités » sont les filières tournées soit vers la prévention, la réduction ou la suppression des dégradations de l'environnement, soit vers la production d'énergie renouvelable ou l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Un rapide tour d'horizon permet de mesurer les enjeux de leur développement.

D'ores et déjà, la dépense de protection de l'environnement atteint en France 36,2 milliards d'euros, soit 2 % du produit intérieur brut. Cet agrégat, mesuré chaque année par l'INSEE, indique l'effort financier des ménages, des entreprises et des administrations publiques pour la prévention, la réduction ou la suppression des dégradations de l'environnement. On y inclut la gestion des eaux usées, la collecte et le traitement des déchets, le nettoyage des rues, la protection de la biodiversité et des paysages, la prévention de la pollution de l'air, y compris les achats de biens et services liés à des pratiques moins polluantes (par exemple, les carburants "propres"), la lutte contre le bruit et la recherche et développement en matière d'environnement.

Sans relever de la protection de l'environnement stricto sensu, les activités liées à la mobilisation de la ressource en eau, à sa récupération et à son recyclage, et à la gestion des espaces verts lui sont étroitement liées. On tenant compte de ces activités, la dépense nationale liée à l'environnement atteint 52,8 milliards d'euros et l'emploi, un peu moins de 400 000 personnes.

EMPLOI DANS LES ÉCO-FILIÈRES DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN FRANCE EN 2007



Source : IFEN.

Les éco-filières de l'énergie occupent elles aussi un poids conséquent. Le marché de l'amélioration de l'efficacité énergétique, dans les bâtiments et dans les transports, représente, en 2007, 24 milliards d'euros. En dénombrant les seuls emplois directs, l'efficacité énergétique des bâtiments génère presque 100 000 emplois (87 000 pour la rénovation thermique et 12 000 pour les équipements de chauffage) et l'efficacité énergétique dans les transports, 70 000 emplois. Enfin, la production d'énergie renouvelable représente un chiffre d'affaires de 9,5 milliards d'euros et 50 000 emplois.

Pour l'avenir, toutes les estimations font ressortir de fortes perspectives de croissance.

Ainsi, au niveau national, d'après un rapport de décembre 2008 commandé par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire au *Boston consulting group*, les dépenses de protection de l'environnement devraient connaître un essor soutenu d'ici 2012, avec notamment un doublement du marché de traitement de l'air et du bruit (2 à 4 milliards d'euros), un triplement du marché de la préservation des milieux naturels et de la biodiversité (1 à 3 milliards d'euros), une augmentation de 30 % de celui de la gestion des déchets (de 10 à 13 milliards d'euros) et de celui de l'eau et de l'assainissement (de 16 à 21 milliards d'euros). Cela pourrait se traduire par la création d'environ 10 000 emplois équivalent temps plein.

Les filières de l'éco-énergie s'inscrivent dans une dynamique encore plus soutenue, avec par exemple une multiplication par 13 du marché national du photovoltaïque d'ici 2020, à la fois du fait du renchérissement du prix du pétrole et des incitations mises en place par les pouvoirs publics. L'emploi

dans ces filières devrait donc doubler d'ici 2012 pour atteindre 440 000 emplois équivalent temps plein et il pourrait même tripler d'ici 2020.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ ET DE L'EMPLOI DANS LES FILIÈRES DE L'ÉCO-ÉNERGIE

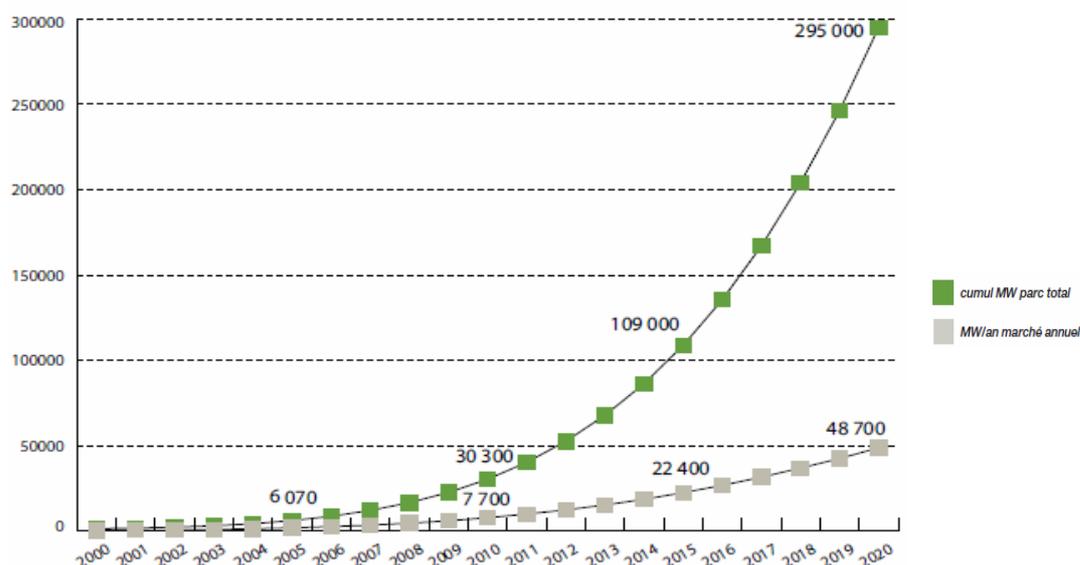
	2007		2020	
	emploi	chiffre d'affaire (Md€)	emploi	chiffre d'affaire (Md€)
Energie renouvelables (ENR)	52.000	9,4	120.000	24
Systèmes de production d'ENR	34.000	5,9	87.000	15,8
Vente d'ENR	18.000	3,5	33.000	7,9
Efficacité énergétique	169.000	24	320.000	46
Bâtiment	98.000	9,1	216.000	22
Transports	71.000	15	105.000	24
Total	220.000	33	440.000	70

Source : Ademe, juillet 2008.

Au total, en agréant les données relatives à l'ensemble des éco-activités, les principaux chantiers du Grenelle de l'environnement pourraient, d'ici 2020, générer 600.000 emplois directs ou indirects, chiffre d'autant plus significatif qu'il s'agit d'emplois peu ou pas délocalisables. L'emploi dans ces filières s'établirait ainsi à près d'un million à cette date.

Au-delà du marché domestique, les entreprises françaises spécialisées dans la production de biens ou de services environnementaux ont également devant elles des perspectives considérables de croissance des marchés mondiaux, notamment dans les pays émergents. Ainsi, le marché mondial du solaire photovoltaïque pourrait représenter entre 90 et 140 milliards d'euros en 2020 et celui de l'eau et de l'assainissement atteindre 650 milliards d'euros

PROJECTIONS 2007-2020 DES MARCHÉS ET DES PRODUCTIONS CUMULÉES DE PHOTOPILES AU NIVEAU MONDIAL



Source : Ministère de l'industrie.

On peut rappeler que plusieurs entreprises françaises font déjà partie des leaders mondiaux en matière d'eau potable, d'énergie, d'assainissement des eaux ou de traitement des déchets et ces « champions nationaux » ont naturellement vocation à exporter encore plus largement leur savoir-faire pour répondre à une demande mondiale croissante, tirée par la demande des grands pays émergents.

Mais il faut également accompagner le développement des éco-filières récentes et encore peu structurées pour leur permettre de « grandir » et de s'affirmer elles-aussi sur le marché international. À cet égard, les mesures du Grenelle, bien que tournées principalement vers le marché domestique, sont susceptibles d'avoir un impact positif sur la compétitivité de ces filières nouvelles pour deux raisons :

– l'impulsion donnée à la demande nationale leur offre un débouché assez large et stable pour leur permettre d'exploiter les gains de productivité associés aux effets d'apprentissage et à une production sur une échelle plus importante ; de la sorte se construit un avantage comparatif exploitable ensuite sur le marché mondial. Il faut noter à ce sujet que la plupart des pays industriels mènent des politiques analogues et qu'un pays qui ne soutiendrait pas ses entreprises en favorisant l'apparition d'un marché domestique porteur les placerait dans une situation de handicap par rapport à leurs concurrentes situées dans des pays plus volontaristes dans ce domaine ;

– en favorisant la recherche et l'innovation dans les énergies renouvelables, on permet aux entreprises de rester à la pointe des évolutions

techniques dans des filières situées à la frontière technologique où ces évolutions sont très rapides.

B. ACCOMPAGNER LE PASSAGE VERS LA CROISSANCE VERTE

Les arguments économiques plaidant en faveur d'un engagement fort pour l'environnement sont nombreux, de sorte que le véritable enjeu n'est pas tant de se demander s'il vaut la peine de faire le Grenelle de l'environnement, mais de concevoir les outils d'un pilotage fin de la transition vers une économie sobre en carbone. Autrement dit, il s'agit certes de réaliser tous les efforts d'adaptation nécessaires, mais surtout de les réaliser de façon ordonnée, méthodique et efficiente, de manière à parvenir au résultat souhaité au moindre coût, sans imposer de sacrifices inutiles et disproportionnés aux acteurs économiques.

A cet égard, votre commission souhaite attirer l'attention sur plusieurs sujets de préoccupation.

1. Un dilemme entre vertu écologique et compétitivité ?

À moyen terme, l'impact du Grenelle de l'environnement sur la compétitivité de l'économie française pourrait être très positif, et ce pour plusieurs raisons :

– les énergies fossiles (96 % de notre gaz et 98 % de notre pétrole) et une grande partie des matières premières consommées par l'économie française sont importées ; une utilisation plus efficiente de ces intrants devrait donc permettre, toutes choses égales par ailleurs, une réduction de la facture énergétique ;

– l'élévation tendancielle forte du coût des matières premières sur les marchés mondiaux devrait avoir pour effet de donner un avantage-prix aux modes de production les plus économes en ressources naturelles : favoriser dès maintenant la spécialisation des entreprises françaises sur ce créneau, c'est donc construire leur compétitivité future ;

– comme on l'a souligné précédemment, le marché mondial des éco-industries est extrêmement dynamique et les pays qui le peuvent ont tout intérêt à y prendre des positions fortes dès maintenant.

Malgré ces raisons structurelles d'optimisme il existe pourtant, à court terme, en l'absence d'un pilotage adéquat de la transition, des risques de dilemme entre compétitivité et efforts en faveur de l'environnement.

a) Des risques de distorsion de la concurrence

Les acteurs économiques qui engagent un effort pour l'environnement supportent des coûts supplémentaires (frais de mise aux normes, poids des taxes écologiques, etc.), alors que les fruits de cet effort profitent, eux, à l'ensemble de la communauté mondiale. On se trouve donc là dans une situation caractéristique d'externalités positives où l'action individuelle (des personnes ou des Etats) permet de produire un bien collectif et où les risques de comportement opportunistes (théorie du passager clandestin) sont donc considérables.

Votre commission souhaite attirer l'attention sur le double risque d'échec qui pourrait en résulter.

En premier lieu, l'asymétrie des charges supportées par les acteurs crée, c'est évident, une distorsion de la concurrence. À cet égard, il ne faudrait pas qu'étant déjà victime d'un dumping social et fiscal, la France soit de surcroît victime d'un dumping environnemental.

En second lieu, les comportements opportunistes hypothèquent également les chances de réussite des politiques de préservation de l'environnement.

– D'une part en effet, les acteurs qui craignent d'être victimes d'une distorsion de concurrence et ceux qui espèrent en tirer profit sont désincités à réaliser les efforts d'adaptation nécessaires, ce qui conduit à un niveau d'investissements environnementaux sous-optimal.

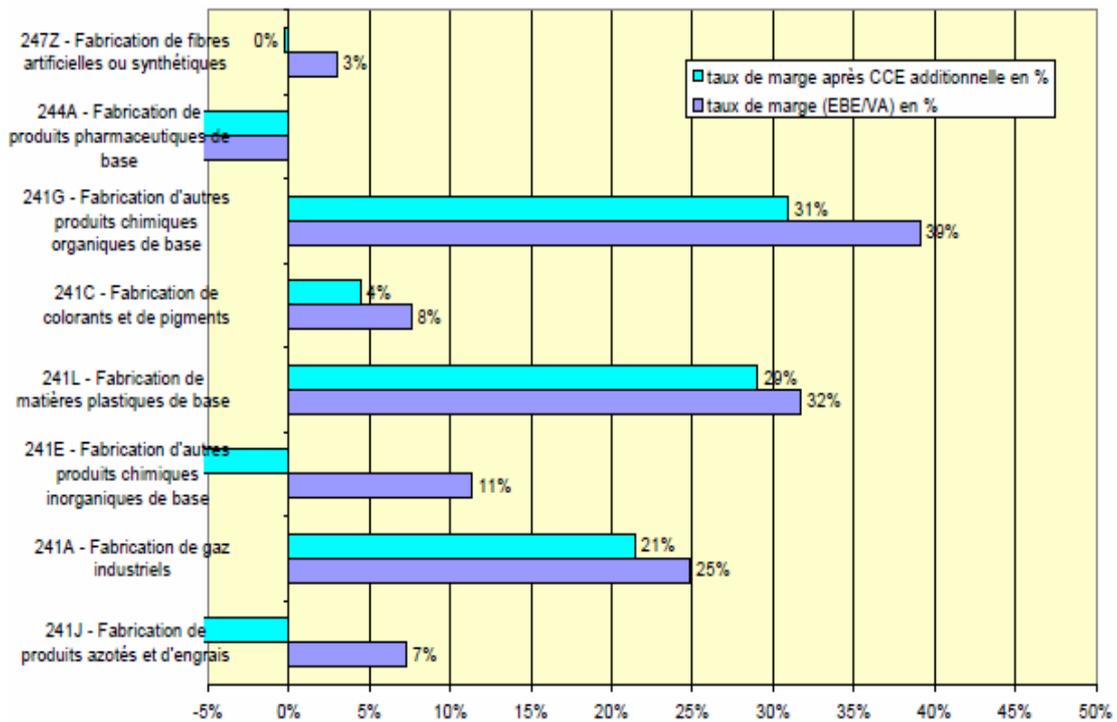
– D'autre part, l'application de normes environnementales plus sévères dans les pays développés risque de transformer les pays en développement en lieux d'accueil des activités polluantes, ces derniers devenant des « havres de pollution » (« *pollution havens* »). D'ores et déjà, le quart des émissions de GES de la Chine est incorporé dans ses exportations nettes, ce qui signifie que la réduction des émissions observée dans les pays développés s'explique en partie dans le déplacement géographique des centres de production polluants vers la Chine.

En l'absence de mesures correctrices, il existe donc un risque que le Grenelle de l'environnement ne soit ni bon pour l'économie française, ni bon pour l'environnement.

IMPOSER DES CONTRAINTES SUPPORTABLES AUX ENTREPRISES NATIONALES

Une étude de l'Ademe sur l'impact d'une taxe carbone à 32 euros sur le taux de marge des entreprises montre que le taux de profit brut (Excédent Brut d'Exploitation sur Valeur Ajoutée, EBE/VA) des branches de l'industrie non soumises au système d'échanges de quotas serait dans l'ensemble peu affecté dans l'agroalimentaire, la sidérurgie, la fabrication de produits minéraux non métalliques, la construction mécanique, automobile, navale, aéronautique, le textile, le papier et le carton. En revanche, dans la métallurgie et la première transformation des métaux non ferreux, ce taux pourrait passer de 23 à 18 %. Dans les autres industries de la chimie minérale et la fabrication de matière plastique, de caoutchouc synthétique et autres élastomères, il baisserait même de 10 points de pourcentage (de 18 à 8 % pour la chimie minérale et de 30 % à 20 % pour les plastiques). Les autres secteurs de la chimie organique de base perdraient 5 points de marge (de 28 à 23 %). Enfin, le taux de profit deviendrait même négatif pour la production de produits azotés et d'engrais, ainsi que pour la fabrication de fibres artificielles ou synthétiques.

IMPACT D'UNE TAXE DE 32 EUROS PAR TONNE DE CO₂ SUR LE PROFIT DANS LA CHIMIE



Source : ADEME.

Ces résultats doivent conduire à appliquer une future contribution climat-énergie avec discernement, en la modulant selon les branches, voire même en exonérant au moins temporairement les branches produisant des biens qu'on ne sait pas produire sans consommer de fortes quantités d'énergie fossile et pour lesquels il n'existe pas de produits de substitution efficaces. À défaut, ces domaines d'activité se délocaliseront et leur production sera ensuite importée.

b) Les outils pour lutter contre le dumping environnemental

L'outil le plus efficace pour faire face aux effets pervers des comportements opportunistes est en théorie de mettre en place une régulation de la concurrence par la puissance publique, qui rend obligatoire la participation au processus collectivement profitable et qui contrôle et sanctionne les manquements. Cette solution n'est cependant pas réaliste en l'espèce car les biens publics environnementaux sont des biens publics *mondiaux*, de sorte qu'il faudrait pour réguler leur production une gouvernance mondiale. Or, non seulement celle-ci n'existe pas, mais il est même improbable qu'elle existe dans un avenir très proche. Les Etats-Unis, la Chine et l'Inde, acteurs-clé d'une régulation climatique internationale en raison de l'importance actuelle et à venir de leurs émissions de gaz à effet de serre, n'ont en effet, jusqu'à présent, pas pris d'engagement fermes en faveur de la mise en place d'instruments de régulation internationale contraignants.

Dans ces conditions, et même s'il ne s'agit que d'un pis-aller, de plus en plus de voix plaident en faveur de l'instauration d'un mécanisme d'inclusion des importations de carbone (MIIC) permettant un ajustement aux frontières. Deux notes de veille récentes du Centre d'analyse stratégique en étudient les contours. La Commission européenne a pour sa part récemment indiqué que, d'ici 2011, un dispositif efficace de péréquation des émissions de carbone visant à neutraliser tout effet de distorsion imputable aux importations pourrait être envisagé, à moins qu'un accord international imposant des charges comparables aux entreprises concurrentes implantées ailleurs dans le monde ne soit trouvé. A plusieurs reprises cette année, le président de la République française s'est également prononcé en faveur d'une telle forme de taxation du carbone « importé ».

Techniquement, ce mécanisme est susceptible de prendre deux formes : soit une taxe extérieure carbone sur les volumes de carbone émis et inclus dans les importations (une accise), soit une inclusion des importateurs dans le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO₂. L'une ou l'autre solution a ses avantages et ses inconvénients : il n'est pas question d'en discuter ici. L'important est de souligner que l'outil de régulation nécessaire en l'absence de tout progrès de la coopération internationale n'est pas encore en place, mais que les rapports de forces politiques au niveau international et la réflexion économique ont suffisamment évolué ces derniers temps pour qu'une réponse adaptée puisse être apportée dans des délais raisonnables.

Juridiquement, un tel mécanisme d'inclusion des importations de carbone a toutes les chances d'être compatible avec les règles de l'OMC, puisque, s'il est correctement paramétré et défendu, il entre dans le champ de l'article XX du GATT, qui autorise des mesures de sauvegarde qui « *se rapportent à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales* » (paragraphe g).

Politiquement, sa mise en place comporte, il est vrai, le risque d'accusation de protectionnisme et de rétorsions. En outre, comme le soulignent la plupart des études qui abordent la question de la taxe carbone, taxer les importations intensives en CO₂ des pays les plus pauvres ou émergents, alors même que la dégradation du climat est en grande partie l'effet des émissions passées réalisées par les pays développés, pose un problème d'équité.

On peut néanmoins souligner qu'il n'a jamais été envisagé d'exiger un effort uniforme de tous les pays pour réduire les émissions de GES. Selon les travaux du GIEC, maîtriser l'effet de serre à un niveau d'élévation maximale de 2 ° C de la température moyenne de la planète suppose de diviser par deux les émissions globales de GES d'ici 2050 au niveau mondial, mais, compte tenu des écarts dans les émissions par habitant (1,1 tonne équivalent gaz carbonique pour un Indien, 2,3 pour un Chinois, 6,6 pour un Français, 8,4 en moyenne pour un citoyen de l'Union européenne, 10 pour un Russe, 20 pour un Américain), certains pays devront fournir un effort plus important, avec une division des émissions par trois ou cinq pour les pays industrialisés.

**LES ÉMISSIONS DE GES PAR HABITANT EN FONCTION DU PAYS :
DE FORTES DISPARITÉS**

Emissions de CO ₂ par habitant	Unité : tonne de carbone (tC)				
	1980	1990	2000	2003	2004
Amérique du Nord	4,55	4,22	4,36	4,25	4,27
Canada	4,76	4,22	4,71	4,79	4,70
États-Unis	5,59	5,28	5,50	5,35	5,38
Mexique	0,88	0,98	0,99	0,98	0,98
Amérique latine	0,51	0,46	0,56	0,53	0,56
Europe et pays de l'ex-URSS	2,59	2,47	2,01	2,09	2,09
UE à 25	-	2,37	2,23	2,30	2,31
dont : UE à 15	2,51	2,32	2,27	2,34	2,35
Allemagne	3,69	3,32	2,74	2,79	2,81
Espagne	1,37	1,45	1,93	2,03	2,11
France	2,30	1,67	1,70	1,71	1,70
Italie	1,75	1,92	2,01	2,13	2,17
Pays-Bas	2,96	2,88	2,98	3,11	3,11
Pologne	3,21	2,50	2,09	2,09	2,11
Royaume-Uni	2,77	2,66	2,43	2,45	2,45
Autres pays hors UE à 25	-	2,59	1,77	1,85	1,85
dont : Russie	-	3,74	2,82	2,90	2,90
Afrique	0,24	0,24	0,24	0,25	0,25
Moyen-Orient	1,01	1,25	1,62	1,70	1,78
Extrême-Orient	0,35	0,45	0,55	0,63	0,69
dont : Chine	0,39	0,55	0,65	0,85	1,00
Corée du Sud	0,87	1,44	2,48	2,58	2,62
Inde	0,12	0,19	0,26	0,27	0,28
Japon	2,03	2,34	2,55	2,60	2,60
Océanie	3,40	3,73	4,35	4,33	4,35
dont : Australie	3,82	4,12	4,80	4,75	4,78
Monde	1,11	1,08	1,06	1,10	1,14

Un effort différencié se justifie donc à la fois pour des raisons d'efficacité économique (quand le niveau moyen d'émissions de départ est élevé, il est plus facile et moins coûteux d'obtenir une baisse forte des émissions) et pour des raisons éthiques (les pays développés sont en grande partie responsables de l'augmentation de la concentration en GES dans l'atmosphère et leur part du fardeau doit tenir compte de cette responsabilité). Cet effort différencié constitue donc un geste de solidarité avec les pays en voie de développement.

Par ailleurs, on peut envisager d'accompagner la mise en place de la taxe carbone aux frontières par l'instauration de mécanismes de redistribution conditionnelle du produit de cette taxe, ce qui offrirait aux pays en développement les moyens financiers et technologiques de se mettre aux normes. Cette redistribution, au moins partielle du produit de la taxe, pourrait se faire, par exemple, selon une note du Centre d'analyse stratégique, via le Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto.

Votre commission souligne, pour finir, que ce mécanisme redistributif profiterait doublement à l'Europe, puisqu'en plus de bénéficier de l'effet compensatoire de la taxe aux frontières, celle-ci verrait se solvabiliser des marchés de débouchés pour ses technologies propres. On peut ajouter qu'il est de notre intérêt de tout faire pour que les pays du sud s'engagent eux-aussi fermement sur le chemin du développement durable, sans quoi nos propres efforts dans ce domaine n'auront servi à rien.

2. Des effets de déversement entre secteurs d'activité à anticiper et à accompagner

Comme on l'a montré, la croissance verte que le Grenelle de l'environnement cherche à promouvoir constitue un vaste processus de réallocation intersectorielle et internationale de l'activité et de l'emploi sous l'effet de la correction du signal-prix. Il s'agit de favoriser le développement de nouveaux produits et de nouveaux procédés de production au détriment de produits et de procédés dont l'impact environnemental est nuisible. Si, globalement, la collectivité bénéficiera de cette redistribution de l'activité productive entre les secteurs, il n'en reste pas moins que la croissance verte reste fondamentalement, selon l'expression de Schumpeter, un processus de destruction créatrice qui va affecter négativement les nombreux secteurs qui ne correspondent plus aux nouvelles exigences environnementales. Concrètement, cela signifie que les opportunités de profit dans certaines branches vont diminuer ou disparaître, que le facteur capital va s'en détourner et que des emplois vont y disparaître. Inversement, dans les secteurs portés par la croissance verte, les investissements et l'emploi vont être stimulés.

Or, si le capital est mobile, on sait bien, en revanche, que le travail l'est nettement moins, notamment parce que les qualifications des emplois

détruits ne correspondent pas nécessairement à celles des emplois créés. Il est donc nécessaire d'envisager sans délai des mesures d'accompagnement social et économique permettant de minimiser les risques de chômage structurel inhérents à une inadéquation des qualifications offertes et demandées sur le marché du travail.

Même si cette question n'a pas encore inspiré des recherches à la hauteur de l'enjeu, on dispose malgré tout de quelques estimations qui montrent l'ampleur des problèmes sociaux et économiques de restructuration que l'Etat doit se préparer à accompagner. Ainsi, une étude commandée en 2007 par la Confédération européenne des syndicats conclut que les industries intensives en énergie (sidérurgie, ciment), les secteurs liés à l'industrie automobile (fret routier, production de voitures individuelles) ou encore les activités de production d'énergie à partir de sources fossiles pourraient perdre plusieurs millions d'emplois dans les prochaines années en Europe, tandis que le secteur de la construction et du bâtiment, ainsi que ceux liés aux transports collectifs et au fret ferroviaire devraient connaître un essor important. **Dans tous les scénarios analysés, les créations d'emplois excèdent globalement les destructions, mais avec des évolutions sectorielles très contrastées.**

Les pouvoirs publics doivent donc anticiper cette redistribution de l'activité économique pour faire en sorte que la main-d'œuvre qui ne trouve plus à s'employer dans les secteurs en perte de vitesse puisse se « déverser », selon l'expression d'Alfred Sauvy, vers les secteurs en plein essor. Cela passe notamment par un soutien à la formation.

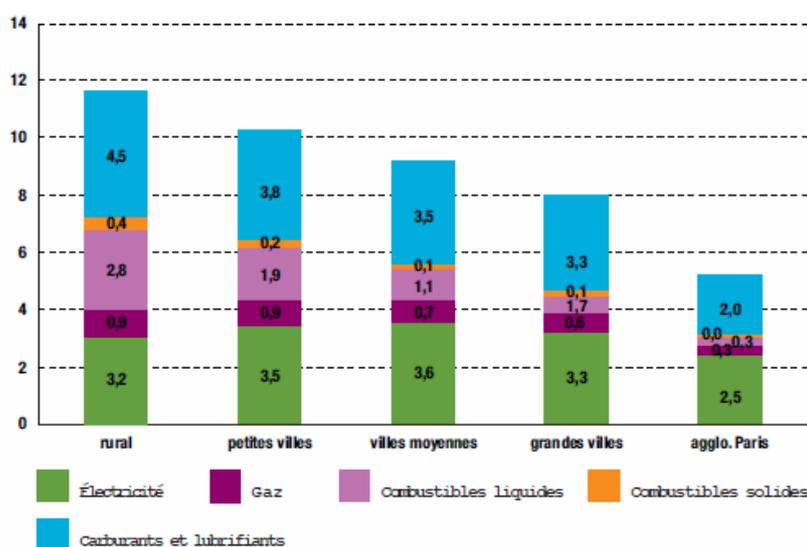
3. Transferts de charges entre ménages et équité du développement durable

Comme l'a demandé le Président de la République, le développement d'une fiscalité verte devrait se faire dans le respect du principe d'iso fiscalité, c'est-à-dire à niveau de prélèvements obligatoires inchangé. Néanmoins, même si le produit global de la fiscalité verte n'entraîne pas un alourdissement des prélèvements obligatoires, on sait que **tout changement d'assiette est porteur de risque de transferts de charges importants entre contribuables.** En particulier, sachant que le poids relatif des différents postes de consommation dans le budget des ménages varie en fonction de variables telles que le revenu disponible ou encore le lieu d'habitation, il existe un risque réel que l'élaboration d'une fiscalité verte soit porteuse d'injustices sociales. Le cas de la consommation d'énergie est à cet égard révélateur.

Une étude de l'ADEME sur le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages en France montre qu'en 2006 la part des dépenses énergétiques des 20 % de ménages les plus pauvres était 2,5 fois plus élevée que celle des 20 % de ménages les plus riches. Les dépenses en combustibles fossiles du quintile de revenu supérieur représentent quant à elles moins de

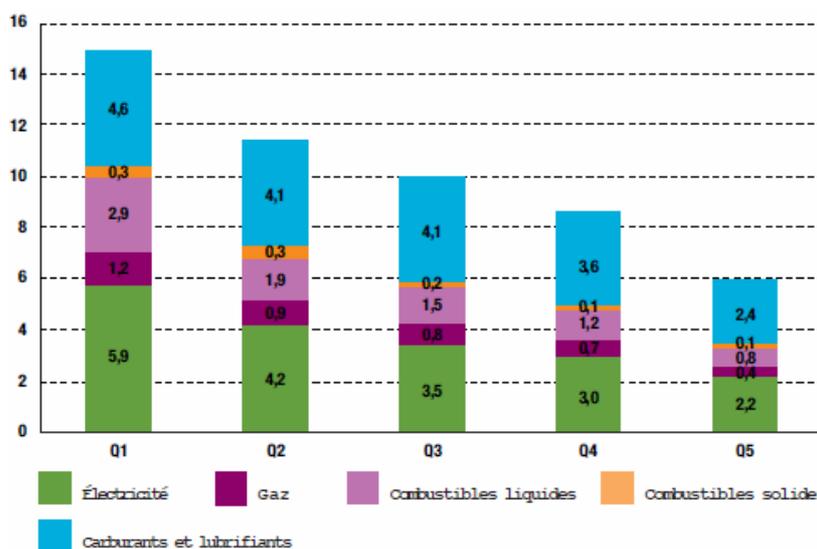
4 % de leur revenu total, alors que les ménages les plus défavorisés consacrent presque 9 % de leur revenu total à l'achat de gaz et de produits pétroliers. Le lieu de résidence est aussi un facteur d'inégalité entre les ménages face aux dépenses énergétiques. Un habitant de Paris, du fait de la densité du réseau de transport en commun et de la part prépondérante de l'habitat collectif, a ainsi une facture énergétique inférieure de moitié à celle d'un habitant d'une commune rurale. Sachant par ailleurs que le niveau moyen de rémunération à Paris est supérieur à la moyenne nationale, il s'en suit que la part des dépenses énergétiques dans le revenu net d'un ménage parisien est deux fois moins importante que celle d'un habitant de zone rurale.

PART DES DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES DES MÉNAGES SELON LE LIEU DE RÉSIDENCE



Source : INSEE 2006

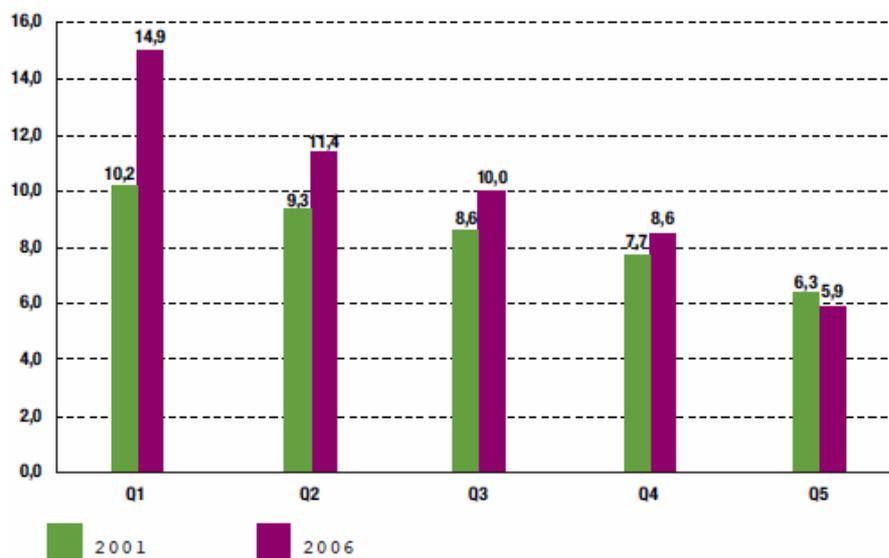
PART DES DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES DES MÉNAGES SELON LE QUINTILE DE REVENU



Source : INSEE 2006

Ces inégalités sont non seulement fortes, mais ont tendance à se creuser : entre 2001 et 2006, la part des dépenses d'énergie dans le revenu des ménages situés dans le quintile inférieur de revenu a augmenté de 50 %, tandis qu'elle a baissé pour les 20 % des ménages les plus aisés. Les premiers cumulent en effet les handicaps énergétiques. Ils occupent souvent les logements les moins performants sur le plan thermique. Compte tenu du prix du foncier, ils sont aussi plus fréquemment logés dans des zones très excentrées, ce qui induit une dépendance plus forte par rapport à l'automobile. Les seconds ont par ailleurs des revenus qui augmentent plus vite que le prix des énergies fossiles.

ÉVOLUTION DE LA PART DES DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES
DANS LE BUDGET DES MÉNAGES SELON LEUR QUINTILE DE REVENU



Source : INSEE

Une attention particulière doit donc être apportée aux conséquences sociales de la rectification du signal-prix énergétique pour éviter que le développement durable ne devienne synonyme de fracture énergétique. Pour permettre cette nécessaire solidarité énergétique, les pouvoirs publics devront veiller à ce que les mesures fiscales envisagées conservent un intérêt pour les ménages non soumis à l'impôt sur le revenu ou à ce que les mesures reposant sur la fiscalité indirecte ou les droits d'accise, toujours socialement injustes, soient corrigées pour tenir compte du revenu disponible, par exemple par une redistribution du produit de la contribution climat-énergie.

II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement est composé de sept Titres nettement distincts consacrés respectivement au bâtiment et à l'urbanisme, aux transports, à l'énergie, à la biodiversité, aux risques, santé, déchets et à la gouvernance.

A. BÂTIMENTS ET URBANISME

Le **Titre I** est composé de deux chapitres.

Le **chapitre 1** est consacré à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

L'article 1 vise à améliorer l'évaluation de la performance énergétique des bâtiments. Il prévoit qu'une attestation soit exigée pour vérifier la prise en compte des normes thermiques lors du dépôt de la demande de permis de construire et à l'achèvement des travaux. Il propose aussi qu'un diagnostic de performance énergétique soit réalisé dans tous les bâtiments dotés d'une installation collective de chauffage dans un délai de 5 ans.

L'article 2 tend à instaurer une obligation d'engager des travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments tertiaires existants. Les travaux devront être réalisés à compter de 2012 et dans un délai de 8 ans, un décret définissant les catégories de bâtiments concernés.

L'article 3 oblige toutes les copropriétés qui auront réalisé un diagnostic de performance énergétique, en application de l'article premier, à mettre à l'ordre du jour de leur assemblée générale la question d'un contrat de performance énergétique. D'autre part, il classe les travaux d'économie d'énergie ou de réduction des gaz à effet de serre dans la catégorie des travaux pouvant être adoptés à la majorité simple des copropriétaires.

Le **chapitre II** porte sur les modifications du code de l'urbanisme et comprend douze articles.

L'article 4 vise à rendre les règles d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur des bâtiments inopposables aux demandes d'installation de matériaux renouvelables ou de systèmes individuels de production d'énergie renouvelable, en-dehors des secteurs protégés institués (type site classé ou ZPPAUP) et de zones délimitées de manière ad-hoc par les communes. L'enjeu est de concilier le souci de préserver l'harmonie du cadre architectural et paysager avec la levée des freins urbanistiques à l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable.

L'article 5 réforme les directives territoriales d'aménagement pour simplifier et accélérer leur élaboration, notamment en supprimant leur opposabilité.

L'article 6 clarifie la rédaction de l'article L. 121-1 relatif aux principes généraux du droit de l'urbanisme et renforce la prise en compte des objectifs environnementaux dans les documents d'urbanisme.

L'article 7 modifie les dispositions relatives aux projets d'intérêt général, principalement pour permettre à l'Etat d'imposer la prise en compte des objectifs contenus dans les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD).

L'article 8 étend l'obligation d'évaluation environnementale, au sens de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, aux DTADD et aux plans locaux d'urbanisme intégrant un plan de déplacements urbains.

L'article 9 renforce les schémas de cohérence territoriale (SCOT) de plusieurs manières. Il leur assigne des objectifs environnementaux nouveaux, en particulier dans le domaine de la consommation d'espace et des continuités écologiques. Il renforce aussi leur caractère prescriptif, en les dotant d'outils grâce auxquels ils pourront conditionner l'ouverture à l'urbanisation ou imposer des normes minimales de densité urbaine en fonction, notamment, de la présence d'équipements de transport. Enfin, il étend le rôle du préfet, d'une part en lui permettant de contrôler plus activement la pertinence des périmètres des SCOT et, d'autre part, en élargissant l'éventail des motifs l'autorisant à s'opposer à leur entrée en vigueur.

L'article 10 assigne aux plans locaux d'urbanisme (PLU) des objectifs environnementaux renforcés et les dote de moyens adaptés pour les réaliser, par exemple en rendant possible l'imposition d'une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés. De manière semblable à ce qui se passe pour les SCOT, le contrôle préfectoral des PLU est réformé pour intégrer la prise en compte du respect des continuités écologiques ou des projets d'intérêt général. L'article 10 aborde enfin la question des PLU intercommunaux. Il affirme le principe de l'élaboration intercommunale des PLU, ce qui revêt avant tout une portée symbolique, puisque la compétence « PLU » reste de plein droit aux communes, qui sont libres de la déléguer ou non. Il prévoit également qu'en cas d'élaboration intercommunale le PLU couvrira l'intégralité du territoire intercommunal et tiendra lieu de programme local de l'habitat et de plan de déplacements urbains.

L'article 11 autorise le dépassement des règles de densité pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

L'article 12 réforme la procédure de révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France.

L'article 13, potentiellement le plus important du Titre I, vise à autoriser le gouvernement à légiférer par ordonnances dans toute une série de domaines en matière d'urbanisme.

L'article 14 prévoit de supprimer l'avis conforme de l'Architecte des bâtiments de France pour les autorisations de travaux dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

Enfin, l'article 15 précise la liste des articles du Titre I qui s'appliquent à Mayotte en tenant compte du principe de spécialité législative qui s'applique à cette collectivité en matière d'urbanisme.

B. TRANSPORTS

Le **Titre II**, consacré aux transports, comporte trois chapitres.

Le **chapitre 1** porte sur des mesures en faveur du développement des transports collectifs urbains et périurbains et comprend six articles.

L'article 16 oblige le maire, sous certaines conditions, à régler la circulation des véhicules sur les voies qui supportent la circulation d'un transport en commun en site propre (TCSP). En outre, il reconnaît quasiment automatiquement l'intérêt communautaire pour les voies publiques et les trottoirs adjacents liés à un TCSP.

L'article 17 étend la possibilité d'avoir recours à l'actuelle procédure d'expropriation pour extrême urgence pour construire des TCSP. Par ailleurs, il donne à titre exceptionnel la possibilité d'utiliser cette mesure pour les terrains bâtis qui gêneraient la réalisation du débranchement du tramway Aulnay-Bondy vers Clichy-Montfermeil.

L'article 18 permet aux syndicats mixtes classiques d'adhérer aux syndicats mixtes type SRU, palliant ainsi un oubli du législateur en 2000.

L'article 19 définit la notion d'auto-partage et crée un label spécifique.

Le **chapitre II** traite des **péages autoroutiers**.

L'article 20 transpose une directive européenne permettant de développer les péages sans barrière sur les autoroutes. Cet article permettra aux sociétés d'autoroutes de disposer d'agents spécialisés pour contrôler le bon paiement du péage, tout en respectant les droits des usagers.

L'article 21 prévoit, au plus tard au 1^{er} janvier 2010, une modulation des péages en fonction des émissions de gaz à effet de serre des camions de transport de marchandises uniquement sur les autoroutes concédées.

Enfin, le **chapitre 3** est relatif au **développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises** et comprend seulement l'article 22, qui aménage le transfert des infrastructures ferroviaires portuaires aux ports maritimes et l'institue pour les ports fluviaux. Il donne également compétence aux agents des ports autonomes fluviaux pour constater les infractions aux règlements de police.

C. ÉNERGIE ET CLIMAT

Le **Titre III** traite de l'énergie et du climat et comprend deux chapitres.

Le **chapitre I^{er}** est relatif à la réduction de la consommation énergétique et à la prévention des émissions de gaz à effet de serre.

L'article 23 détermine le contenu et la procédure d'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, tandis que l'article 24 prévoit que les plans de protection de l'atmosphère sont rendus compatibles avec ceux-ci.

L'article 25 prévoit que le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité élabore un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables.

L'article 26 fait obligation aux entreprises de plus de 500 salariés ainsi qu'à l'Etat et aux collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre. Celles-ci doivent également adopter des plans climat-énergie territoriaux.

L'article 27 étend le champ du dispositif des certificats d'économies d'énergie aux entreprises qui mettent à la consommation des carburants automobiles et restreint la possibilité d'obtenir des certificats aux seules personnes soumises à obligation et aux collectivités publiques.

L'article 28 établit un cadre juridique pour les opérations pilotes de captage et de stockage du dioxyde de carbone.

L'article 29 ajoute l'utilisation rationnelle de l'énergie à la liste des intérêts protégés au titre des installations classées pour la protection de l'environnement.

Le **chapitre II** est relatif aux énergies renouvelables.

Les articles 30, 31 et 32 concernent les réseaux de distribution de chaleur, pour lesquels sont proposées les mesures suivantes :

- possibilité de prolonger la durée de concession d'un réseau de chaleur en raison d'investissements liés au développement des énergies renouvelables ;

- simplification de la procédure de classement des réseaux de chaleur utilisant majoritairement des énergies renouvelables ou de récupération ;

- installation systématique de compteurs d'énergie aux points de livraison des réseaux de chaleur ;

- possibilité pour les abonnés à un réseau de chaleur de demander un réajustement de la puissance souscrite après avoir réalisé des travaux de rénovation.

L'article 33 étend aux départements et aux régions l'obligation d'achat de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables dont bénéficient déjà les communes.

L'article 34 précise les critères pris en compte pour la définition des zones de développement de l'éolien et prépare le passage des éoliennes sous le régime des installations classées pour l'environnement.

L'article 35 aménage la redevance sur les concessions hydroélectriques perçue au profit de l'Etat et des départements.

D. BIODIVERSITÉ

Le **Titre IV** traite de la biodiversité et comprend cinq chapitres.

Le **chapitre I** a trait à l'agriculture et se compose de neuf articles.

Les articles 36 à 40 concernent les produits phytosanitaires. Ces mesures :

- renforcent l'encadrement des activités de mise en vente, vente, distribution à titre gratuit, application et conseil à l'utilisation de ces produits, à travers notamment de nouvelles obligations en matière de formation ;

- prévoient l'élimination de ceux ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché, qui proviennent en grande partie d'importations illégales ;

- interdisent la publicité sur ceux de ces produits à usage non professionnel.

A l'article 41, sont instaurées, sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable, des mesures limitant ou interdisant l'usage d'intrants.

L'article 42 crée un système de certification des exploitations agricoles prenant en compte et valorisant leurs démarches en faveur d'une agriculture durable.

Les modalités permettant d'assurer le respect de l'interdiction d'usage de lubrifiants non biodégradables dans des zones naturelles sensibles sont prévues à l'article 43.

L'article 44 propose l'indemnisation d'exploitants en agriculture biologique ayant accepté un échange de leurs parcelles certifiées en agriculture biologique dans le cadre d'une opération d'aménagement foncier (article 44).

Le **chapitre II** crée **une trame verte et une trame bleue (TVB)**.

Selon les articles 45 et 46, cette TVB sera composée d'espaces importants pour la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques les reliant.

Le **chapitre III** contient des dispositions relatives à la protection des espèces et des habitats et comprend huit articles.

Les plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement d'espèces protégées sont renforcés par les articles 47 à 49.

A travers l'article 50, les collectivités territoriales, les syndicats mixtes et les agences de l'eau sont autorisés à mener des travaux de restauration de la continuité écologique des eaux sur les ouvrages privés en cas de carence du propriétaire ou de l'exploitant.

Les agences de l'eau sont habilitées à acquérir des zones humides particulièrement menacées par l'article 51.

A l'article 52, l'obligation d'implanter une bande enherbée de cinq mètres de large le long des cours, sections et plans d'eau est généralisée.

La procédure de révision des chartes des parcs naturels régionaux est simplifiée et prorogée à travers les articles 52 et 54.

Le **chapitre IV** porte sur **l'assainissement et les ressources en eau**.

Les chambres d'agriculture sont habilitées à bénéficier d'une autorisation de prélèvement collective comme prévu par l'article 55.

A l'article 56, la dimension intercommunale dans la gestion de l'eau se trouve renforcée.

L'article 57 prévoit que les communes sont habilitées à procéder au contrôle des installations d'assainissement collectif avant leur mise en place et à procéder d'office à des travaux de mise en conformité le cas échéant.

Il est prévu, à l'article 58, un inventaire des réseaux de distribution d'eau des collectivités et une incitation à la réduction des fuites en réseaux.

Une protection renforcée des captages d'eau potable est mise en place à l'article 59.

Le **chapitre V** est consacré à **la mer**.

L'article 60 élabore une stratégie nationale pour la mer compatible avec un développement durable de ses ressources.

Il est par ailleurs proposé, à l'article 63, de créer un écolabel pour les produits de la pêche faisant l'objet d'une gestion durable.

E. RISQUES, SANTÉ ET DÉCHETS

Le **Titre V** comprend trois chapitres.

Le **chapitre I** est consacré aux nuisances lumineuses ou sonores.

L'article 66 prévoit d'abord une série de mesures, qu'elles soient préventives ou assorties de sanctions, destinées à lutter contre la pollution lumineuse des installations, ouvrages ou équipements.

Il étend ensuite, à travers les articles 67 et 68, le champ de compétence de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (Acnusa) aux nuisances environnementales aéroportuaires dans leur ensemble.

Par ailleurs, l'article 69 prévoit que le plan d'exposition au bruit d'un aéroport peut être établi dès la déclaration d'utilité publique d'un projet d'aéroport qui a vocation à se substituer à un aéroport civil classé dans les catégories A, B ou C du code de l'aviation civile.

Le **chapitre II** traite des autres expositions comportant un risque potentiel pour la santé. Il prévoit :

– aux articles 70 et 71, de renforcer la surveillance en matière de qualité de l'air intérieur dans les catégories de lieux recevant du public ou des populations sensibles ;

– de renforcer, à l'article 72, l'encadrement réglementaire et l'information du public ainsi que de développer la recherche en matière d'ondes électromagnétiques de manière à prévenir l'exposition des populations ;

– d'imposer, à l'article 73, une déclaration relative aux substances à l'état nanoparticulaire mises sur le marché et à leur usage, faisant de la France le premier pays en Europe à adopter des dispositions en ce sens. Il s'agit là encore d'encourager une meilleure maîtrise des risques éventuels pour la santé et l'environnement.

Le **chapitre III** propose plusieurs **dispositions relatives aux déchets** avec l'ambition de couvrir tous les types de déchets en renforçant la responsabilité des producteurs et en mettant l'accent sur la planification.

L'instauration d'une filière de responsabilité élargie des producteurs pour la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux (en particulier ceux présentant des risques du fait de leur caractère perforant) est consacrée par l'article 74.

L'article 75 améliore l'information des acquéreurs de terrain puisqu'il est proposé qu'elle porte désormais sur l'état de pollution des sols.

En ce qui concerne la réception des déchets d'exploitation des navires un dispositif plus contraignant à l'égard des collectivités territoriales est prévu pour celles qui n'auraient pas mise en place un plan de réception et de traitement de ces déchets (article 76).

Les articles 79 et 77 rendent obligatoires les plans de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment ou des travaux publics en prévoyant la réalisation d'un diagnostic pré-démolition relatif à la gestion de ces déchets.

L'article 78 introduit dans les outils de planification actuels la priorité à la prévention et au recyclage des déchets en visant un objectif général de limitation des capacités d'élimination.

L'article 80 prévoit également d'imposer progressivement et à partir de 2012 aux grands producteurs et détenteurs de déchets organiques, un tri à des fins de valorisation.

Enfin, il est prévu, à l'article 81, de limiter, sur une zone homogène, les capacités de traitement dans les installations thermiques et de stockages afin de ne pas handicaper les efforts en faveur de la prévention de la production de déchets et de la valorisation.

F. GOUVERNANCE

Le **Titre VI** aborde les questions de gouvernance en cinq chapitres.

Le **chapitre I** est consacré aux dispositions sur les entreprises et la consommation. Plusieurs mesures sont proposées afin, d'une part, de responsabiliser les entreprises vis-à-vis de leurs obligations en matière environnementale, et, d'autre part, de sensibiliser les consommateurs-citoyens sur l'impact de leurs comportements eu égard aux enjeux du développement durable.

L'article 82 prévoit ainsi d'obliger les gérants de portefeuilles à indiquer dans leur rapport annuel s'ils prennent ou non en compte les préoccupations du développement durable.

L'article 83 prévoit d'étendre l'obligation d'inclure dans le rapport de gestion des données sociales et environnementales introduite par la loi NRE à toutes les entreprises qui ne répondent pas aux définitions française et communautaire de la PME.

Il est ensuite prévu, à l'article 84, de reconnaître la responsabilité des sociétés-mères en cas de défaillance d'une société filiale, lorsque les maisons-mères souhaitent, même en l'absence de tout comportement fautif, prendre volontairement à leur charge des obligations incombant normalement à l'une de leurs filiales défaillantes ou bien lorsque les circonstances de la défaillance de la société filiale révèlent des agissements fautifs imputables à cette maison-mère.

L'article 85 rend par ailleurs obligatoire progressivement, par catégories de produits, l'affichage du « prix carbone », afin d'informer le consommateur sur les émissions de GES associées aux différentes phases de la vie du produit. Il propose enfin d'encadrer les allégations environnementales des publicités, et de rendre obligatoire l'affichage de la classe énergétique des produits soumis à l'étiquetage communautaire, sur toute publicité qui indique le prix de ces produits.

Le chapitre II réforme les études d'impact.

L'article 86 définit le champ d'application, les critères et le contenu des études d'impact ainsi que les modalités de décision pour l'autorité compétente.

L'article 87 fixe une entrée en vigueur différée de la réforme des études d'impact proposée par l'article 86 du projet de loi.

S'agissant de l'article 88, il soumet les plans, schémas, programmes et autres documents de planification à une « évaluation environnementale » dès lors qu'une « évaluation des incidences » est elle-même obligatoire.

L'article 89 prévoit que tout plan ou programme soumis à évaluation environnementale doit faire l'objet d'une procédure de consultation du public. À défaut d'enquête publique, cette consultation prend la forme d'une mise à disposition du public.

Le chapitre III rénove les procédures d'enquête publique.

L'article 90 définit le champ d'application et l'objet de l'enquête publique à finalité principalement environnementale (également appelée « enquête Bouchardeau »), ainsi que sa procédure et son déroulement.

L'article 91 oblige la déclaration de projet à prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public.

L'article 92 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de réformer le second grand type d'enquête publique, dont la finalité principale est la protection du droit de propriété.

L'article 93 fixe la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions inscrites au chapitre 3 du Titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

Enfin, l'article 94 modifie treize codes, cinq lois et une ordonnance pour assimiler plusieurs dizaines d'enquête publique à finalité environnementale à l'enquête publique type « Bouchardeau ».

Le chapitre IV présente différentes mesures relatives à l'information et la concertation et comprend six articles.

Il est tout d'abord prévu, à l'article 95, d'élargir la composition de la Commission nationale du débat public (CNDP), en y ajoutant des représentants des organisations syndicales de salariés et des représentants des acteurs économiques, et d'élargir les cas de saisine de celle-ci afin de permettre l'accroissement du nombre de débats publics organisés sur des sujets d'ordre général.

L'article 96 propose de donner toute latitude au préfet pour créer une commission locale d'information et de surveillance sur tout site d'installation classée, pour lequel une telle commission n'est pas déjà prévue. Dans cette perspective, il est prévu de renforcer la participation des représentants des

salariés des installations aux travaux des commissions locales d'information et de surveillance existantes.

A travers l'article 97, les préfets se voient aussi accorder la faculté de créer des commissions locales destinées à suivre la mise en œuvre des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs notables sur l'environnement des projets d'infrastructures linéaires soumis à étude d'impact.

L'article 98 propose d'encadrer la définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux qui seront amenés à siéger dans les instances de concertation sur les politiques de développement durable.

Il est également prévu, à travers l'article 99, de modifier les dispositions du code de l'environnement relatives à la délimitation des zones de publicité, en ajoutant à la composition du groupe de travail préparant le projet de réglementation spéciale les associations de protection de l'environnement agréées.

Le **chapitre V**, composé de l'article 101, crée par ailleurs un rapport de développement durable que le responsable de l'exécutif d'une collectivité territoriale devra rendre dans le cadre de l'élaboration du budget.

Le **titre VII** traite de dispositions complémentaires.

L'article 103 définit ainsi le cadre juridique de l'évolution des contrats de travail des agents actuellement employés par la chambre de commerce et d'industrie de Nantes et affectés à l'exploitation de l'aéroport de Nantes-Atlantique, dans la perspective du remplacement de cet aéroport par le futur aéroport du Grand Ouest.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LES PRINCIPES QUI ONT GUIDÉ LE TRAVAIL DE VOTRE COMMISSION

Quelques principes simples ont guidé le travail de votre commission dans l'examen de ce texte complexe.

Le premier est bien entendu celui de la fidélité au Grenelle de l'environnement, à la fois sur la forme et sur le fond.

Sur la forme, comme cela a été souligné précédemment, votre commission a largement entendu tous les acteurs impliqués dans le processus du Grenelle depuis ses commencements, tandis que vos quatre rapporteurs ont réalisé un total de 154 auditions pour préparer l'examen de ce texte. S'est donc poursuivi, au sein du Parlement, le travail de dialogue et d'écoute qui a caractérisé, dès le début, cette « grande opération de radiographie collective et démocratique » que fut le Grenelle, selon les termes de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. Ces nombreuses auditions expriment bien la volonté de votre

commission de s'appuyer sur les avancées portées par les acteurs du processus, même si, il faut également le souligner, dans cette nouvelle étape législative, le Parlement retrouve le premier rôle, puisque c'est lui, et lui seul, qui détient la légitimité démocratique pour arbitrer et trancher en dernier ressort.

Sur le fond, l'enjeu était de traduire effectivement sur le plan législatif les engagements pris dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cela appelle deux remarques.

– D'une part, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement a été déposé au Sénat et examiné par votre commission avant même que la loi de programme n'ait été définitivement adoptée. Le texte du projet de loi a en effet été adopté par votre commission le 10 juillet, deux semaines avant l'adoption définitive de la loi de programmation. On pourra toujours souligner que ce calendrier n'a pas facilité la mise en cohérence des textes. D'un autre point de vue cependant, compte tenu du caractère relativement consensuel du Grenelle I, commencer très tôt l'étude du Grenelle II a permis à votre commission de réaliser sur la durée un travail en profondeur, ce qui n'aurait pas été possible si l'on avait attendu pour l'étudier que la loi de programmation soit complètement arrêtée.

– D'autre part, la traduction des objectifs du Grenelle I dans les dispositions du Grenelle II n'a pas été une opération purement formelle, comme si le contenu du Grenelle II se déduisait nécessairement du Grenelle I. La loi de programmation fixe en effet des objectifs généraux et des orientations stratégiques, parfois sur un horizon de temps très long : cela laisse donc l'espace du choix des voies et moyens encore largement ouvert au moment d'aborder ce nouveau texte. Cela peut expliquer pourquoi le large consensus qui avait prévalu lors de l'adoption du texte du Grenelle I n'a pas toujours pu être retrouvé lors de l'examen de ce projet de loi portant engagement national pour l'environnement : l'accord sur le but à atteindre n'implique en effet pas nécessairement un consensus sur la route à suivre pour l'atteindre.

Cette dernière remarque conduit à énoncer le **deuxième principe** qui a guidé votre commission dans son travail : celui du **pragmatisme**. Parmi les différentes options entre lesquelles elle pouvait choisir pour traduire dans le droit les orientations de la loi de programmation, votre commission a en effet toujours privilégié celles qui lui paraissaient les plus simples, les plus robustes et les moins coûteuses à mettre en œuvre.

Cette notion de coût ne renvoie pas seulement à des questions financières, même si votre commission a été soucieuse de ne pas imposer aux Français et à leurs collectivités territoriales des charges non soutenables. Les positions précédemment adoptées par votre commission lors de l'examen de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement peuvent d'ailleurs être rappelées :

– votre commission est particulièrement attachée au respect du principe de neutralité fiscale et partage totalement le jugement du Président de la République : « Il n'est pas question d'augmenter le taux des prélèvements obligatoires » ;

– elle appelle à la plus grande vigilance quant aux conséquences des mesures envisagées sur les finances des collectivités territoriales et sur la pression fiscale locale.

Plus généralement, au-delà de la question de la pression fiscale, la vigilance de votre commission sur la question des coûts du Grenelle de l'environnement concerne toutes les conséquences indésirables que peuvent véhiculer les intentions environnementales les plus louables.

En particulier, votre commission a été attentive à ne pas inscrire dans le droit des objectifs formulés de manière trop vague afin de ne pas accroître de manière inconsidérée les risques de contentieux susceptibles de paralyser l'action des collectivités territoriales. Elle a également été soucieuse de ne pas imposer aux entreprises des contraintes réglementaires et des charges excessives au regard des objectifs à atteindre. A cet égard, votre commission souhaite rappeler encore une fois deux idées fortes qu'elle a mises en évidence dans la première partie de cet exposé général :

– d'une part, le développement durable repose sur un équilibre entre le pilier environnemental, économique et social ;

– d'autre part, la stabilité de cet équilibre repose sur un pilotage fin de la transition vers une croissance verte. Cela signifie qu'il faut améliorer l'impact environnemental de notre organisation socio-économique en priorité là où les progrès sont les moins coûteux à obtenir sur le plan social et économique.

B. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

• Dans le **Titre I**, qui aborde les questions de **bâtiment et d'urbanisme**, votre commission a adopté quatre **vingt huit amendements**.

A l'**article 1^{er}**, votre commission :

– a précisé que la collecte centralisée des diagnostics de performance énergétique à des fins statistiques aura également pour but l'évaluation et l'amélioration méthodologique ;

– a rendu obligatoire la mention de la performance énergétique dans les annonces immobilières relatives à la vente ou la location.

A l'**article 2**, elle a étendu l'obligation de travaux d'amélioration de la performance énergétique aux bâtiments dans lesquels s'exerce une activité de service public.

Après **l'article 2**, votre commission a adopté un premier article additionnel qui étend aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale le bénéfice de l'éco-prêt à taux zéro, et un autre article additionnel qui permet au propriétaire de bénéficier d'une majoration de loyer à hauteur de 50 % de la réduction des charges locatives résultant de travaux d'amélioration.

A **l'article 3**, elle a étendu le dispositif prévu pour les contrats de performance énergétique aux plans de travaux d'économies d'énergie.

Après **l'article 3**, votre commission a adopté un article additionnel qui exclut les surfaces extérieures nécessaires à l'isolation thermique ou acoustique d'un bâtiment existant du calcul de la surface hors œuvre.

Concernant la disposition prévue à **l'article 4**, votre commission a adopté un amendement pour préciser qu'elle concerne tous les dispositifs de production d'énergie renouvelable à usage domestique (maison individuelle ou d'immeuble collectif) et rien qu'eux (exclusion des fermes photovoltaïques). Elle a aussi modifié le rôle confié par cet article à l'architecte des bâtiments de France en instaurant un avis simple et non pas conforme.

A **l'article 5**, votre commission a notamment adopté un amendement qui précise que les collectivités seront associées dans l'élaboration des DTADD (au lieu d'une simple concertation).

A **l'article 6**, votre commission a précisé les objectifs généraux assignés aux documents d'urbanisme par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Un amendement a été adopté pour intégrer l'objectif de « développement du monde rural » ; un autre a remplacé l'obligation de « restauration » des continuités écologiques par un objectif de « remise en bon état » de ces continuités ; un dernier a introduit un objectif de maîtrise de l'énergie et de production énergétique à partir de sources renouvelables.

L'article 9 a fait l'objet de nombreux amendements de fond.

Votre commission a tout d'abord souhaité favoriser la généralisation des SCOT sur le territoire. Un amendement renforce donc les incitations pour les communes à entrer dans un SCOT en étendant, à partir de 2013, la portée de la règle dite de l'urbanisation limitée, qui se trouve à l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, et en limitant les possibilités de dérogation à cette règle à partir de 2017.

Votre commission a également adopté plusieurs amendements visant à clarifier les relations entre les SCOT et les autres documents d'aménagement et de planification territoriale :

- association systématique de la personne publique en charge de la gestion des SCOT à l'élaboration des plans de déplacements urbains (PDU) et des programmes locaux de l'habitat (PLH) ;

- précisions sur les conditions de mise en compatibilité des PLH et des PDU avec un SCOT ;

– suppression des dispositions qui tendent à faire des SCOT des super PLU, notamment lorsqu'ils prétendent réglementer les formes urbaines.

Enfin, votre commission, constatant que le projet de loi était muet sur la question des liens entre planification territoriale et localisation des équipements commerciaux, a adopté un amendement rendant obligatoire le document d'aménagement commercial et lui donne la possibilité de subordonner l'implantation d'équipements commerciaux au respect de conditions qu'il fixe en matière d'aménagement du territoire.

Votre commission a également adopté, en matière d'urbanisme commercial, un **article additionnel après l'article 9** qui oblige le préfet à vérifier, lorsqu'il accorde à une commune non couverte par un SCOT une dérogation pour l'implantation d'un équipement commercial, que cet équipement ne risque pas de perturber les équilibres d'un SCOT limitrophe.

En ce qui concerne l'**article 10**, votre commission a souhaité préciser la notion de PLU intercommunal. Elle a ainsi adopté un amendement qui prévoit que, lorsqu'une communauté compétente en la matière élabore un PLU, ce dernier est unique pour tout le territoire de la communauté mais peut se décliner en plans de secteurs correspondants, chacun, au territoire d'une ou plusieurs communes, tous les plans de secteur partageant par ailleurs le même projet communautaire d'aménagement et de développement durable.

Un second amendement prévoit que, si les communes consultées sur le projet de PLU rejettent ce projet, ce dernier ne puisse être adopté qu'à une majorité renforcée des membres de la communauté.

A l'**article 11**, votre commission a supprimé la majoration automatique de 30 % des règles de densité au profit d'une majoration décidée par délibération du conseil municipal.

Sur l'**article 13**, votre commission a jugé que le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement était défini de façon trop large et a supprimé la référence aux taxes d'urbanisme (4°), aux évaluations environnementales (5°) et aux procédures contentieuses en matière d'urbanisme (7°).

Votre commission a totalement réécrit l'**article 14** de manière à maintenir l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France pour les travaux en ZPPAUP, mais en proposant une procédure d'appel plus rapide et plus souple, dans la quelle le préfet de département est chargé de décider en dernier recours.

Enfin, votre commission a adopté deux amendements qui forment un **article additionnel après l'article 15** de manière à faciliter les travaux nécessaires aux activités agricoles dans les zones soumises à la loi littorale.

● S'agissant du **Titre II** consacré aux **transports**, votre commission a adopté **treize amendements**.

A **l'article 16**, votre commission a restreint l'obligation de réglementer la circulation aux seuls services de transport en commun en site propres (TCSP) assurant un service régulier. Elle a en outre jugé que cette obligation s'applique indifféremment aux transports urbains et interurbains. Surtout, elle a souhaité que l'organe délibérant de la communauté de communes (ou de la communauté d'agglomération) puisse, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transports collectifs. Enfin, elle a invité les départements, d'une part, et les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, d'autre part, à conclure des conventions sur la gestion des voiries départementales structurantes qui sont liées à un TCSP.

Sur **l'article 18**, votre commission a donné la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale, qui ont transféré leur compétence transport, d'adhérer aux syndicats mixtes « SRU ».

Sur **l'article 21**, elle a demandé au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport annuel sur l'évolution des péages pour chaque exploitant autoroutier. En outre, elle a introduit la possibilité, sous conditions, d'instaurer une modulation des péages autoroutiers pour les voitures particulières.

Votre commission a également introduit un **article additionnel après l'article 22** pour que les autorités organisatrices des transports urbains assurent la coordination des services de transport dès lors que plusieurs périmètres de transports urbains sont inclus dans une agglomération de plus de 100.000 habitants.

Enfin, dans un **nouvel article additionnel après l'article 22**, elle a introduit la faculté pour les collectivités territoriales et pour l'Etat d'instituer une taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport collectif.

• Dans le **Titre III**, qui traite des questions d'**énergie et de climat**, votre commission a adopté **soixante deux amendements**.

A **l'article 25**, votre commission a décidé de :

- soumettre le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables à l'approbation du préfet ;
- prévoir l'évaluation du coût prévisionnel d'établissement des capacités d'accueil nécessaires ;
- exclure la prise en charge par les communes et les établissements publics intercommunaux de la partie des coûts liés au renforcement des réseaux ;
- apporter une solution à la question de la mutualisation des coûts des postes de transformation nécessaires au raccordement.

Après l'article 25, elle a introduit un article additionnel qui tend à permettre la conclusion d'un contrat de performance énergétique sous la forme d'un marché global.

A l'**article 26**, votre commission a décidé que les auteurs des bilans des émissions de gaz à effet de serre seront tenus de joindre une synthèse des actions envisagées pour réduire celles-ci, et prévu que la méthode d'établissement de ce bilan sera mise gratuitement à la disposition des collectivités territoriales.

A l'**article 27**, elle a maintenu pour toute personne morale la possibilité d'obtenir des certificats d'économies d'énergie.

A l'**article 30**, votre commission a conditionné le classement du réseau de chaleur à la pérennité de la ressource en énergie renouvelable ou de récupération, a maintenu la procédure d'enquête publique, et a prévu que le délégataire du réseau puisse donner son avis sur les décisions de dérogation à l'obligation de raccordement.

A l'**article 33**, elle a permis à un établissement public de coopération intercommunale accueillant un parc éolien d'instaurer une dotation de solidarité afin de partager la ressource fiscale afférente avec des EPCI limitrophes.

A l'**article 34**, votre commission a restreint le nombre des critères pris en compte pour la définition des zones de développement de l'éolien, et permis aux EPCI limitrophes de donner leur avis. Elle a adopté un ensemble de dispositions destinées à accompagner le passage des éoliennes sous le régime des installations classées pour la protection de l'environnement.

A l'**article 35**, votre commission a maintenu le principe d'un taux plafond pour la redevance sur les concessions hydroélectriques, qui sera fixé par l'autorité concédante dans le cadre de la procédure de mise en concurrence.

Après l'article 35, elle a adopté un article additionnel qui relève de 25 % à 40 % le taux du crédit d'impôt pour le renouvellement des chaudières à bois et autres biomasses.

• S'agissant des questions de **biodiversité**, abordées dans le **Titre IV**, votre commission a adopté **quatre vingt deux amendements**.

A l'**article 36**, votre commission a souhaité responsabiliser l'activité de conseil en matière de pesticides par la mise en place d'une prescription écrite dont elle a précisé le contenu.

A l'**article 39**, votre commission a décidé de :

– substituer un délai d'un an pour la collecte et d'un an pour le traitement final des produits phytopharmaceutiques ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché au délai d'un an prévu pour l'ensemble de ces opérations ;

– donner à la puissance publique les moyens de faire exécuter l'obligation d'élimination des produits phytopharmaceutiques illégaux.

Après l'article 40, votre commission a inséré plusieurs articles additionnels visant à :

– encadrer les dérogations à l'interdiction d'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques ;

– prévoir la remise au Parlement d'un rapport sur l'évolution de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

A l'**article 43**, votre commission a introduit des critères de non écotoxicité dans les lubrifiants biodégradables qu'il est permis d'utiliser dans les zones écologiquement sensibles.

Avant l'article 44, votre commission a créé un article additionnel prévoyant l'attribution prioritaire, aux exploitants en agriculture biologique dont certaines parcelles sont affectées par une opération d'aménagement foncier, de parcelles équivalentes également certifiées en agriculture biologique.

A l'**article 44**, elle a adopté un amendement précisant qu'il revenait au département, responsable de l'aménagement foncier, de régler les modalités de cette indemnisation, laquelle peut être supportée par une personne tierce, publique ou privée, dans le cas où ledit département n'est pas maître d'ouvrage de l'opération.

Après l'article 44, elle a inséré plusieurs articles additionnels tendant respectivement à :

– définir une politique génétique des semences et plants dans le code rural ;

– prévoir l'information de ses voisins par le propriétaire forestier vendant l'une de ses parcelles, ceux-ci ayant quinze jours pour s'en déclarer acquéreurs ;

– contraindre les vendeurs de fruits, légumes ou plantes horticoles à indiquer le nom de la variété particulière de ces produits ;

– prévoir la remise au Parlement d'un rapport public rendant compte des objectifs d'approvisionnement de la restauration collective en produits bio et d'évolution des surfaces agricoles bio.

S'agissant de la trame verte et bleue, instaurée à l'**article 45**, votre commission a adopté de nombreux amendements tendant notamment à :

– substituer à plusieurs reprises l'expression de « remise en bon état » à celle de « restauration » des continuités écologiques comme objectif fixé à la TVB ;

– indiquer que les zones humides d'importance écologique prioritaire ont vocation à faire partie de la trame bleue ;

– prévoir la prise en compte en milieu rural des activités humaines, et notamment agricoles, par la TVB ;

- préciser le lien reliant la TVB et les orientations nationales et les schémas régionaux, qui en sont la traduction opérationnelle ;

- créer un comité TVB associant l'ensemble des acteurs concernés pour l'élaboration des orientations nationales, ainsi que des comités régionaux qui en seront les déclinaisons au niveau local ;

- substituer la notion de « compatibilité » des documents d'urbanisme aux schémas nationaux d'orientation de la TVB à celle de simple « prise en compte » ;

- prévoir la non opposabilité des orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques aux réseaux existants ;

- supprimer la procédure de caducité des orientations nationales de la TVB et de ses déclinaisons régionales ;

- faire référence, lors de l'élaboration des schémas régionaux, non seulement à l'inventaire national du patrimoine naturel mais aussi aux inventaires locaux réalisés par les régions ;

- systématiser la prise de mesures contractuelles en faveur des continuités écologiques.

A l'**article 46**, votre commission a supprimé la disposition prévoyant un avis conforme des comités de bassin sur le tracé de la trame bleue.

Votre commission a souhaité, à l'**article 48**, créer, au sein du code de l'environnement, une section et un article consacrés aux conservatoires régionaux d'espaces naturels et précisant leurs missions, leur procédure d'agrément et leur représentation à travers une fédération.

A l'**article 51**, votre commission a cherché à mieux encadrer et préciser l'intervention des agences de l'eau pour l'acquisition de zones humides. Elle a par ailleurs prévu l'octroi, par les agences de l'eau, d'aides aux conservatoires régionaux d'espaces naturels en vue de l'acquisition de parcelles composant ces zones.

A l'**article 52**, elle a mis en cohérence les cours d'eau auxquels s'applique l'obligation généralisée d'implanter des bandes enherbées avec ceux pris en compte au titre de l'éco-conditionnalité pour l'octroi des aides PAC.

Après l'article 53, votre commission a créé un article additionnel tendant à donner la possibilité aux parcs naturels régionaux d'être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux.

A l'**article 55**, votre commission a prévu :

- la possibilité, pour l'ensemble des chambres d'agriculture, départementales comme régionales, d'être désignées en tant qu'organisme unique en fonction du périmètre d'intervention proposé ;

– l’habilitation des organismes uniques de gestion de l’eau à prélever des frais auprès des préleveurs irrigants présents dans leur périmètre de gestion, afin de remplir leur mission d’intérêt général.

Votre commission a substantiellement remanié l’**article 57** en vue d’imposer qu’un examen préalable de la conception des installations d’assainissement non collectif soit effectué avant tout dépôt de demande de permis de construire ou d’aménager.

A l’**article 58**, votre commission a prévu :

– la rationalisation des documents à produire par les collectivités pour un même service public d’assainissement non collectif ;

– l’extension aux délégataires des services d’eau de l’obligation de réaliser un inventaire des réseaux de distribution ;

– le renvoi à un décret la fixation d’un taux de perte en eau de référence au niveau national ;

– la substitution d’un délai préfixé à la possibilité, pour l’autorité administrative, de fixer un délai aux communes pour établir un projet de programme pluriannuel de travaux d’amélioration de leur réseau de distribution d’eau potable ;

– l’élargissement aux collectivités non affectées par le doublement de la redevance pour prélèvement du bénéfice du versement par les agences de l’eau d’incitations financières.

Enfin, à l’**article 60**, votre commission a adopté deux amendements :

– attribuant à la stratégie nationale pour la mer un objectif de bon état écologique des milieux marins ;

– faisant référence aux régions et sous régions marines, et non aux régions et sous régions administratives.

● Dans le **Titre V**, qui traite des questions de risques, santé et déchets, votre commission a adopté **cinquante huit amendements**.

A l’**article 66**, votre commission a souhaité intégrer les publicités et les enseignes lumineuses au dispositif législatif encadrant les « pollutions lumineuses ».

A l’**article 72**, votre commission a adopté plusieurs amendements :

– elle a tout d’abord prévu que le Conseil supérieur de l’audiovisuel pourra désormais intégrer des préoccupations relatives au lien entre la santé et l’environnement dans ses missions ;

– elle a ensuite relevé de 12 à 14 ans le seuil d’interdiction de la publicité en matière de téléphonie mobile à destination des enfants ;

– elle a par ailleurs prévu un meilleur suivi et une plus grande protection des travailleurs amenés à utiliser quotidiennement des téléphones portables ;

– en outre, votre commission a décidé d'interdire l'utilisation par un élève du téléphone portable dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi que les dans les collèges ;

– elle a enfin prévu que les résultats des mesures sur les champs électromagnétiques soient transmis à l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et que les résultats des expérimentations conduites par les collectivités territoriales soient transmis à l'AFSSET et à l'agence nationale des fréquences (ANFR).

A l'**article 73**, elle a précisé le contenu de la déclaration obligatoire des substances nanoparticulaires en incluant notamment les produits biocides dans le champ du dispositif.

A l'**article 74**, votre commission a souhaité préciser le dispositif de responsabilité élargie des producteurs (REP) en matière de déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI) perforants.

A l'**article 75**, elle a précisé la portée du dispositif d'information de l'acquéreur d'un terrain sur l'état de pollution du sol, afin de lever tout risque d'interprétation et de mettre en cohérence ce dispositif avec les dispositions du code civil. Elle a également souhaité que l'acte de vente ou de location d'un terrain atteste désormais de l'accomplissement de cette obligation légale.

A l'**article 77**, l'obligation de réaliser un diagnostic sur la gestion des déchets issus de la démolition préalablement à la déconstruction a été étendue aux déchets issus de la réhabilitation lourde.

Votre commission a également adopté un **article additionnel après l'article 77**, obligeant les distributeurs à confier à la filière agréée les équipements électriques et électroniques ménagers usagés collectés.

A l'**article 78**, votre commission a souhaité :

– que les dimensions tant qualitative que quantitative soient prises en compte dans la prévention à la source de la production des déchets ;

– que les collectivités puissent faire face aux situations potentielles d'indisponibilité des installations de traitement des déchets ;

– que soit rendue possible l'harmonisation de la gestion des déchets en fonction d'un bassin de vie ou économique ;

– que les évolutions démographiques et économiques soient prises en compte dans la définition des objectifs de prévention à la source des déchets ;

– que les collectivités responsables de la collecte et du traitement des déchets puissent définir un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés.

Votre commission a également adopté **plusieurs articles additionnels après l'article 78**, prévoyant de :

– mettre en place une responsabilité élargie du producteur (REP) pour les déchets d'ameublement des ménages ;

– rendre plus signifiante pour le consommateur final de la signalétique « point vert » sur les emballages ;

– préciser davantage le dispositif de la REP pour l'ensemble des produits chimiques pouvant représenter un risque significatif pour la santé et l'environnement ;

A l'**article 79**, votre commission a prévu d'inciter les maîtres d'ouvrages publics à utiliser prioritairement les déchets recyclés de chantiers alentours plutôt que d'avoir recours à des granulats extraits de carrières plus éloignées. Elle a également autorisé l'harmonisation de la gestion des déchets du BTP en fonction d'un bassin économique ou d'un bassin de vie.

A l'**article 80**, votre commission a souhaité mentionner que l'Etat développera et sécurisera les débouchés de la valorisation organique des déchets et préciser que cette dernière vise tout à la fois la limitation des émissions de GES et le retour au sol. Elle a par ailleurs prévu la création, à partir du 1^{er} janvier 2010, d'une conférence départementale de gestion des débouchés des composts.

• Votre commission a adopté **quarante trois amendements** sur les articles relatifs au **Titre VI**, consacré à la **gouvernance**.

A l'**article 82**, votre commission a rendu obligatoire et non pas facultatif, l'utilisation de critères environnementaux dans le choix des investissements proposés par les gestionnaires de portefeuilles. Elle s'est également prononcée en faveur du renforcement de la normalisation des informations fournies par les gestionnaires de portefeuilles en matière d'investissement socialement responsable.

A l'**article 83**, votre commission a prévu que l'information exigée par les entreprises filialisées en matière de *reporting* social et environnemental soit consolidée lorsque ces filiales ne sont pas installées sur le territoire national. Dans ce domaine, votre commission a également souhaité améliorer et standardiser la présentation des informations qui devront être fournies par les entreprises.

A l'**article 84**, votre commission a remplacé l'obligation, pour la société mère, d'exécution directe des obligations incombant à l'une de ses filiales défailtantes, par une obligation de prise en charge financière.

A l'**article 85**, votre commission a souhaité renforcer la normalisation et la standardisation des informations à destination du consommateur en matière d'affichage environnemental des produits.

A l'**article 86**, votre commission a précisé le contenu du cadrage préalable et a donné la possibilité au maître d'ouvrage d'organiser une réunion de concertation autour de ce document. En outre, elle a indiqué que l'étude d'impact doit *seulement* présenter les principales modalités de suivi des

mesures envisagées pour éviter, réduire et, lorsque cela est possible, compenser les effets négatifs du projet sur l'environnement.

A l'**article 90**, elle a renvoyé à un décret le soin de déterminer, à titre expérimental, les projets qui doivent donner lieu à une diffusion sur internet des dossiers d'enquête publique « *enrichis* ». Par ailleurs, elle a interdit de modifier ou revoir les dispositions d'un plan local d'urbanisme faisant l'objet d'une mise en compatibilité une fois ouverte l'enquête publique et jusqu'à l'adoption de la déclaration d'utilité publique.

Elle a introduit un **article additionnel après l'article 94** afin de regrouper dans un seul article toutes les enquêtes publiques assimilées à l'enquête publique type « code de l'expropriation pour cause d'utilité publique », réformée à l'article 92 du projet de loi.

A l'**article 95**, votre commission a souhaité élargir la composition de la Commission nationale du débat public (CNDP) aux chambres consulaires.

A l'**article 97**, votre commission a souhaité autoriser la participation des chambres d'agriculture et des associations de consommateurs et d'usagers aux instances de suivi des mesures destinées à compenser les effets négatifs des projets d'infrastructures linéaires sur l'environnement.

A l'**article 98**, votre commission s'est prononcée en faveur d'une réécriture complète du dispositif afin de rendre celui-ci plus lisible.

A l'**article 99**, votre commission a autorisé la validation législative des règlements locaux de publicité établis jusqu'à la promulgation de la loi.

• Enfin, votre commission a apporté **deux amendements de suppression** des deux articles du **Titre VII**, relatifs à des dispositions complémentaires. Le Titre VII est donc supprimé du texte de votre commission.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

BÂTIMENTS ET URBANISME

CHAPITRE I^{ER}

Amélioration de la performance énergétique des bâtiments

Article 1^{er}

(Articles L. 111-9, L. 111-9 [nouveau], L. 111-10, L. 111-10-2 [nouveau], L. 111-11, L. 134-1, L. 134-3, L. 134-3-1 [nouveau], L. 134-4-1 et L. 134-4-2 [nouveaux], L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation et article L. 125-5 du code de l'environnement)

Amélioration de l'évaluation, de la vérification et de l'information en matière de performance énergétique des bâtiments

Commentaire : cet article tend, d'une part, à élargir et renforcer le caractère obligatoire de la réglementation thermique des bâtiments neufs ou existants et, d'autre part, à systématiser les cas où un diagnostic de performance énergétique doit être réalisé.

I. Le droit en vigueur

A. Dispositions relatives à la réglementation thermique

Afin de favoriser la construction de bâtiments économes en énergie, le principe d'une **réglementation thermique**, applicable à toutes les constructions neuves, s'est imposé en 1974, dans un contexte de crise énergétique. Ces règles ont été ensuite révisées en 1978, 1982 et 1988, permettant de réduire de 50 % la consommation des logements neufs. **A l'occasion de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2001, de la réglementation thermique 2000 (RT 2000), le principe a été posé d'une révision de ces normes tous les cinq ans jusqu'en 2020.** En conséquence, les exigences de performance énergétique applicables à tous les permis de construire déposés depuis le 1^{er} septembre 2006 résultent de la réglementation thermique 2005 (RT 2005).

En application de l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation, qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les règles de performance énergétique des constructions neuves, les normes de la RT 2005 sont fixées par le décret n° 2006-592 du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermique et à la performance énergétique des constructions et par l'arrêté du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermiques des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

La RT 2005 représente, en termes de moindre consommation énergétique, une amélioration de la performance de 15 % par rapport à la RT 2000. Elle a également pour objet de limiter l'emploi de la climatisation et de favoriser le recours aux énergies renouvelables.

L'article 27 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, transposant la directive européenne 2002/91/CE relative à la performance énergétique des bâtiments et codifié sous l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'urbanisme, prévoit le principe d'une **étude de faisabilité technique et économique**. Cette étude évalue ou envisage obligatoirement pour certaines catégories de bâtiments les diverses solutions d'approvisionnement en énergie de la nouvelle construction, dont celles qui font appel aux énergie renouvelables, aux productions combinées de chaleur et d'énergie, aux systèmes de chauffage ou de refroidissement urbain ou collectif s'ils existent, aux pompes à chaleur performantes en termes d'efficacité énergétique ou aux chaudières à condensation gaz. **Le décret n° 2007-363 du 19 mars 2007 pris en application de cette disposition impose la réalisation de cette étude de faisabilité pour les bâtiments de plus de 1000 m² de surface hors œuvre nette.**

L'article R. 111-20 du code de la construction et de l'habitation prévoit la possibilité d'attribuer à un bâtiment un **label de « haute performance énergétique »**, déterminé par arrêté. En vertu de l'arrêté du 3 mai 2007 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « haute performance énergétique » (HPE), cinq labels de performances peuvent aujourd'hui être délivrés par des organismes ayant passé une convention avec l'Etat :

- HPE (10 % de mieux que le niveau requis par la réglementation) ;
- THPE (20 % de mieux que la réglementation) ;
- HPE Energies Renouvelables (10 % de mieux que la réglementation et recours aux énergies renouvelables) ;
- THPE Energies Renouvelables (30 % de mieux que la réglementation et recours aux énergies renouvelables) ;
- BBC (Bâtiment Basse Consommation).

Par ailleurs, il existe aujourd'hui plusieurs certifications d'application volontaire portant sur la qualité environnementale du bâtiment, notamment celles fondées sur la démarche « haute qualité environnementale » (HQE), mais qui ne s'appuient sur aucune disposition réglementaire.

B. Dispositions relatives au diagnostic de performance énergétique

Le **diagnostic de performance énergétique (DPE)** a été introduit dans le droit français en transposition de la directive européenne 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, par la loi n° 2004-1343 du décembre 2004 de simplification du droit et par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction.

L'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation définit le DPE comme un document qui comprend la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou de la partie de bâtiment et une classification en fonction de valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer sa performance énergétique. Il est accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance.

L'article L. 134-2 du code précité prévoit que, lors de la construction d'un bâtiment ou d'une extension de bâtiment, le maître de l'ouvrage fait établir un DPE et le remet au propriétaire du bâtiment au plus tard à la réception de l'immeuble.

L'article L. 134-3 du code précité prévoit que le DPE est communiqué à l'acquéreur et au locataire, pour les baux d'habitation régis par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Cette même disposition prévoit que, lorsque l'immeuble est offert à la vente ou à la location, le propriétaire tient le DPE à la disposition de tout candidat ou locataire qui en fait la demande.

L'article L. 134-4 du code précité prévoit que, dans certaines catégories de bâtiments, le propriétaire ou, s'il y a lieu, le gestionnaire affiche le DPE à l'intention du public.

Comme les autres diagnostics techniques, en application de l'article L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation, **le DPE ne peut être établi que par une personne présentant des garanties de compétence** et disposant d'une organisation et de moyens appropriés. Cette personne est tenue de souscrire une assurance permettant de couvrir les conséquences d'un engagement de sa responsabilité en raison de ses interventions. **Elle ne doit avoir aucun lien de nature à porter atteinte à son impartialité et à son indépendance** ni avec le propriétaire ou son mandataire qui fait appel à elle, ni avec une entreprise pouvant réaliser des travaux sur les ouvrages, installations et équipements pour lesquels il lui est demandé d'établir le DPE.

II. Le dispositif du projet de loi

A. Dispositions relatives à la réglementation thermique

1. Elargissement du champ de la réglementation thermique

Le a) du 1° du paragraphe I. de l'article premier du projet de loi modifie l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation pour **élargir le champ de la réglementation applicable aux constructions nouvelles** des « caractéristiques thermiques » et à la « performance énergétique » aux « caractéristiques énergétiques et environnementales » et à « la performance énergétique et environnementale, notamment au regard des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'eau ainsi que de la production de déchets liée à l'édification, l'entretien, la réhabilitation et la démolition du bâtiment » ;

Le 3° du paragraphe I. de l'article premier du projet de loi modifie le deuxième alinéa de l'article L. 111-10 du code précité pour **élargir le champ de la réglementation thermique applicable aux bâtiments existants** des « caractéristiques thermiques » et à la « performance énergétique » aux « caractéristiques énergétiques et environnementales, notamment au regard des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'eau et de la production de déchets ».

2. Obligation d'attester de la réalisation de l'étude de faisabilité des approvisionnements en énergie lors de la demande de permis de construire

Le b) du 1° du paragraphe I. de l'article premier du projet de loi modifie l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation pour **imposer au maître d'ouvrage de produire une attestation de la « réalisation de l'étude de faisabilité des approvisionnements en énergie** ainsi que de la prise en compte de la réglementation thermique au moment du dépôt du dossier de demande de permis de construire ».

Actuellement, l'article L. 111-10-1 du code précité prévoit seulement que le préfet, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement, peut demander la fourniture de cette étude de faisabilité.

3. Obligation d'attester de la prise en compte de la réglementation thermique lors de la demande de permis de construire

Le 2° du paragraphe I. de l'article premier du projet de loi insère après l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation un article L. 111-9-1 qui prévoit que le maître d'ouvrage, à l'issue de l'achèvement des travaux de bâtiments neufs ou de parties nouvelles de bâtiments soumis à

permis de construire, fournit à l'autorité qui a délivré le permis de construire un document attestant qu'il a pris en compte la réglementation thermique.

Cette attestation doit être établie soit par un contrôleur technique mentionné à l'article L. 111-23, soit par un « diagnostiqueur » répondant aux conditions de l'article L. 276-6, ou soit par un architecte au sens de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1997 sur l'architecture, qui ne peut être celui qui a conçu le projet, réalisé les plans ou signé la demande de permis de construire.

4. Obligation d'attester de la prise en compte de la réglementation thermique à l'achèvement des travaux de réhabilitation

Le 4° du paragraphe I. de l'article premier du projet de loi insère après l'article L. 111-10-1 du code de la construction et de l'habitation un article L. 111-10-2 qui prévoit que le maître d'ouvrage, à l'issue de l'achèvement des travaux de réhabilitation thermique de bâtiments existants et soumis à autorisation de construire, fournit à l'autorité qui a délivré le permis de construire un document attestant qu'il a pris en compte la réglementation thermique.

Cette attestation doit être établie par les mêmes catégories de personnes que dans le cas des travaux de bâtiments neufs.

5. Obligation d'attester de la prise en compte de la réglementation acoustique à l'achèvement des travaux dans les bâtiments neufs et rénovés

Le 5° du paragraphe I. de l'article premier du projet de loi complète l'article L. 111-11 du code de la construction et de l'habitation par un alinéa qui prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat définit les conditions dans lesquelles, à l'issue de l'achèvement des travaux de bâtiments neufs ou parties de bâtiment existants soumis à permis de construire, le maître d'ouvrage fournit à l'autorité qui a délivré l'autorisation de construire un document attestant qu'il a pris en compte la réglementation acoustique.

A la différence de l'attestation de prise en compte de la réglementation thermique, l'attestation de prise en compte de la réglementation acoustique n'est pas obligatoirement établie par une personne tierce, mais peut être fournie directement par le maître d'ouvrage.

B. Dispositions relatives au diagnostic de performance énergétique

1. Qualifications de la personne réalisant le diagnostic de performance énergétique

Le 6° du paragraphe I. de l'article premier du projet de loi complète l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation, qui définit le diagnostic de performance énergétique, par un premier alinéa qui précise que

le DPE est établi par une personne répondant aux **conditions de compétence et d'indépendance** prévues à l'article L. 271-6 du même code. Cette rédaction élargit l'exigence du respect de ces conditions à tous les cas où un DPE doit être établi, alors que l'article L. 271-6 ne visait que les diagnostics établis en cas de vente.

Un deuxième alinéa proposé pour compléter l'article L. 134-1 du code précité précise que **la durée du DPE est fixée par décret**. Là aussi, cette rédaction s'applique à tous les cas où un DPE est établi. Actuellement, dans le cas des DPE fournis lors d'une vente, leur durée de validité réglementaire est de 10 ans.

2. Mise à disposition du diagnostic de performance énergétique auprès des candidats acquéreurs ou locataires

Les 7° et 8° du paragraphe I. de l'article premier du projet de loi modifient l'article L. 134-3 du code de la construction et de l'habitation afin d'encourager la réalisation du DPE dès la mise sur le marché du bien immobilier en vente ou en location, et non pas seulement lors de la signature du contrat de vente ou de location.

3. Extension du diagnostic de performance énergétique à tous les contrats de location

Le 9° du paragraphe I. de l'article premier du présent projet de loi insère dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 134-3-1 nouveau qui étend l'obligation de joindre un DPE à des fins d'information à tous les contrats de location, quel que soit l'usage du local ou du bâtiment, à l'exception des baux ruraux.

Par coordination, le paragraphe II. de cet article complète l'article L. 125-5 du code de l'environnement, relatif à l'état des risques naturels et technologiques qui est fourni à l'appui des contrats de location d'habitation, afin qu'il soit également joint aux baux commerciaux.

4. Obligation de réaliser un diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments équipés d'un dispositif commun de chauffage

Le 10° du paragraphe I. de l'article premier du présent projet de loi insère dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 134-4-1 nouveau qui instaure une obligation, pour les bâtiments équipés d'un dispositif commun de chauffage, de réaliser un DPE dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi.

5. Obligation de transmission des diagnostics de performance énergétique à un organisme chargé de leur exploitation statistique

Le 10° du paragraphe I. de l'article premier du présent projet de loi insère dans le code de la construction et de l'habitation un nouvel article L. 134-4-2 qui fait obligation aux personnes établissant des DPE de les transmettre à des fins d'études statistiques à un organisme désigné par l'Etat, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Cet organisme devrait être l'ADEME, qui est en train d'élaborer une base de données des DPE. En effet, la collecte des informations contenues dans les DPE permettra d'avoir une meilleure connaissance du parc de bâtiments et d'établir des corrélations entre les typologies de bâtiments et leur performance énergétique.

Grâce à cette base de données, les diagnostiqueurs qui l'alimenteront pourront stocker tous leurs DPE et obtenir des statistiques sur leurs propres diagnostics uniquement. Quant au public, il pourra y trouver un diagnostiqueur par recherche au niveau local, retrouver son propre DPE par numéro de dossier, ou encore obtenir quelques résultats statistiques choisis par les administrateurs de la base de données.

6. Dérogation au principe d'indépendance des diagnostiqueurs pour certains diagnostics de performance énergétique

Le 12° du paragraphe I. de l'article premier du présent projet de loi réécrit le dernier alinéa de l'article L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux qualifications des diagnostiqueurs, afin d'admettre une dérogation au principe d'indépendance de ces derniers.

Il s'agit d'autoriser une collectivité publique à faire réaliser le diagnostic par l'un de ses salariés, dans le seul cas où le DPE doit être affiché à l'intention du public. Bien sûr, le salarié doit présenter les garanties de compétence exigées par le premier alinéa de l'article L. 271-6 du code précité. Cette dérogation ne sera pas valable pour les DPE réalisés lors de la vente ou la location d'un bien immobilier.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve globalement l'ensemble des mesures contenues dans cet article, qui traduisent concrètement certains des engagements pris dans le chapitre I^{er} du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, relatif à la réduction des consommations d'énergie des bâtiments, dont l'article 3 rappelle que le secteur du bâtiment, qui consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement.

L'article 4 du même projet de loi de programmation indique que la réglementation thermique applicable aux constructions neuves sera renforcée afin de réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. Il ajoute que l'Etat se fixe comme objectifs que :

– toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012 et, par anticipation de la fin 2010, s'il s'agit de bâtiments publics et de bâtiments affectés au secteur tertiaire, présentent une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne (les logements neufs construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine respectent par anticipation cette exigence) ;

– toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2020 présentent, sauf exception, une consommation d'énergie primaire inférieure à la quantité d'énergie renouvelable produite dans ces constructions et notamment le bois-énergie.

Toutefois, sur proposition de votre rapporteur, votre commission a apporté à l'article 1^{er} du présent projet de loi les trois améliorations suivantes :

– elle a souhaité que l'exigence que la personne établissant l'attestation de prise en compte de la réglementation thermique n'ait pas participé au projet ne s'impose pas qu'aux seuls architectes, **mais aussi aux contrôleurs techniques et aux diagnostiqueurs** ;

– elle a précisé que la collecte des diagnostics de performance énergétique par un « organisme désigné par l'Etat », qui sera l'ADEME, n'a pas pour but seulement de réaliser des études statistiques, **mais aussi d'évaluer et d'améliorer méthodologiquement le diagnostic de performance énergétique** ;

– elle a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2011, en cas de vente ou de location d'un bien immobilier, **le classement du bien au regard de sa performance énergétique soit mentionné dans les annonces relatives à la vente ou la location**, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Sur ce dernier point, les professionnels de l'immobilier se sont engagés par une convention signée le 19 mai 2008 avec le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, à afficher la performance énergétique des biens dans les annonces immobilières. Votre commission propose d'étendre cette obligation d'affichage à toutes les annonces, y compris celles passées par les particuliers. Toutes les formes d'annonce sont également visées : annonces en vitrine d'agences immobilières, annonces dans les journaux, annonces sur Internet.

Votre commission a par ailleurs apporté certains perfectionnements rédactionnels à l'article 1^{er} du projet de loi.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié

Article 2

(Article L. 111-10-3 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments

Commentaire : cet article tend à instaurer l'obligation de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans tous les bâtiments tertiaire existants, dans un délai de huit ans à compter du 1^{er} janvier 2012.

I. Le droit en vigueur

Pour transposer la directive européenne 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments, la France a adapté sa réglementation thermique pour le parc existant, par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, puis par un décret du 19 mars 2007.

Actuellement, les articles R. 131-26 à R. 131-28 du code de la construction et de l'habitation fixent les exigences de la réglementation thermique applicable en cas de travaux dans les bâtiments existants, qui se décomposent en deux volets :

– en cas de rénovations importantes de bâtiments de surface supérieure à 1000 m², une performance énergétique globale du bâtiment est requise. Un arrêté du 13 juin 2008 définit le niveau de performance à atteindre, tandis qu'un arrêté du 8 août 2008 approuve la méthode THCE qui permet d'évaluer la consommation d'énergie du bâtiment.

– dans les autres cas, l'arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants, définit des critères de performance minimale pour les équipements et ouvrages mis en place ou remplacés.

Cette réglementation n'impose donc pas la réalisation de travaux de rénovation, mais garantit seulement que lorsque de tels travaux sont décidés, une performance énergétique minimale est assurée.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 2 du projet de loi insère dans le code de la construction et de l'habitation des dispositions qui posent l'obligation de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire. **Ces travaux obligatoires devront être réalisés dans un délai de huit ans à compter du 1^{er} janvier 2012.**

Les modalités d'application de cette obligation sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat. L'étude d'impact annexée au projet de loi précise que, compte tenu de la diversité du parc des bâtiments tertiaires existants ainsi que des fortes contraintes financières et techniques, il ne s'agit pas d'imposer une performance énergétique identique pour tous les bâtiments concernés, mais d'encourager une progression équivalente optimisant le rapport entre le coût des travaux entrepris et le gain de consommation obtenu.

S'agissant de bâtiments existants, les modalités d'application précisées par le décret en Conseil d'Etat tiendront compte de l'état initial et de la destination du bâtiment, des contraintes techniques exceptionnelles, de règles d'accessibilité pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, des nécessités liées à la conservation du patrimoine historique.

Enfin, le décret en Conseil d'Etat précisera les conditions et modalités selon lesquelles le constat du respect de l'obligation de travaux est établi et publié en annexe aux contrats de vente et de location.

III. La position de votre commission

Cet article participe concrètement à la réalisation de l'engagement pris dans l'article 5 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, selon lequel l'Etat se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020. Cette même disposition fixe des objectifs volontaristes pour les bâtiments de l'Etat et de ses établissements publics, ainsi que pour le parc de logements sociaux, mais se fonde seulement sur un ensemble d'incitations financières pour le parc résidentiel et tertiaire.

L'article 2 du présent projet de loi va donc plus loin que le projet de loi de programmation, en posant l'obligation de réaliser des travaux de réalisation de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire d'ici à 2020. **Votre commission approuve le principe de cette obligation de travaux et propose, sur un amendement de M. Philippe Leroy, de l'étendre aux bâtiments dans lesquels s'exerce une activité de service public.**

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié</p>

Article 2 bis (nouveau)
(Article 244 quater U du code général des impôts)

Extension aux communes du bénéfice de l'éco-prêt à taux zéro

Commentaire : cet article ajouté par votre commission vise à étendre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale le bénéfice de « l'éco-prêt à taux zéro ».

I. Le droit en vigueur

L'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a instauré, sur le modèle du prêt à taux zéro existant déjà pour l'acquisition de la résidence principale, un prêt à taux zéro destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance thermique des logements anciens à usage de résidence principale.

Le nouvel article 244 quater U du code général des impôts, créé par la loi de finances précitée, définit les conditions d'attribution, les bénéficiaires et le montant de cet « éco-prêt à taux zéro », qui est limité à 30 000 euros par logement. Son application est limitée dans le temps jusqu'au 31 décembre 2013.

Le dispositif bénéficie d'un financement public sous la forme d'un crédit d'impôt accordé aux établissements financiers qui distribuent l'« éco-prêt à taux zéro », à hauteur du manque à gagner résultant pour eux de la gratuité des prêts accordés.

L'« éco-prêt à taux zéro » peut être consenti aux personnes suivantes :

– les **personnes physiques** à raison de travaux réalisés dans leur habitation principale lorsqu'elles en sont propriétaires ou dans des logements qu'elles donnent en location ou qu'elles s'engagent à donner en location ;

– aux **sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés dont au moins un des associés est une personne physique**, lorsqu'elles mettent l'immeuble faisant l'objet des travaux gratuitement à la disposition de l'un de leurs associés personne physique, qu'elles le donnent en location ou s'engagent à le donner en location ;

– aux **personnes physiques membres d'un syndicat de copropriétaires**, à raison du prorata qui leur revient des travaux entrepris sur les parties et équipements communs ou sur les parties privatives à usage commun de la copropriété dans laquelle elles possèdent leur habitation principale ou des logements qu'elle donnent ou s'engagent à donner en location ;

– aux **sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés dont au moins un des associés est une personne physique, membres d'un**

syndicat de copropriétaires, à raison du prorata qui leur revient des travaux entrepris sur les parties et équipements communs ou sur les parties privatives à usage commun de la copropriété dans laquelle elles possèdent un logement qu'elles mettent gratuitement à la disposition de l'un de leurs associés personne physique, donnent en location ou s'engagent à donner en location.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a adopté un amendement présenté par M. Hervé Maurey et les membres du groupe Union Centriste, tendant à ajouter aux bénéficiaires de l'« éco-prêt à taux zéro » les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

La perte de recettes en résultant pour l'Etat est gagée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Votre rapporteur comprend bien ce souci d'apporter une source de financement complémentaire aux communes pour leur permettre de mener à bien les travaux de rénovation thermique des bâtiments dont elles ont la charge. **Toutefois, il souligne que les implications budgétaires de cette extension du dispositif de l'« éco-prêt à taux zéro » n'ont pas fait l'objet d'une évaluation préalable.**

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé</p>
--

Article 2 ter (nouveau)

Majoration de loyer consécutive à des travaux d'amélioration

Commentaire : cet article ajouté par votre commission prévoit que, lorsque les travaux d'amélioration engendrent une réduction des charges locatives, le propriétaire peut bénéficier d'une majoration de loyer à hauteur de 50 % de cette réduction des charges mensuelles.

I. Le droit en vigueur

L'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs prévoit que le loyer des logements neufs ou ayant fait l'objet de travaux de mise en conformité est fixé librement entre les parties,

mais que le loyer des logements vacants est fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables.

Le même article prévoit que, lors du renouvellement du contrat de location, le loyer ne donne lieu à réévaluation que s'il est manifestement sous-évalué. Lorsque le contrat de location prévoit la révision annuelle du loyer, celle-ci ne peut excéder la variation de l'indice de référence des loyers calculé par l'INSEE.

Toutefois, le e) du même article dispose que « lorsque les parties sont convenues, par une clause expresse, de travaux d'amélioration du logement que le bailleur fera exécuter, le contrat de location ou un avenant à ce contrat fixe la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux ».

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre rapporteur a adopté un amendement de MM. Thierry Repentin, Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste et apparentés qui complète le e) de l'article 17 de la loi précitée par l'alinéa suivant : *« lorsque les travaux d'amélioration engendrent une réduction des charges locatives, le propriétaire peut bénéficier d'une majoration de loyer à hauteur de 50 % de cette réduction des charges mensuelles. L'estimation de la réduction des charges locatives consécutive aux travaux sera effectuée un an après la mise en œuvre des travaux par un expert »*.

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé</p>
--

Article 2 quater (nouveau)

Rapport d'évaluation du Gouvernement sur l'éco-prêt à taux zéro

Commentaire : cet article ajouté par votre commission tend à demander au Gouvernement de présenter au Parlement, dans les trois ans suivant la publication de la présente loi, un rapport d'évaluation sur l'« éco-prêt à taux zéro ».

I. Le droit en vigueur

L'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a instauré, sur le modèle du prêt à taux zéro existant déjà pour l'acquisition de la résidence principale, un prêt à taux zéro destiné à financer

des travaux d'amélioration de la performance thermique des logements anciens à usage de résidence principale.

Le nouvel article 244 quater U du code général des impôts, créé par la loi de finances précitée, définit les conditions d'attribution, les bénéficiaires et le montant de cet « éco-prêt à taux zéro », qui est limité à 30 000 euros par logement. Son application est limitée dans le temps jusqu'au 31 décembre 2013.

Le dispositif bénéficie d'un financement public sous la forme d'un crédit d'impôt accordé aux établissements financiers qui distribuent l'« éco-prêt à taux zéro », à hauteur du manque à gagner résultant pour eux de la gratuité des prêts accordés.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre rapporteur considère qu'il convient, en général, de faire un usage mesuré des demandes de rapports du Gouvernement au Parlement, qui ne sont pas toujours suivies d'effets et peuvent être autrement satisfaites dans le cadre des procédures ordinaires du contrôle parlementaire.

Toutefois, en l'occurrence, votre commission a décidé d'adopter un amendement de MM. Thierry Repentin, Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste et apparenté qui demande au Gouvernement de présenter, dans les trois ans suivants la publication de la présente loi, un rapport d'évaluation sur l'application de l'article 244 quater U du code général des impôts. En effet, **la complexité du dispositif de l'« éco-prêt à taux zéro » et l'ampleur de la dépense fiscale afférente justifient la remise d'un rapport spécial.**

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé</p>
--

Article 3

(Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

Contrats de performance énergétique et travaux d'économie d'énergie dans les copropriétés

Commentaire : cet article tend, d'une part, à instaurer l'obligation pour certaines copropriétés d'inscrire à l'ordre du jour de leur assemblée générale la question d'un contrat de performance

énergétique et, d'autre part, à alléger les règles de majorité dans toutes les copropriétés pour les décisions portant sur les travaux d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

I. Le droit en vigueur

A. Le contrat de performance énergétique

Le contrat de performance énergétique est défini par l'article 3 de la directive 2006/32/CE du 5 avril 2006, et abrogeant la directive 96/76/CEE, comme « *un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, selon lequel des investissements dans cette mesure sont consentis afin de parvenir à un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini* ».

Le contrat de performance énergétique a vocation à devenir un outil privilégié, parce que particulièrement efficace, de l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. En effet, l'entreprise partenaire s'engage dans le long terme sur des objectifs chiffrés, les investissements qu'elle réalise étant partiellement ou intégralement financés par les économies obtenues sur la consommation d'énergie, qui lui reviennent.

B. Les règles de décision dans les copropriétés pour les travaux d'économie d'énergie

L'article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis pose comme principe général que les décisions de l'assemblée générale sont prises à la majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés, s'il n'en est pas autrement ordonné par la loi.

L'article 26 de la loi précitée énumère les cas où les décisions sont prises la majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix. Il s'agit des décisions les plus lourdes de conséquences, et notamment de tous les travaux comportant transformation, addition ou amélioration, à l'exception de certains travaux visés à l'article 25 de la même loi.

L'article 25 de la loi précitée énumère les cas où les décisions ne sont prises qu'à la majorité des voix de tous les copropriétaires. L'alinéa g) de cet article cite « *à moins qu'ils ne relèvent de la majorité prévue par l'article 24, les travaux d'économie d'énergie portant sur l'isolation thermique du bâtiment, le renouvellement de l'air, le système de chauffage et la production d'eau chaude* ». Seuls sont concernés par cette disposition les travaux amortissables sur une période inférieure à dix ans

II. Le dispositif du projet de loi

A. Obligation pour certaines copropriétés de mettre à l'ordre du jour la conclusion d'un contrat de performance énergétique

Le 1° de l'article 3 du projet de loi insère dans la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis un article 24-3 qui prévoit que, pour tout immeuble équipé d'une installation collective de chauffage, le syndic inscrit la question d'un contrat de performance énergétique à l'ordre du jour de l'assemblée générale des copropriétaires qui suit l'établissement d'un diagnostic de performance, en application du nouvel article L. 134-4-1 introduit dans le code de la construction et de l'habitation par l'article premier du projet de loi.

Avant de soumettre au vote de l'assemblée générale un projet de conclusion d'un tel contrat, le syndic doit procéder à la mise en concurrence de plusieurs prestataires et recueillir l'avis du conseil syndical. Cette précision est nécessaire dans la mesure où un contrat de performance énergétique peut être d'un coût nul, si les investissements sont équilibrés par les économies d'énergie réalisées, et demeurerait alors en dessous du seuil prévu par l'article 21 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, à partir duquel une mise en concurrence est obligatoire.

Enfin, le texte proposé prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de l'article 24-3 inséré dans la loi précitée. L'intention du Gouvernement, telle qu'elle est exprimée dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, est de limiter cette mesure aux copropriétés dotées d'une installation collective de chauffage qui ont une taille et un budget suffisants pour que les économies d'énergie réalisées couvrent à terme les dépenses d'investissement des copropriétaires et les frais engagés par le prestataire (immeubles de grande hauteur, grandes copropriétés...).

B. Simplification des décisions dans les copropriétés pour les travaux d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le 2° de l'article 3 du projet de loi réécrit complètement le g) de l'article 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

D'une part, il propose de viser globalement les travaux d'économie d'énergie et ceux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. D'autre part, il propose d'instituer la notion de « travaux d'intérêt commun », qui pourront être réalisés sur les parties privatives et aux frais du copropriétaire du lot en cause.

Un décret en Conseil d'Etat est prévu, qui déterminera la nature des travaux et les modalités de leur amortissement, « *notamment la possibilité de garantir contractuellement les aménagements, équipements ou installations*

résultants de ces travaux ». Il ne paraît plus pertinent de fixer une durée limite d'amortissement car, aujourd'hui, beaucoup de techniques courantes ont des durées d'amortissement supérieures à dix ans sans être pour autant très coûteuses, et ne justifient donc pas de la majorité renforcée des deux tiers des voix des copropriétaires, prévue à l'article 26 de la loi précitée.

III. La position de votre commission

L'article 3 du projet de loi est complémentaire du 9° de son article 1^{er}, qui fait obligation de réaliser un diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments équipés d'une installation collective de chauffage dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi.

Votre commission estime que le degré de contrainte imposé aux copropriétés n'est pas excessif, puisque, une fois le diagnostic établi, il leur est simplement fait obligation de s'interroger sur l'intérêt d'un contrat de performance énergétique, mais pas forcément d'en conclure un. On reste donc dans une logique incitative.

Toutefois, considérant que de nombreuses copropriétés ne voudront vraisemblablement pas s'engager dans un contrat de performance énergétique et que, symétriquement, de nombreuses entreprises ne seront pas en situation de proposer un tel contrat, **votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui étend le dispositif à un simple plan de travaux d'économie d'énergie.** Les copropriétaires auront ainsi le choix entre un contrat de performance énergétique ou un plan de travaux, l'essentiel étant qu'ils se posent la question de la consommation énergétique de leur immeuble.

Votre commission a également adopté un amendement de votre rapporteur qui précise, dans le dernier alinéa de cet article, que c'est bien la durée de l'amortissement des travaux qui peut être garantie contractuellement.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié</p>

Article 3 bis (nouveau)
(Article L. 112-1 du code de l'urbanisme)

**Exclusion des surfaces nécessaires à l'isolation par l'extérieur
du calcul de la surface hors œuvre**

Commentaire : cet article ajouté par votre commission tend à exclure les surfaces extérieures nécessaires à l'isolation thermique ou acoustique d'un bâtiment existant du calcul de la surface hors œuvre.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 112-1 du code de l'urbanisme dispose que des décrets en Conseil d'Etat définissent la surface de plancher développée hors œuvre d'une construction et les conditions dans lesquelles sont exclus de cette surface les combles et sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour d'autres activités, les balcons, loggias ou terrasses, les aires de stationnement, les surfaces nécessaires aux aménagements en vue de l'amélioration de l'hygiène des locaux et à l'isolation thermique et acoustique, ainsi que les surfaces des bâtiments d'exploitation agricole.

La surface hors œuvre brute (SHOB) est calculée y compris l'épaisseur des murs et cloisons. **De ce fait, une isolation thermique ou acoustique par l'intérieur ne modifie pas la SHOB, mais une même isolation par l'extérieur vient l'augmenter.**

Or, la surface hors œuvre ainsi définie constitue l'assiette de la taxe locale d'équipement perçue par les communes pour la construction, la reconstruction ou l'agrandissement des bâtiments de toute nature. **Il en résulte une majoration de la taxe, qui a un effet dissuasif pour les travaux d'amélioration thermique ou acoustique des bâtiments existants.**

II. Le texte adopté par votre commission

Votre commission, sur proposition de votre rapporteur, a adopté un article additionnel qui complète le deuxième alinéa de l'article L. 112-1 du code de l'urbanisme afin de préciser expressément que « *les surfaces extérieures nécessaires aux aménagements en vue de l'amélioration de l'isolation thermique ou acoustique d'un bâtiment existant sont exclues du calcul de la surface hors œuvre* ».

De cette manière, les personnes réalisant des travaux d'isolation par l'extérieur d'un bâtiment existant ne seront plus pénalisées par une majoration de la taxe locale d'équipement afférente.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

CHAPITRE II

Modifications du code de l'urbanisme

Article 4

(Article L. 111-6-2 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Inopposabilité des règles d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur des bâtiments lorsque la construction utilise des énergies renouvelables

Commentaire : cet article vise à rendre les règles d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur des bâtiments inopposables aux demandes d'installation de matériaux renouvelables ou de systèmes individuels de production d'énergie renouvelable, en-dehors des secteurs protégés.

I. Le droit en vigueur

Les permis de construire ou d'aménager, ainsi que les décisions prises sur une déclaration préalable, sont tenues de prendre en compte l'aspect extérieur des bâtiments.

L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dispose ainsi que le règlement d'un plan local d'urbanisme (PLU) « peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant » (4° de l'article L. 123-1) et ces normes, comme les autres dispositions contenues dans le règlement d'un PLU, sont opposables à toute personne publique ou privée, pour l'exécution de tous travaux ou constructions (article L. 123-5).

En l'absence de PLU ou de document en tenant lieu, s'applique l'article R. 111-21 du règlement national d'urbanisme, aux termes duquel : « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

En l'état du droit, la prise en compte d'un objectif d'harmonie architecturale dans les décisions d'urbanisme peut donc motiver le refus d'autoriser l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelables et de matériaux renouvelables (toitures végétalisées, façades en bois) et constituer un frein au développement des techniques de construction durables.

II. Le dispositif du projet de loi

Le premier alinéa de l'article 4 dispose qu'une décision d'urbanisme ne peut s'opposer à l'installation de systèmes solaires thermiques ou photovoltaïques ou de tout dispositif individuel de production d'énergie renouvelable, à l'utilisation en façade du bois ou de tout autre matériau renouvelable permettant d'éviter des émissions de gaz à effet de serre ni à la pose de toitures végétalisées ou retenant les eaux pluviales. La décision d'urbanisme peut toutefois comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant.

Le deuxième alinéa exclut du champ d'application de la disposition précédente l'ensemble des zones de protection du patrimoine bâti ou non bâti, à savoir :

– les secteurs sauvegardés (régis par les dispositions des articles L. 313-1 et suivants du code de l'urbanisme) ;

– les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (soumises aux articles L. 642-1 et suivants du code du patrimoine) ;

– les périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques (L. 621-30-1 du code du patrimoine), et, a fortiori, les immeubles classés ou inscrits eux-mêmes, ainsi que les immeubles adossés aux immeubles classés ;

– les sites classés ou inscrits (en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement) ;

– le cœur des parcs nationaux (délimités en application de l'article L. 331-2 du même code) ;

– les immeubles protégés en vertu des dispositions du règlement d'un PLU prévues par le 7° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme (autrement dit, les immeubles situés dans des secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique).

Le troisième alinéa offre aux communes la faculté d'étendre le champ d'exclusion de la mesure au-delà des zones de protection précédentes, sur délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU, après avis conforme de l'architecte des bâtiments de France. Cette délibération doit être motivée par la protection du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines. Par ailleurs, ce projet de périmètre est mis à la disposition du public en vue de recueillir ses observations pendant une durée d'un mois avant la réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant.

Le quatrième alinéa prévoit qu'à compter de la publication de la loi, toute règle nouvelle interdisant ou limitant l'installation des dispositifs

énumérés au premier alinéa à l'intérieur d'un des périmètres visés aux alinéas trois ou quatre, fait l'objet d'une justification particulière.

Le dernier alinéa renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités selon lesquelles l'architecte des bâtiments de France rend son avis.

III. La position de votre commission

Votre commission s'associe pleinement à la démarche visant à concilier, d'un côté, la levée des freins urbanistiques à l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable et, de l'autre, la préservation de l'harmonie du cadre architectural et paysager.

Elle a cependant jugé souhaitable d'apporter, sur proposition de votre rapporteur, **deux amendements** au dispositif prévu par l'article 4 du projet de loi.

En premier lieu, la nature des dispositifs de production d'énergie concernés a été précisée de manière à *inclure tous les dispositifs de production d'énergie renouvelable à usage domestique*, que ces dispositifs soient installés sur des maisons individuelles ou des immeubles collectifs, tout en s'assurant, *a contrario*, qu'étaient bien écartés les dispositifs (de type ferme photovoltaïque) n'ayant pas pour finalité directe une autoconsommation par des particuliers.

Par ailleurs, votre commission a assoupli la procédure permettant aux communes de délimiter des zones où les règles d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur des bâtiments demeurent opposables : l'architecte des bâtiments de France n'intervient plus que par un avis simple devant être rendu dans un délai de deux mois. Votre commission a estimé qu'une procédure d'avis conforme ne se justifiait pas, puisque le rôle de l'architecte des bâtiments de France n'est pas, en l'espèce, de contrôler les communes, mais uniquement de les conseiller. Par mesure de coordination, la suppression de l'avis conforme entraîne la suppression du décret en conseil d'Etat prévu au dernier alinéa de l'article 4.

Enfin, votre commission a introduit un délai de six mois avant l'entrée en application de la règle d'inopposabilité des prescriptions relatives à l'aspect extérieur des bâtiments, de manière à laisser le temps aux communes qui le souhaitent d'élaborer des zones de protection supplémentaires.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5

(Chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'urbanisme)

Simplification des directives territoriales d'aménagement

Commentaire : cet article réforme les directives territoriales d'aménagement pour simplifier et accélérer leur élaboration, notamment en supprimant leur opposabilité.

I. Le droit en vigueur

1- Les DTA : un outil de planification stratégique pour l'Etat

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a institué les directives territoriales d'aménagement (DTA) afin de doter l'Etat d'un outil prospectif d'aménagement du territoire adapté à la prise en compte des enjeux « supra locaux » que, par nature, les documents communaux ou intercommunaux ne prennent pas spontanément en compte.

Le premier alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme dispose ainsi que les DAT :

– peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ;

– fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ;

– peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral figurant aux chapitres V et VI du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

Soumises au respect des principes énoncés à l'article L. 110 du code de l'urbanisme, selon lequel chaque collectivité publique est, dans le cadre de ses compétences, le gestionnaire et le garant du patrimoine commun de la nation que constitue le territoire national, les DTA doivent concilier le respect des compétences détenues par les collectivités territoriales en matière d'urbanisme avec la recherche de l'effectivité de la démarche planificatrice de l'Etat.

2- Un document élaboré par l'Etat en liaison avec les collectivités

La conciliation du niveau local et supra local de planification est recherchée en premier lieu par une procédure d'élaboration qui associe l'Etat et les collectivités.

Le rôle principal est tenu par l'Etat. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, « les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat, à son initiative ou, le cas échéant, sur la demande d'une région, après consultation du conseil économique et social régional ». Concrètement, le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) lance la procédure d'élaboration, définit le périmètre territorial concerné et fixe les objectifs. À un niveau déconcentré, sous la supervision du CIADT, un comité de pilotage comprenant les services déconcentrés de l'État et placé sous l'autorité du Préfet élabore le document. Celui-ci est ensuite validé par un comité interministériel avant d'être approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Toutefois, les collectivités territoriales sont impliquées dans le processus. Le troisième alinéa de l'article L. 111-1-1 précise en effet que : « Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur saisine ». Enfin, en aval de la procédure d'élaboration, une enquête publique permet aux collectivités concernées de faire connaître leur position sur le projet avant approbation de la DTA par décret en Conseil d'Etat.

3- Un document prospectif doté de certains effets juridiques

Dans le souci d'harmoniser les différents niveaux de la planification territoriale, le législateur a également souhaité que les DTA soient opposables aux documents locaux d'urbanisme de niveau immédiatement inférieur, à savoir les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou, en l'absence de ces derniers, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales (alinéa 4 de l'article L. 111-1-1). La hiérarchie des normes a cependant été conçue sur le principe de la compatibilité, et non de la conformité, ce qui signifie que les documents locaux doivent simplement ne pas contenir d'orientations en contradiction avec les orientations fondamentales des DTA. Cela est cohérent avec le fait que les DTA ont vocation à encadrer ces documents, et non pas à se substituer à eux, et qu'elles en restent donc à un degré de détail, notamment sur le plan de la délimitation cartographique des espaces, moins poussé que les documents d'urbanisme locaux (excepté lorsqu'elles comportent un volet destiné à préciser les modalités d'application des lois montagne et littoral).

4- Une procédure trop longue et trop complexe

On peut reprocher aux DTA la lenteur excessive de leur élaboration. Huit ans après la création du dispositif, une seule DTA avait vu le jour (celle des Alpes maritimes, approuvée par décret en décembre 2003). À la fin de l'année 2007, six autres avaient été approuvées et une huitième était en attente de l'être. En moyenne, on constate ainsi qu'il faut une dizaine d'années pour élaborer une DTA, avec pour conséquence que, lorsqu'elle entre en vigueur, ses dispositions sont opposables mais parfois obsolètes. Par ailleurs, aucune procédure de modification ou de révision n'a été prévue. Le dispositif est donc trop rigide. Cela semble s'expliquer par l'opposabilité des DTA, qui conduit les collectivités territoriales à négocier âprement leur contenu de crainte qu'elles ne contiennent des dispositions risquant de contrarier leur propre planification territoriale.

II. Le dispositif du projet de loi

1- La réforme des DTA

Le I de l'article 5 du projet de loi supprime les dispositions existantes relatives aux DTA et institue les Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD).

A – Un dispositif plus souple

La modification la plus importante est que **les DTADD cessent d'être opposables aux documents d'urbanisme locaux.**

Pour avoir la garantie que ses projets seront pris en compte par les collectivités, l'État se dote néanmoins d'un outil juridique prévu par l'article L. 113.4 du code de l'urbanisme dans sa nouvelle rédaction : la possibilité de qualifier de projet d'intérêt général (PIG) les mesures de protection des espaces, les travaux et autres aménagements nécessaires à la mise en œuvre des DTADD et ce pendant douze ans à compter de la publication de la directive¹.

Concernant la procédure d'élaboration des directives, plusieurs modifications sont proposées par le projet de loi :

– le périmètre du dialogue avec les collectivités territoriales est élargi, puisque désormais, outre les départements et les régions, toutes les communes sont impliquées, soit *indirectement* au travers de leurs groupements compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, soit *directement* quand elles ne sont pas membres d'un tel établissement public ;

¹ Cf. *infra* le commentaire de l'article 7 pour les modalités de prise en compte des PIG par les documents d'urbanisme.

– une procédure de « concertation » de l'État avec les collectivités locales se substitue à la procédure d'« association », ce qui correspond juridiquement à une moindre implication des collectivités dans l'élaboration ;

– l'enquête publique disparaît, les DTADD restant cependant soumises à une obligation d'évaluation environnementale.

Enfin, la flexibilité du nouveau dispositif est accrue par l'institution, aux articles L. 113-5 et L. 113-6 du code de l'urbanisme, de procédures de révision (en cas de changement portant atteinte à l'économie générale du projet) et de modification (changement ne portant pas atteinte à l'économie générale).

B – Des objectifs de développement durables renforcés

L'ajout de la mention « développement durable » au nom des directives territoriales d'aménagement ne revêt pas qu'une dimension symbolique, puisque les DTADD peuvent fixer des objectifs tels que la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, la cohérence des continuités écologiques, l'amélioration des performances énergétiques ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

C – Un régime transitoire pour les DTA déjà entrées en vigueur

Le V de l'article 5 du projet de loi prévoit que les DTA approuvées avant la publication de la loi portant engagement national pour l'environnement conservent les effets prévus par l'article L. 111-1-1 dans sa rédaction antérieure. Elles pourront être modifiées (en cas de changement n'affectant pas l'économie d'ensemble de la directive) par arrêté du préfet de région ou supprimées par décret en Conseil d'État, dans les deux cas après enquête publique et avis des personnes ayant été associées à leur élaboration. Aucun terme n'est prévu à ce régime transitoire.

2- Les mises en cohérence rendues nécessaires par la réforme des DTA

La réforme des DTA implique une série de modifications de cohérence du code de l'urbanisme et du code général des collectivités territoriales.

L'inopposabilité des DTA implique en premier lieu de reformuler la hiérarchie des normes d'urbanisme. Les SCOT et les schémas de secteur doivent désormais être directement compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme, tandis que les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être

compatibles avec les orientations des SCOT et des schémas de secteur (et, en l'absence de ces derniers, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral).

Dans la région Ile-de-France, couverte par le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), et dans les régions d'Outre-mer, couvertes par un schéma d'aménagement régional (SAR) tel que prévu par l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, les SCOT doivent être compatibles avec, respectivement, le SDRIF et le SAR. En l'absence de SCOT, les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec ces documents et avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral. En Corse, les SCOT, les schémas de secteur, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec le plan d'aménagement et de développement durable de l'île.

En outre, le VIII de l'article 5 du projet de loi modifie également la procédure d'élaboration des SAR des régions d'Outre-Mer en remplaçant la mise à disposition du public prévue à l'article L. 4433-8 du code général des collectivités territoriales par une enquête publique. Cela permet d'harmoniser la procédure valable dans les régions d'Outre-Mer avec celle existant dans les régions dotées d'un schéma régional (Ile-de-France et Corse). En même temps, le IX de l'article 5 prévoit que les SAR mis à la disposition du public avant la publication de la loi portant engagement national pour l'environnement peuvent être approuvés sans passer par la nouvelle procédure d'enquête publique.

III. La position de votre commission

Votre commission fait sienne l'objectif d'assouplir et d'accélérer l'élaboration des directives territoriales d'aménagement. À cet égard, leur retirer toute portée juridique directe sur les documents d'urbanisme inférieurs constitue une mesure indispensable. De même, introduire dans le nouveau régime des directives une possibilité d'évolution (sous la forme d'une révision ou d'une modification) est une disposition de nature à prévenir leur obsolescence.

Votre commission a cependant jugé que la simplification de la procédure d'élaboration des directives territoriales d'aménagement **ne devait pas se traduire par une moindre implication des collectivités territoriales.** De ce point de vue, le régime de la « concertation », prévu par le projet de loi, n'est pas suffisant et, sur une proposition de votre rapporteur, votre commission a donc rétabli le principe de l'association entre l'État et les collectivités. Dans la mesure où les SCOT et les PLU sont susceptibles d'être impactés par les directives territoriales d'aménagement, il faut en effet veiller à créer les conditions, le plus en amont possible, d'un dialogue et d'une conciliation entre les projets d'aménagement de l'État et ceux des collectivités. **Seule une véritable co-élaboration des directives offre à cet égard une garantie procédurale suffisante.**

Il faut noter que votre commission s'est également interrogée sur la **portée juridique du lien établi par le projet de loi entre les DTADD et les projets d'intérêt général (PIG)**. Le nouvel article L.113-4 du code de l'urbanisme donne en effet le pouvoir à l'autorité administrative d'adopter les PIG nécessaires à la mise en œuvre des DTADD. Ainsi, même si l'opposabilité des DTA disparaît, on peut se demander si une opposabilité « indirecte » n'est pas en réalité réintroduite via les PIG, puisque ces derniers s'imposent aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU,...). Si cette interprétation était correcte, on pourrait craindre qu'il soit désormais possible pour le préfet de prendre des PIG plus aisément que par le passé. Dans ce cas, on pourrait imaginer qu'un préfet très entreprenant ou un Etat très interventionniste multiplie les PIG, ce qui se traduirait, *de facto*, par une limitation de la compétence des collectivités en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Votre rapporteur a cependant fait valoir que fonder une déclaration de projet d'intérêt général sur le contenu d'une DTADD permettait seulement de satisfaire à une condition de forme, et non de fond, indispensable à la validité de ce projet. Sur le fond, le juge pourra toujours vérifier, le cas échéant, le bien-fondé de l'arrêté pris par l'autorité administrative et se prononcer sur le caractère d'utilité publique du projet déclaré d'intérêt général, ce qui correspond au régime juridique actuellement en vigueur.

En tout état de cause, il convient de souligner que la volonté de votre commission n'est pas de substituer au régime de l'opposabilité de plein droit des directives territoriales d'aménagement, tel qu'il existe actuellement, un régime d'opposabilité « indirecte » via les projets d'intérêt général : du point de vue de votre commission, les DTADD sont essentiellement un document prospectif et **les PIG n'ont pas vocation à devenir un outil banalisé servant à transcrire les projets de l'état dans les documents locaux d'urbanisme**.

Soucieuse de souligner que l'aménagement de l'espace est une compétence partagée entre l'État et les collectivités, votre commission a également modifié l'article L. 113-4 du code de l'urbanisme sur proposition de **M. Hervé Maurey et les membres du Groupe UC** : cet amendement prévoit que les collectivités territoriales concernées ou leurs groupements donnent leur avis avant que l'autorité administrative ne déclare un PIG sur le fondement d'une DTADD.

Enfin, sur proposition de **MM Thierry Repentin, Daniel Raoul et des membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés**, votre commission a introduit dans le texte une disposition visant à permettre aux parties prenantes dans les DTA actuellement en cours, mais pour lesquelles les négociations ont pris du retard, de poursuivre l'élaboration dans le cadre des procédures existantes, de sorte que ces territoires ne soient pas pénalisés, et que les études n'aient pas été réalisées en pure perte.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

(Article L. 121-1 du code de l'urbanisme)

**Objectifs renforcés en matière de développement durable
des documents d'urbanisme**

Commentaire : cet article clarifie la rédaction de l'article L. 121-1 relatifs aux principes généraux du droit de l'urbanisme et renforce la prise en compte des objectifs de développement durable.

I. Le droit en vigueur

Issu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'article 121-1 du code de l'urbanisme pose des principes généraux du droit de l'urbanisme avec lesquels doivent être compatibles les schémas de cohérence territoriales (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les documents en tenant lieu, les cartes communales et les directives territoriales d'aménagement (DTA).

Le premier de ces principes est celui d'un aménagement équilibré de l'espace. Ce dernier est une ressource rare qui doit se partager entre plusieurs usages et plusieurs acteurs, d'où la nécessité de parvenir à concilier extension de l'espace urbain et préservation des espaces non urbains, extension des espaces ruraux et préservation des espaces naturels, renouvellement urbain et sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti.

Le deuxième principe est celui de la diversité fonctionnelle et sociale de l'organisation spatiale. Une spécialisation fonctionnelle trop poussée des espaces urbains et une homogénéité sociale trop forte de l'habitat sont porteurs d'effets indésirables tant sur le plan social que du point de vue du développement durable.

Le dernier est celui de la soutenabilité des choix urbanistiques. L'idée est d'intégrer les objectifs du développement durable dans les choix d'aménagement, en prenant en compte par exemple la préservation de la qualité de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol, ou bien encore les risques naturels et technologiques.

Malgré leur formulation générale, ces principes sont opposables aux documents qui entrent dans leur champ. Néanmoins, cette opposabilité doit se comprendre en un sens précis : dans la mesure où l'article L. 121-1 précité assigne simultanément aux documents d'urbanisme plusieurs objectifs ayant tous la même valeur juridique mais qui, de toute évidence, ne sont pas spontanément convergents, **il s'ensuit que les documents d'urbanisme ne sont pas soumis à une obligation de conformité à chacun de ces objectifs considérés individuellement, mais à une obligation globale de conciliation,**

de sorte que c'est seulement le non respect manifeste d'un des principes figurant à l'article L. 121-1 qui est sanctionnable.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 6 du projet de loi prévoit de **renforcer les objectifs environnementaux** assignés aux documents d'urbanisme en citant expressément la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, la préservation et la restauration des continuités écologiques, l'amélioration des performances énergétiques et la diminution des obligations de déplacement.

Il précise également la notion de diversité fonctionnelle et sociale de l'habitat en indiquant que la satisfaction des besoins présent et futurs de la population passe non seulement par un ajustement adéquat du volume de l'offre d'habitat, de services économiques, sportifs ou culturels et d'équipements publics, mais aussi par **une répartition géographiquement équilibrée** entre emploi, habitat, commerce et services.

Sur un plan plus formel, l'article 6 du projet de loi apporte quelques améliorations rédactionnelles à l'article L. 121-1 en classant les objectifs énoncés de manière plus logique et en supprimant le dernier alinéa de l'article, qui dispose que les trois principes généraux s'appliquent aux DTA, ce qui est cohérent avec la transformation des DTA en DTAD.

III. La position de votre commission

Votre commission a jugé utile de modifier les objectifs généraux formulés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme sur plusieurs points.

Sur proposition de **MM. Daniel Soulage, Claude Biwer et des membres du groupe UC**, un objectif de « développement rural » a été introduit dans les principes généraux du droit de l'urbanisme, en remplacement du texte en vigueur, qui parle seulement d'un objectif de « développement de l'espace rural ». Cette modification traduit un souci de considérer le monde rural non pas seulement comme un espace à préserver (ce qui correspond au regard réifiant que porte souvent l'urbain sur le rural), mais comme une réalité sociale, économique et démographique vivante, animée d'une dynamique propre.

En coordination avec un amendement adopté à l'article 45 du projet de loi et introduit à l'initiative de **M. Bruno Sido**, rapporteur du Titre IV sur la biodiversité, et après de longs débats, votre commission a également remplacé la référence à l'objectif de « restauration » des continuités écologiques par celui de « remise en bon état » de ces continuités. La portée exacte de cette obligation apparaît en effet relativement vague : restauration par rapport à quand et jusqu'où ? Cette indétermination a fait craindre à votre commission que le principe de restauration des continuités écologiques ne se

traduise à la fois par une dépense disproportionnée au regard de l'impact en termes de biodiversité et par un contentieux abondant, certains acteurs risquant de contester la portée à leurs yeux trop limitée des efforts de restauration mis en œuvre par les collectivités.

Enfin, sur proposition de **MM. Jacques Muller et Jean Desessard et de Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery et Dominique Voynet**, votre commission a introduit dans les objectifs généraux assignés aux documents locaux d'urbanisme un objectif de maîtrise de l'énergie et de production énergétique à partir de sources renouvelables.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 7

(Articles L. 121-9 et L. 121-9-1 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Qualification de projet d'intérêt général de certaines mesures de mise en œuvre des DTA

Commentaire : cet article modifie les dispositions relatives aux projets d'intérêt général pour permettre d'imposer la prise en compte des objectifs contenus dans les directives territoriales d'aménagement et de développement durable et de faire respecter les continuités écologiques.

I. Le droit en vigueur

1. Les projets d'intérêt général

Les projets d'intérêt général (PIG) sont une procédure créée par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 pour donner à l'Etat le moyen d'obliger, le cas échéant, les communes ou leur groupement à intégrer dans leurs documents d'urbanisme les projets d'utilité publique de l'Etat ou des autres collectivités territoriales.

Les dispositions législatives sur lesquelles reposent les PIG figurent à l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, article qui se contente toutefois d'indiquer que des décrets « précisent notamment la nature des projets d'intérêt général, qui doivent présenter un caractère d'utilité publique (...) ». L'essentiel des dispositions relatives aux PIG est ainsi, en réalité, renvoyé au niveau réglementaire, en l'occurrence aux articles R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'urbanisme.

Brièvement rappelée, la qualification de PIG s'applique :

- à un projet d'ouvrage, de travaux ou de protection ;
- doté d'un minimum de consistance, c'est-à-dire qui sans être entièrement finalisé dans sa conception est cependant suffisamment défini ;
- destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ;
- qui présente un caractère d'utilité publique, ce caractère d'utilité publique étant le cas échéant contrôlé par le juge selon la jurisprudence du bilan ;
- qui a fait l'objet : soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

2. La prise en compte des PIG dans les documents d'urbanisme

L'article R. 121-4 du code de l'urbanisme dispose qu'un projet est qualifié de projet d'intérêt général par arrêté préfectoral « en vue de sa prise en compte dans un document d'urbanisme ».

Cet article, à travers la procédure de porter à connaissance préfectoral prévu à l'article R. 121-1, précise que les projets d'intérêt général font partie des informations portées à la connaissance d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte qui s'engage dans l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU). Pourtant, la procédure de contrôle préfectoral intervenant à l'issue de l'élaboration de ces documents et avant leur entrée en vigueur ne prévoit pas expressément que l'incompatibilité d'un SCOT ou d'un PLU avec un projet d'intérêt général constitue un motif autorisant le préfet à empêcher l'entrée en vigueur du document (articles L. 122-11 et L. 123-12 du code de l'urbanisme).

S'agissant des documents déjà en vigueur avant la déclaration de projet d'intérêt général, l'article L. 123-14 prévoit une procédure de mise en compatibilité des PLU. Lorsqu'un PLU doit être révisé ou modifié pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général, le préfet en informe la commune, qui dispose d'un délai d'un mois pour faire savoir si elle entend opérer le changement nécessaire. Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet peut engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, le changement du plan. Il en est de

même si l'intention exprimée de la commune de procéder au changement n'est pas suivie, dans un délai de six mois, d'une délibération approuvant le projet correspondant.

Il n'existe pas de procédure équivalente pour mettre les SCOT en compatibilité avec un projet d'intérêt général. Il en résulte que les seules procédures possibles pour imposer à l'établissement public du SCOT de modifier son document sont la déclaration d'utilité publique et la déclaration de projet (articles L. 122-15 et R. 122-11 à R. 122-11-3 du code de l'urbanisme). Ces procédures ont cependant deux limites : elles ne peuvent être utilisées que pour un projet précis de construction ou d'aménagement (alors que le PIG peut être utilisé pour prendre en compte une politique plus générale, par exemple un projet de protection de la trame verte ou bleue) ; elles interviennent à la phase finale de l'approbation d'un projet alors que, dans le cas du SCOT, il est souvent souhaitable de faire procéder à la modification du document stratégique avant d'avoir arrêté le détail de l'opération.

II. Le dispositif du projet de loi

Comme cela a été précédemment indiqué, l'article 5 du projet de loi prévoit d'autoriser l'Etat à qualifier de PIG les projets nécessaires à la mise en œuvre d'une DTADD (article L. 113-4). Cette caractéristique nouvelle attribuée aux directives territoriales oblige à modifier les dispositions législatives relatives aux PIG. C'est pourquoi l'article 7 insère à l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme la disposition suivante : « L'autorité administrative peut qualifier de projet d'intérêt général les mesures nécessaires à la mise en œuvre des directives territoriales d'aménagement et de développement durables dans les conditions fixées à l'article L. 113-4 ».

Dans un souci de cohérence formelle, le I de l'article 7 du projet de loi fait remonter du niveau réglementaire au niveau législatif les dispositions actuelles relatives aux PIG, de manière que toutes les dispositions relatives à la qualification de PIG aient un fondement de niveau législatif. Le texte de l'actuel article R. 121-3 est donc repris quasiment mot pour mot pour compléter la rédaction de l'article L. 121-9.

On note toutefois que, parmi les objectifs susceptibles de justifier la déclaration de PIG est introduit un nouveau motif : la préservation des continuités écologiques.

Pour bien appréhender l'importance de cet ajout, il faut établir un lien avec les articles 45 et 46 du projet de loi relatifs à la définition de la trame verte et bleue. On sait en effet que le projet de préserver et si besoin, de restaurer les continuités écologiques au moyen d'une trame composée d'espaces importants pour la préservation de la biodiversité et de continuités écologiques les reliant est un objectif majeur des conclusions du Grenelle de l'environnement et une des mesures « phare » du projet de loi portant

engagement national pour l'environnement. Or, pour que cette trame existe, il ne suffit pas de définir des orientations nationales en la matière ou des schémas régionaux de cohérence écologique : il faut encore que les continuités écologiques recherchées soient effectivement inscrites dans les documents d'urbanisme qui déterminent le droit des sols.

La possibilité ouverte par l'article 7 du projet de loi de déclarer un projet d'intérêt général pour un motif de préservation des continuités écologiques est l'un des moyens d'assurer cette articulation entre droit de l'environnement et droit de l'urbanisme, la réforme du dispositif des SCOT de l'article 9 et celle des PLU à l'article 10 complétant le dispositif.

III. La position de votre commission

Votre commission, en cohérence avec la position adoptée sur l'article 5, a considéré que la possibilité de déclarer un projet d'intérêt général sur le fondement d'une directive territoriale d'aménagement et de développement durable ne bouleversait pas sur le fond le régime juridique des projets d'intérêt général et ne conduisait pas non plus à donner une portée juridique excessive aux dispositions contenues dans ces directives. En conséquence, votre commission n'a introduit dans cet article qu'une modification de caractère rédactionnel.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8

(Article L. 121-10 du code de l'urbanisme)

Modification de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme

Commentaire : cet article vise à étendre l'obligation d'évaluation environnementale aux directives territoriales d'aménagement et de développement durable et aux plans locaux d'urbanisme intégrant un plan de déplacements urbains.

I. Le droit en vigueur

Les règles d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme sont complexes car leur régime n'est que partiellement unifié.

Il existe une procédure d'évaluation environnementale définie à la section II, du chapitre I^{er}, du Titre II, du Livre I du code de l'urbanisme. Cette procédure, issue de l'ordonnance du 3 juin 2004 prise pour transposer la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, dite directive « plans et programmes », concerne les documents d'urbanisme énumérés à l'article L. 121-10, à savoir : les directives territoriales d'aménagement (DTA), le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et certains plans locaux d'urbanisme (PLU), en l'occurrence ceux qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés. Le II de l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme définit précisément quels sont les PLU concernés. Le contenu de cette évaluation environnementale est par ailleurs précisé à l'article R. 123-2-1.

Les PLU qui n'entrent pas dans le champ de l'article L. 121-10 sont soumis à une évaluation environnementale dont le régime est fixé par l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme. Cette évaluation est moins rigoureuse que la précédente, puisque, en particulier, elle ne prévoit pas que le projet de document et son rapport de présentation soient soumis pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (à savoir le préfet de département pour les PLU) ; elle n'est pas non plus tenue de décrire l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement.

Par ailleurs, certains documents de planification ou d'aménagement, qui entretiennent des liens étroits avec les documents d'urbanisme, sont soumis à une évaluation environnementale régie par les dispositions figurant aux articles L. 122-4 et suivants du code de l'environnement, précisées par les articles R. 122-17 et suivants du même code. C'est le cas, par exemple, des plans de déplacements urbains (PDU). La procédure d'évaluation est alors très proche de celle prévue à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme et applicable aux DTA, aux SCOT et aux PLU les plus importants.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 8 du projet de loi vise à étendre le champ de l'évaluation environnementale définie dans le code de l'urbanisme à deux catégories de documents :

- les DTADD, qui, de ce point de vue, seront donc soumises à la même contrainte que les actuelles DTA ;
- les PLU qui comprennent les dispositions des plans de déplacements urbains.

Sur ce dernier point, l'article 8 du projet de loi tire les conséquences d'une disposition introduite par l'article 10, à savoir que les PLU

intercommunaux pourront tenir lieu désormais de plan de déplacements urbains. Or, comme ces PDU sont soumis actuellement à une évaluation plus rigoureuse que celle applicable, en règle générale, aux autres PLU, il fallait « mettre à niveau » l'évaluation environnementale des PLU tenant lieu de PDU, de telle sorte que l'intégration des PDU dans les PLU ne se traduise pas par une détérioration du niveau d'exigence attendue.

III. La position de votre commission

Votre commission considère que les dispositions de l'article 8 opèrent des ajustements en cohérence avec certaines dispositions de l'article 5 et 10, sans modifier le régime des évaluations des documents d'urbanisme. En conséquence, elle a adopté cet article sans modification.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 9

(Chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme)

Verdissement et renforcement des schémas de cohérence territoriale

Commentaire : cet article réforme les schémas de cohérence territoriale en leur assignant des objectifs environnementaux plus exigeants, en leur donnant la possibilité d'être plus prescriptifs et en étendant le contrôle exercé par le préfet.

I. Le droit en vigueur

1 – Les schémas de cohérence territoriale : des documents d'orientation

L'institution des schémas de cohérence territoriale (SCOT) par la loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains correspond à la recherche d'un outil de planification stratégique capable de coordonner et de mettre en cohérence dans un projet les différentes politiques publiques contribuant au développement d'un territoire local.

Conformément à cette vocation stratégique et transversale, le **projet d'aménagement et de développement durable** (PADD) d'un SCOT fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement des personnes et des

marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile (article L. 122-1 du code de l'urbanisme).

Un **document d'orientations générales** (DOG), régi par l'article R. 122-2, formule ensuite les conditions de mise en œuvre du PADD :

– il précise les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, ainsi que les grands équilibres entre espaces urbanisés ou à urbaniser et espaces naturels, agricoles et forestiers ;

– il définit, notamment, les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations des commerces et des autres activités économiques ;

– il peut définir les grands projets d'équipement et de services, en particulier de transport, impliqués par ces objectifs.

Conçus en rupture avec les schémas directeurs, qui avaient eu tendance à devenir des « super POS », les SCOT sont des documents qui ne comportent pas, sauf dans des cas étroitement circonscrits, de normes règlementant l'usage des sols et opposables directement aux personnes.

2 – Les SCOT, des documents prenant en compte les objectifs du développement durable

Les objectifs de développement durable sont présents dans le dispositif des SCOT.

– Parmi les missions que leur assigne l'article L. 122-1, les SCOT déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ; apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement et définissent les objectifs relatifs à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. C'est d'ailleurs dans ce domaine de la protection des espaces que les prescriptions des SCOT peuvent se faire les plus contraignantes. Ils peuvent en effet déterminer les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger et en définir la localisation ou la délimitation (alinéa 5 de l'article L. 122-1). Dans les zones de montagne, ils peuvent aussi définir la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles (alinéa 10 du même article).

– Les SCOT sont soumis à l'évaluation environnementale prévue à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

– Enfin, les SCOT disposent d'un outil destiné à favoriser une utilisation économe de l'espace : les règles d'urbanisation conditionnelle. Ils peuvent en effet subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines, à la création de dessertes en transports

collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements (alinéa 6 de l'article L. 122-1).

3 – La question de la pertinence des périmètres

Le périmètre des SCOT doit se rapprocher le plus possible du périmètre des aires urbaines pour inclure non seulement les agglomérations mais aussi, en périphérie, les zones sous influence urbaine. C'est en effet à l'échelle de ces larges territoires que se déterminent les logiques socioéconomiques de déplacement et d'implantation résidentielle ou commerciale et c'est donc à ce niveau qu'il faut mettre en oeuvre la régulation de la consommation d'espace et des flux de déplacements. Une définition trop restreinte du périmètre, en rendant possible l'installation d'activités (notamment commerciales) ou de zones résidentielles à la lisière du SCOT, crée les conditions d'un développement urbain non contrôlé.

Une des difficultés d'élaboration des SCOT est cependant de faire coïncider leur périmètre avec la totalité du territoire sous influence urbaine. Aux termes de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme, les SCOT sont en effet élaborés à l'initiative d'un ensemble de communes ou de leurs groupements compétents. Cet engagement étant volontaire, l'étendue du périmètre du SCOT dépend donc de la capacité du projet à fédérer les communes, singulièrement celles qui se trouvent sur les marges du périmètre préfiguré.

Pour faciliter la constitution d'un périmètre pertinent, le législateur a prévu plusieurs dispositions :

– L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme institue un principe d'urbanisation limitée en vertu duquel, dans les communes non couvertes par un SCOT situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle. Il ne peut pas non plus, dans ces communes, être délivrée d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce ni de celle prévue à l'article 30-2 du code de l'industrie cinématographique. Le caractère incitatif de ce principe est cependant atténué par une définition restrictive de son champ d'application, puisque la référence est celle de la proximité d'une agglomération de plus de 50 000 habitants.

– Un autre mécanisme incitatif est que, pour leur exécution, les SCOT peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu (dernier alinéa de l'article L. 122-1.). Ainsi se dessine en quelque sorte un mécanisme de subsidiarité, puisque chaque schéma de secteur transpose le schéma commun pour l'adapter aux spécificités de son territoire particulier.

– La pertinence des périmètres est également recherchée à travers des règles relatives à la continuité territoriale. L'article L. 122-3 du code de l'urbanisme dispose que le périmètre d'un SCOT constitue un territoire d'un seul tenant et sans enclave, hormis dans quelques cas particuliers prévus par les textes. Les communes ou groupements de communes qui entreprennent l'élaboration d'un SCOT sont par ailleurs tenues de prendre en compte les périmètres administratifs déjà existants (ceux des groupements de communes non compétents en matière de SCOT, des agglomérations nouvelles, des pays, des parcs naturels, des autres SCOT, schémas de développement commercial (SDC), programmes locaux de l'habitat (PLH) et plans de déplacements urbains (PDU). Ils doivent enfin prendre en compte les déplacements urbains, c'est-à-dire la réalité du fonctionnement des agglomérations. Si ces dispositions dénotent un souci de délimiter un territoire pertinent, elles n'ont cependant qu'un caractère relativement vague, puisqu'il ne s'agit que d'une obligation de prise en compte, notion au contour relativement flou.

– Le contrôle préfectoral constitue un ultime mécanisme permettant de favoriser la définition d'un territoire pertinent. Le périmètre arrêté est en effet soumis au préfet, qui recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés et « publie » le périmètre après avoir vérifié qu'il permettait bien une mise en cohérence des questions d'habitat, d'urbanisme, de développement économique, de déplacements et d'environnement (IV de l'article L. 122-3). Le préfet ne dispose certes pas d'un pouvoir de substitution, comme, par exemple, modifier d'autorité le périmètre, mais il peut ne pas publier ce périmètre, ce qui bloque la procédure d'élaboration du SCOT. En pratique cependant, les préfets font un usage rare de ce pouvoir.

4 – Les SCOT comme outils de mise en cohérence des politiques publiques : portée et limites

En théorie, les SCOT sont les documents « maîtres », ceux qui fixent les orientations s'imposant aux documents de planification sectoriels ou communaux (plans locaux d'urbanisme, plans de déplacements urbains, programmes locaux de l'habitat). L'article L. 122-1 du code de l'urbanisme dispose en effet que tous ces documents doivent être compatibles avec les SCOT.

Régi par les articles 28 et suivants de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, le **plan de déplacements urbains (PDU)** a pour objectif d'assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Pour cela, il définit les principes de l'organisation des différents modes de transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement à l'intérieur d'un périmètre dit de transports urbains. Il précise également les moyens à mettre en œuvre dans le cadre de cette politique (aménagement et exploitation de la

voirie, gestion du transport et de la livraison des marchandises, organisation du stationnement, etc.).

Régi par les articles L. 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, les **programmes locaux de l'habitat (PLH)** sont établis par les établissements publics de coopération intercommunale pour l'ensemble des communes membres (obligatoirement dans les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants). Ils définissent, pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Les PLH indiquent également les moyens, notamment fonciers qui seront mis en oeuvre par les communes ou les EPCI compétents en matière d'urbanisme pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, en précisant les objectifs d'offre nouvelle, les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, les actions et opérations de renouvellement urbain ou bien encore les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières.

Dans les faits cependant, l'articulation des PLH, des PDU et des SCOT rencontre parfois certaines difficultés.

La première tient à la portée même de la notion juridique de compatibilité s'agissant d'un document d'orientation. Les SCOT déterminent en effet en termes généraux des objectifs dont il est parfois difficile d'appréhender ce qu'ils autorisent ou interdisent concrètement à un niveau de territoire et de gouvernance inférieur. Cette notion de compatibilité aurait sans doute une portée plus significative si les SCOT étaient plus prescriptifs (c'est-à-dire s'ils traduisaient de manière plus concrète leurs objectifs et leurs priorités stratégiques, par exemple en les quantifiant, en précisant leur contenu, leur localisation géographique ou encore leur calendrier de réalisation). La vérification du lien de compatibilité pourrait alors porter sur des points définis.

La seconde difficulté tient à la grande diversité des acteurs et des procédures que les SCOT sont censés mettre en cohérence. Les autorités chargées de l'élaboration des SCOT, des PLH, des PDU et des PLU ne sont en effet généralement pas les mêmes ; les périmètres couverts par ces divers documents ne coïncident pas forcément, non plus que leur durée de vie. Or, s'il existe bien des mécanismes de concertation chargés de prévenir l'apparition d'incohérences, ces mécanismes sont incomplets. Ainsi, lors de l'élaboration d'un PDU, l'article 28-2 de la LOTI prévoit d'associer plusieurs acteurs (services de l'Etat, régions et départements au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transport et de gestionnaires d'un réseau routier, représentants des professions et des usagers des transports, associations représentant des personnes handicapées ou à mobilité réduite, chambres de

commerce et d'industrie et associations agréées de protection de l'environnement), mais, bizarrement, pas l'établissement public en charge de SCOT. De même, lors de l'élaboration d'un PLH, l'article L. 302-2 du code de l'habitat et de la construction ne prévoit pas expressément l'association des SCOT. Enfin, aucune disposition n'existe pour préciser ce qui se passe lorsqu'un SCOT est approuvé après l'approbation d'un PLH ou d'un PDU et qu'il en résulte une incompatibilité : quelle sont les modalités de mise en compatibilité du document inférieur, notamment en termes de délais ? La loi est silencieuse sur cette question.

Au total, on peut reprendre sur ce point une des conclusions formulées dans le rapport du comité opérationnel « urbanisme » : en l'état du droit, *« en dépit de leur compatibilité obligatoire en termes de contenu, les documents de planification urbaine (SCOT, PLH, PDU) n'ont pas une portée harmonisée.*

II. Le dispositif du projet de loi

1 – Une ébauche de codification

Sans s'attarder sur cet aspect, on doit signaler, à titre préliminaire, que l'article 9 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement apporte de nombreuses **améliorations rédactionnelles au chapitre consacré aux SCOT** dans le code de l'urbanisme. Le Gouvernement s'est manifestement livré à un début de travail de codification, une bonne partie des dispositions figurant dans les articles nouveaux, numérotés de L. 122-1-1 à L. 122-1-14, ne faisant que reprendre le contenu actuel du long article L. 122-1. Cette « codification » ne s'est néanmoins pas faite à droit constant et de nombreuses dispositions nouvelles se mêlent aux dispositions anciennes, ce qui rend la distinction des unes et des autres difficile.

2 – Des SCOT confortés en tant qu'outil d'aménagement durable du territoire

L'ensemble des dispositions nouvelles concernant les SCOT s'organise autour d'une idée directrice : **renforcer leur rôle en tant qu'outil de planification au service de l'aménagement durable des territoires**. Ce renforcement passe par :

- la définition d'objectifs environnementaux plus exigeants ;
- une accentuation de leur caractère prescriptif ;
- un renforcement du contrôle du préfet dans l'élaboration et le suivi des schémas ;
- une adaptabilité améliorée grâce à l'introduction d'une nouvelle procédure de modification.

A – Des objectifs environnementaux plus exigeants

Ces objectifs, qui figurent dans le projet d'aménagement et de développement durable des SCOT (alinéa 1 du nouvel article L. 122-1-3), incluent désormais la protection des ressources naturelles et la préservation et la restauration des continuités écologiques.

L'accent est mis tout particulièrement sur la consommation d'espace, puisque les SCOT, à travers leur document d'orientation et de programmation, doivent désormais fixer des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation, éventuellement ventilés par secteurs géographiques (alinéa 4 du nouvel article L. 122-1-5).

Le 7° du I de l'article 9 du projet de loi, relatif à l'évaluation des résultats des SCOT, prévoit par ailleurs que l'établissement public chargé de la gestion du SCOT procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, *notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation d'espace*, au plus tard dans un délai de 12 ans après l'entrée en vigueur du schéma. Cette analyse devra être communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement.

Enfin, le nouvel article L. 122-1-12, qui précise comment les SCOT s'insèrent dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, dispose que ceux-ci doivent prendre en compte les schémas de cohérence écologique et les plans climat territoriaux.

B - Des SCOT plus prescriptifs pour mieux encadrer les documents inférieurs

Cette transformation des SCOT, qui avait été envisagée au cours du processus du Grenelle (le rapport du COMOP « urbanisme » préconisait de donner aux SCOT une dimension « pré-opérationnelle ») se manifeste symboliquement par la transformation du « document d'orientations générales » en un « document d'orientation et de programmation ».

Plus concrètement, l'article 9 du projet de loi prévoit désormais que les SCOT :

– *définissent* des grands projets d'équipements et de services, alors que le 6^{ème} alinéa de l'actuel article L. 122-1 parle seulement de *possibilité* de définir ces grands projets (IV du nouvel article L. 122-1-5) ;

– définissent des projets d'équipements et de dessertes de transports collectifs (1^{er} alinéa du nouvel article L. 122-1-8) ;

– déterminent les offres de logements nouveaux répartis par secteurs et les objectifs en matière de réhabilitation (nouvel article L. 122-1-7, a)

– déterminent des objectifs chiffrés de consommation de l'espace.

Par ailleurs, **la possibilité pour les SCOT d'imposer aux PLU des règles d'urbanisation conditionnelle est renforcée**. Aujourd'hui, les SCOT

peuvent seulement déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs. L'article 9 complète cette disposition par toute une série de nouvelles règles d'urbanisation conditionnelle qui autorisent les SCOT à :

- imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par des réseaux d'électricité, d'eau ou d'assainissement, ou la réalisation d'une étude d'impact (III du nouvel article L. 122-1-5) ;

- déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées (IV du même article) ;

- déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques (IV du même article).

Le renforcement du caractère prescriptif des SCOT se manifeste également par la **possibilité de définir des normes parfois très précises relatives à la densité d'occupation de l'espace**. L'article 9 prévoit ainsi que les SCOT puissent :

- fixer des normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols dans certains secteurs délimités en prenant en compte la desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales et agricoles ; dans les secteurs ainsi délimités, les règles des plans locaux d'urbanisme qui seraient contraires aux normes minimales fixées par le SCOT deviendraient inopposables dans un délai de vingt-quatre mois (VI de l'article L. 122-1-5) ;

- sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction (VII de l'article L. 122-1-5) ;

- préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer, ainsi que les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer (ces dispositions n'étant pas applicables dans les territoires couverts par un plan local d'urbanisme comprenant un plan de déplacements urbains) ;

– définir, par secteur, des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu (nouvel article L. 122-1-6).

Comme on peut le constater, **certaines de ces dispositions ne se contentent pas d'encadrer les conditions dans lesquelles les PLU peuvent déterminer l'affectation des sols : elles permettent aux SCOT de réglementer directement eux-mêmes les formes urbaines et de définir des normes opposables aux tiers. Le SCOT entre alors dans le domaine du droit du sol.**

Il faut bien préciser toutefois que **le caractère plus directif conféré aux SCOT est optionnel** : les établissements publics ou les syndicats mixtes en charge des schémas *peuvent* faire le choix de définir des normes plus contraignantes que devront respecter les PLU, voire qui deviendront opposables aux personnes, mais n'y sont pas contraints.

C - Un renforcement des pouvoirs du préfet dans l'élaboration et le suivi des SCOT

Le préfet intervient dans l'élaboration d'un SCOT à deux niveaux : en phase initiale pour valider le projet de périmètre ; en phase finale pour valider le contenu du schéma au regard des obligations légales qu'il doit respecter. C'est à ces deux niveaux que l'article 9 du projet de loi prévoit de renforcer les pouvoirs préfectoraux.

Ainsi, **en amont**, le 3° du I de l'article 9 prévoit de créer dans le code de l'urbanisme un article nouveau (L. 122-5-1) qui autorise le préfet à demander aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents d'élaborer un périmètre quand il estime, au vu des demandes de dérogations à la règle de l'urbanisation limitée, que l'absence d'un SCOT est de nature à nuire gravement à la cohérence des politiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de transport et de déplacement et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ce même article autorise le préfet, pour des motifs analogues, à demander aux communes couvertes par un SCOT de délibérer sur l'extension de son périmètre.

Les communes ou groupements de communes concernés ont alors six mois, à compter de la demande du préfet, pour proposer la délimitation ou l'extension du périmètre, faute de quoi le préfet se substitue à elles pour arrêter lui-même un projet de délimitation après consultation de la commission départementale de coopération intercommunale. Les communes ou EPCI concernés ont alors un nouveau délai de trois mois pour se prononcer sur ce projet selon la règle de la majorité qualifiée requise par le III de l'article L. 122-3. Ces nouvelles dispositions constituent ainsi un outil puissant pour créer des SCOT là où il n'en n'existe pas ou pour étendre leur périmètre là où celui-ci n'est manifestement pas pertinent.

En **aval de la procédure d'élaboration**, le 5° de l'article 9 modifie l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme pour introduire de nouveaux motifs susceptibles de justifier l'opposition du préfet à l'entrée en vigueur d'un SCOT, à savoir :

– la contradiction du SCOT avec un projet d'intérêt général (PIG) déclaré ; de manière étonnante en effet, jusqu'à présent, le porter à connaissance du préfet signalait l'existence des PIG pendant l'élaboration du SCOT mais la contradiction de ce dernier avec un PIG ne faisait pas expressément partie des possibles motifs de refus d'entrée en vigueur ;

– la consommation excessive d'espace, notamment parce que le SCOT n'aurait pas prévu la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs ;

– la non garantie de la préservation ou de la restauration des continuités écologiques.

Enfin, l'article 9 du projet de loi insère un nouvel article L. 122-15-1 dans le code de l'urbanisme afin que le préfet procède, le cas échéant, à la **mise en compatibilité d'un SCOT avec des normes d'urbanisme supérieures**. Selon cette nouvelle procédure, lorsque le schéma de cohérence territoriale doit être révisé ou modifié pour être rendu compatible avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général, le préfet en informe l'établissement public chargé de la gestion du SCOT, qui dispose alors de trois mois pour faire savoir s'il entend opérer la modification rendue nécessaire. Dans la négative, ou en l'absence de réponse, le préfet peut engager et approuver la modification, après avis de l'établissement public et enquête publique. Il en est de même si l'établissement public, dans un délai de vingt-quatre mois après la notification initiale du préfet, n'a toujours pas approuvé un projet modifié malgré son intention exprimée de le faire. Ces dispositions nouvelles viennent combler un vide juridique, puisque, jusqu'à présent la loi inscrivait les SCOT dans une hiérarchie normative mais sans prévoir expressément ce que devenaient leurs prescriptions en cas de contradiction avec les normes supérieures.

D – Une procédure de modification simplifiée

Depuis la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, la modification d'un SCOT (c'est-à-dire un changement qui n'affecte pas son économie générale) est possible selon une procédure simplifiée : l'établissement public en charge du SCOT adopte cette modification par délibération après enquête publique. Le 6° du I de l'article 9 du projet de loi prévoit de simplifier encore cette procédure de modification, puisque, dans le cas où la modification ne concerne qu'une ou plusieurs communes (ou EPCI) parties prenantes au SCOT, la procédure d'enquête publique peut être n'être organisée que sur le(s) territoire(s) concerné(s).

III. La position de votre commission

Votre commission estime que les SCOT sont des outils pertinents pour définir les conditions d'occupation de l'espace dans les zones urbaines, péri-urbaines et même rurales. À cet égard, les interrogations et les critiques qui ont pu accompagner leur mise en place au début des années 2000 ne sont plus d'actualité : avec une dizaine d'années de recul, les retours d'expérience dont on dispose attestent que les communes ou les EPCI qui se sont lancés dans l'élaboration d'un SCOT en ont retiré d'importants bénéfices en termes de rationalisation de leur projet de développement et d'amélioration des relations intercommunales.

Ce constat suffirait à lui seul à justifier la volonté de consolider la place des SCOT au sein de la hiérarchie des documents d'urbanisme. Mais le renforcement des SCOT est également une nécessité du point de vue écologique : la réussite du Grenelle implique en effet qu'on renforce les objectifs environnementaux des documents d'urbanisme et qu'on dote ces derniers d'outils nouveaux pour les réaliser. Or, cette invention d'un « urbanisme durable » repose en grande partie sur une adaptation de l'outil « SCOT » aux nouveaux enjeux.

Votre commission approuve donc nombre des dispositions nouvelles qui figurent dans l'article 9 du projet de loi, qu'il s'agisse de l'assignation d'objectifs environnementaux nouveaux aux SCOT, du développement des règles qui mettent en cohérence urbanisation, transports et équipements ou encore du renforcement du contrôle préfectoral sur la pertinence des périmètres. Dans ces conditions, **les vingt-cinq amendements adoptés par votre commission au texte de l'article 9 n'expriment pas une méfiance ou une opposition à la réforme proposée mais au contraire le souhait d'aller plus loin et plus vite dans la direction tracée par le texte du Gouvernement.**

Faisant le constat que le SCOT est un outil d'aménagement, aujourd'hui, utile et, demain, indispensable, votre commission a ainsi voulu :

- faciliter leur généralisation sur tout le territoire ;
- conforter leur fonction de document maître autour duquel s'organise la cohérence des autres documents d'urbanisme ;
- étoffer les objectifs qui leur sont assignés.

Sur le **premier point**, celui de la **généralisation des SCOT**, votre commission est partie du constat qu'en dépit de leur impact positif sur la cohérence des politiques locales d'aménagement, les SCOT ne couvraient même pas 10 % du territoire. On comptait ainsi, au 1^{er} janvier 2009, seulement 82 SCOT approuvés, sur 3 563 communes, 48.000 km² et comptant 10,5 millions d'habitants.

Sur proposition de votre rapporteur, mais également de MM Thierry Repentin, Daniel Raoul et des membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés, et de MM. Jacques Muller et Jean Desessard et Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery et Dominique Voynet, votre commission a donc décidé de **renforcer l'incitation pour les communes à entrer dans un SCOT en modifiant la portée de la règle dite de l'urbanisation limitée** définie à l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme. Cette règle concernera les communes situées à moins de 15 kilomètres d'une agglomération de 15 000 habitants (contre 50 000 habitants auparavant). Pour éviter que cette nouvelle règle n'entraîne un « gel » des territoires concernés, sur proposition de votre rapporteur, votre commission a décidé que son entrée en vigueur serait repoussée au 1^{er} janvier 2017 : cela laissera aux communes le temps d'élaborer un schéma de cohérence territoriale. Toujours sur proposition de votre rapporteur, pour donner plus de poids à l'incitation à élaborer un SCOT, votre commission a limité les possibilités de dérogation à la règle de l'urbanisation limitée en prévoyant que les dérogations accordées par un SCOT en cours d'élaboration ne seront plus possibles après le 31 décembre 2016. Les communes engagées dans l'élaboration d'un SCOT ont donc désormais intérêt à se presser d'achever cette élaboration.

Sachant que l'élaboration d'un SCOT représente un coût non négligeable, surtout pour les petites communes ; selon une étude réalisée en 2007, les SCOT ruraux ont un coût de 3,30 euros par habitant pour les SCOT très ruraux et de 3,70 euros par habitant pour les SCOT ruraux structurés et il apparaît souhaitable d'accompagner la généralisation des SCOT par des mesures de soutien financier à l'élaboration de ces documents. C'est pourquoi votre commission, par la voix de votre rapporteur, a rappelé au ministre, au cours de la réunion d'examen du titre I du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, que le Gouvernement, lors de la séance publique du 27 novembre 2008 consacrée à l'examen du projet de loi de finances, par la voix de M. Dominique Bussereau, en réponse à un amendement déposé par M. Jean Bizet, s'était engagé, à mettre en place un dispositif d'aide financière pour la mise en place des SCOT : *« Nous sommes tous attachés aux SCOT, qui jouent un rôle très important, surtout depuis le Grenelle de l'environnement. Il est certain que leur élaboration représente un investissement de temps et d'argent. Je vous indique, monsieur Bizet, que l'Etat accompagnera financièrement leur mise en place. Nous n'avons pas encore déterminé les modalités de ce soutien. Nous pensons, à ce stade, que le critère de la population doit être bien sûr pris en compte, mais que d'autres critères de développement durable sont également à considérer : la modération de la consommation de l'espace, la sobriété énergétique, etc. En tout état de cause, nous trouverons une solution, et cette discussion prendra place dans l'examen du projet de loi « Grenelle II ».*

La loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 a créé un dispositif de soutien financier à la réalisation des SCOT. Ce dispositif est entré en application le 1^{er} janvier 2004 et a duré jusqu'au 31 décembre 2007.

La circulaire n° 2004-5 UHC/PS2/4 du 28 janvier 2004 en a fixé les modalités d'octroi et de calcul. La dépense subventionnable comprend l'ensemble des études nécessaires à l'établissement d'un SCOT, y compris les dépenses annexes : confection de fonds de plan, reproduction des documents... Elle ne comprend pas les dépenses effectuées en régie.

Pour chaque SCOT, la subvention allouée ne peut dépasser un plafond calculé comme suit :

- 1 € par habitant pour la tranche de population éligible inférieure à 100 000 habitants,

- à 0,85 € par habitant pour la tranche de population éligible supérieure ou égale à 100 000 habitants.

Conformément aux dispositions du décret n° 99-1060 du 16.12.1999 (et notamment son article 10), modifié par le décret du 18.04.2003, le montant de la subvention de l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable.

Le tableau suivant indique les montants de la participation de l'Etat pour les quatre années de mise en place de ce dispositif d'aide à hauteur d'1 € par habitant :

Crédits inscrits (millions d'euros)

2004 : 3,220

2005 : 3,595

2006 : 3,000

2007 : 2,001

Constatant que le texte du Grenelle II ne comporte aucune disposition en ce sens, votre commission indique qu'elle introduira elle-même les dispositions nécessaires lors de l'examen en séance publique si les mesures promises ne sont pas proposées par le Gouvernement.

S'agissant du **deuxième point**, qui a trait à la **fonction de document maître des SCOT**, votre commission a adopté plusieurs amendements visant à **améliorer la cohérence d'ensemble des documents d'urbanisme en renforçant les capacités d'orientation des SCOT**.

Ainsi, sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté deux amendements qui visent à associer systématiquement la personne publique en charge de la gestion des SCOT à l'élaboration des plans de déplacements urbains (PDU) et des programmes locaux de l'habitat (PLH). Deux autres amendements ont permis de combler certains vides juridiques, soit en ce qui concerne la procédure de mise en compatibilité des PLH et des PDU avec un SCOT, soit en ce qui concerne le lien entre les SCOT et les directives paysagères.

Sur proposition de **MM Thierry Repentin, Daniel Raoul et des membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés**, votre commission a aussi adopté :

– un porter-à-connaissance systématique du document d'orientation et de programmation du SCOT à toutes les communes, en vue de l'amélioration de la compatibilité avec les PLU ;

– une disposition permettant à l'établissement public en charge d'un SCOT, lorsque le périmètre de ce dernier regroupe plusieurs autorités organisatrices de transports urbains, d'exercer la compétence prévue à l'article 30-1 de la LOTI « *de coordination des services, de mise en place d'un système d'information à l'intention des usagers et de recherche de la création d'une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés* ». Elle a enfin émis un vote favorable sur la proposition d'amendement déposée par les mêmes auteurs autorisant l'établissement en charge d'un SCOT à saisir le Préfet pour qu'il engage la procédure d'extension du périmètre prévue à l'article L. 122-5-1.

Toujours dans le souci de clarifier les liens entre les SCOT et les autres documents d'urbanisme, votre commission s'est attachée à ce que **les SCOT demeurent des documents d'orientation sans empiéter sur le domaine propre des plans locaux d'urbanisme (PLU)**. En effet, s'il est bon que les SCOT puissent préciser suffisamment les orientations et les objectifs du territoire pour que ceux-ci soient transcrits dans les PLU, ils doivent néanmoins laisser aux PLU le soin de déterminer le meilleur moyen de réaliser ces fins.

Dans cet esprit, sur proposition de votre rapporteur, votre commission a modifié le nom du document orientation et de programmation des SCOT pour en faire un document d'orientation et *d'objectifs*. L'utilisation du mot « programmation » dans le texte du projet de loi prêtait en effet à confusion, puisqu'elle servait à qualifier un document du SCOT (le document d'orientation et de programmation) et un document du PLU (le document d'aménagement et de programmation). Or, dans le cas du PLU, les éléments de programmation sont opposables aux tiers, tandis que, dans celui du SCOT, ils sont opposables uniquement aux documents de niveau inférieur.

Egalement sur proposition de votre rapporteur, votre commission a modifié les dispositions qui, faisant des SCOT un outil réglementant les formes urbaines, risquaient de les transformer en super PLU. Ce sont les dispositions du paragraphe VI de l'article L. 122-1-5 qui étaient visées. Votre commission a conservé l'esprit des dispositions de ce paragraphe, dont l'objectif est de permettre aux SCOT d'interdire aux PLU certaines pratiques malthusiennes (en l'espèce, celles consistant à fixer des plafonds de densité de construction trop bas, ce qui se traduit par un gaspillage d'espace), tout en adoptant une rédaction qui évite de faire des SCOT des documents réglementant les formes urbaines.

Enfin, une **troisième série d'amendements** adoptés par votre commission tend à préciser les **objectifs assignés aux SCOT**. Ces amendements concernent les questions d'**urbanisme commercial**, la **prise en compte de la thématique de la ruralité et celle du développement durable dans les documents d'urbanisme**.

S'agissant de l'**urbanisme commercial**, votre commission a adopté un amendement sur proposition de votre rapporteur qui modifie la rédaction proposée pour l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme et qui prévoit que le SCOT fixe des objectifs relatifs à l'équipement commercial en prenant en compte les exigences d'aménagement du territoire, notamment la revitalisation des centres-villes, la desserte par les transports collectifs, la maîtrise des flux de marchandises ou la consommation d'espace. Il rend également obligatoire le document d'aménagement commercial défini à l'article L. 752-1 du code de commerce. Ce document peut désormais délimiter des zones d'aménagement commercial dans lesquelles le SCOT peut subordonner l'implantation d'équipements commerciaux au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transport collectifs, sur les conditions de livraison des marchandises et sur le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire. Sur proposition de **Mme Mireille Schurch** et afin de prendre en compte une proposition d'amendement déposée par M. Thierry Repentin et les membres du groupe socialiste, la proposition d'amendement de votre rapporteur a été rectifiée pour préciser que les conditions fixées par le document d'aménagement commercial pouvait porter aussi sur les conditions de stationnement.

S'agissant de la **ruralité**, sur proposition de **MM. Daniel Soulage, Claude Biver, Jean-Paul Merceron et des membres du groupe UC**, votre commission a adopté quatre amendements (deux à l'article L. 122-1-4, un à l'article L. 122-1-5 et un à l'article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme) visant à prendre en compte aussi bien les besoins du développement rural que ceux du développement urbain, de manière que le monde rural ne soit pas considéré comme un espace sanctuarisé.

S'agissant de la thématique du **développement durable**, sur proposition de votre rapporteur, un objectif de lutte contre l'étalement urbain a été introduit au sein du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) des SCOT (article L. 122-1-3). La fréquence des évaluations des résultats de l'application des schémas, notamment sur l'environnement et la consommation d'espace, a été également ramenée de 12 à ans (article L. 122-14).

Sur proposition de **MM Thierry Repentin, Daniel Raoul et des membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés**, votre commission a adopté un amendement à l'article L. 122-1-5 autorisant le SCOT à subordonner l'ouverture d'une zone à l'urbanisation, à la réalisation d'une étude globale de densification des zones urbanisées.

Sur les propositions de **MM. Raymond Vall, Robert Tropeano, de Mmes Evelyne Didier, Mireille Schurch, Odette Terrade, MM. Jean-Claude Danglot, Gérard Le Cam et des sénateurs du groupe CRC-SPG, ainsi que de MM. Jacques Muller et JeanDesessard et Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery et Dominique Voynet**, votre commission a inclus dans le champ de l'évaluation des résultats de l'application des SCOT une évaluation des résultats en matière de transports et de déplacements (article L. 122-14).

Enfin, en coordination avec un amendement adopté à l'article 45 du projet de loi et introduit à l'initiative de **M. Bruno Sido**, rapporteur sur la partie « biodiversité » du projet de loi, votre commission a remplacé l'expression de « restauration » des continuités écologiques par celle de « remise en bon état » de ces continuités, conformément à la modification précédemment effectuée à l'article 6 du projet de loi, pour les mêmes motifs, à savoir que la portée exacte de l'obligation de restauration, définie de manière trop vague, risque d'entraîner des dépenses de restauration disproportionnées et un contentieux excessif.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 9 bis (nouveau)
(Article L. 122-2 du code de l'urbanisme)

Dérogations à la règle de l'urbanisation limitée

Commentaire : cet article vise à imposer au préfet, avant d'accorder une dérogation à l'installation de certains équipements commerciaux dans une commune non couverte par un schéma de cohérence territoriale, de vérifier que cet équipement ne perturbe pas les équilibres d'un schéma de cohérence territoriale limitrophe.

I. Le droit en vigueur

Dans les communes soumises à la règle dite de « l'urbanisation limitée », définie à l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme (voir commentaire de l'article 9) et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, **il ne peut, notamment, pas être délivrée d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article**

L. 752-1 du code de commerce ou d'autorisation prévue à l'article 30-2 du code de l'industrie cinématographique (deuxième alinéa de l'article L. 122-2).

Il n'est évidemment pas envisageable de « geler » le développement commercial des communes non couvertes par un SCOT et la loi prévoit donc de manière opportune que des dérogations à l'installation d'équipements commerciaux d'importance significative puissent, le cas échéant, être autorisées par le préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et de la chambre d'agriculture, soit, lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté, avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4.

Pour autant, on constate trop souvent que les communes situées à l'extérieur d'un SCOT accueillent des équipements commerciaux « lourds » dont la zone de chalandise s'étend à un SCOT limitrophe, ce qui a pour effet, notamment du fait des flux de personnes et de marchandises générés, de perturber les équilibres définis dans ce SCOT.

II. La position de votre commission

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un amendement qui modifie l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme pour obliger le préfet, avant d'accorder une dérogation rendant possible l'installation ou l'extension d'équipements commerciaux dans une commune qui n'est pas couverte par un SCOT, à vérifier que ce projet n'est pas incompatible avec la planification d'un SCOT voisin. Il vérifie en particulier que le projet d'équipement commercial envisagé ne risque pas de porter atteinte aux équilibres d'un schéma de cohérence territoriale limitrophe de la commune d'implantation, du fait, notamment, des flux de déplacements de personnes et de marchandises qu'il génère.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 10

(Chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme)

Renforcement des plans locaux d'urbanisme

Commentaire : cet article pose le principe d'une élaboration préférentielle des plans locaux d'urbanisme au niveau intercommunal,

renforce l'intégration des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat et de transport et dote les préfets de moyens de contrôle étendus.

I. Le droit en vigueur

1 – Le PLU : un document hybride, à la fois prospectif et règlementaire

Par opposition au plan d'occupation des sols (POS), qui était essentiellement un outil règlementaire de l'usage foncier, le plan local d'urbanisme (PLU) est un document hybride, qui comprend à la fois des éléments d'orientation articulés dans un projet d'aménagement et de développement urbain et des éléments règlementaires et de programmation qui fixent le droit des sols.

A – Le PLU : un projet urbain

Ce projet urbain est éclairé et justifié par un rapport de présentation qui expose, notamment, un diagnostic de l'état initial de l'environnement et une analyse des besoins prévisibles du territoire communal ou intercommunal en termes de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de commerce, de transports, d'équipements et de services. Ce rapport explique donc les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Ce dernier est, selon une expression consacrée, la « clef de voûte » du PLU. Il définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune (alinéa 2 de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme). Formellement, il se présente sous la forme d'un document non technique, qui ne doit comporter que quelques pages et permettre un débat clair au conseil municipal.

Depuis la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, le PADD n'est plus opposable aux personnes privées ou publiques pour l'exécution de travaux et aménagements. Malgré tout, il n'est pas dénué de portée juridique puisque les orientations d'aménagement du PLU, ainsi que son règlement, doivent être définis en cohérence avec lui (alinéas 3 et 6 de l'article L. 123-1). En outre, l'évolution d'un PLU se fait selon des procédures différentes (modification ou révision) selon que les changements envisagés modifient ou non l'économie générale du PADD (article L. 123-13).

B – Le PLU : un programme d'aménagement

Les orientations d'aménagement d'un PLU sont relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Elles peuvent prévoir *des actions et opérations* d'aménagement,

notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent aussi prendre la forme de *schémas* d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (alinéa 3 de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme).

Ces orientations sont opposables aux tiers puisque l'alinéa 2 de l'article L. 123-5 dispose que les travaux ou opérations menés sur le territoire couvert par un PLU doivent être compatibles avec elles (et avec leurs documents graphiques).

C – Le PLU : un zonage et un règlement

Le règlement du PLU, dont le contenu et la portée juridique sont indissociables des documents cartographiques qui l'accompagnent, définit le zonage du territoire communal ou intercommunal (selon 4 catégories : zones urbaines, à urbaniser, agricoles et zones naturelles ou forestières).

Il fixe également les règles applicables dans chacune de ces zones. Jusqu'à la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme distinguait ainsi 14 domaines dans lesquels les règlements de zones pouvaient édicter des règles. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, ces règlements peuvent comporter deux nouvelles rubriques, l'une relative à la possibilité de fixer une proportion de logements d'une taille minimale, l'autre relative à la délimitation de secteurs où, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories définies de logements.

L'alinéa 1 de l'article L. 123-5 précise que le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.

2 – Un document en principe communal, qui peut être intercommunal

Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune (article L. 123-6).

S'agissant du périmètre du plan, l'alinéa 6 de l'article L. 123-1 précise qu'il couvre l'intégralité du territoire de la commune. Une couverture partielle du territoire communal est cependant possible, par exception :

– lorsqu'une partie du territoire communal est couverte par un plan de sauvegarde et de mise en valeur ;

– lorsqu'un schéma de cohérence territoriale a identifié un secteur d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal qui recouvre une partie du territoire communal : dans ce cas, le territoire communal est couvert par deux PLU différents, l'un élaboré par un établissement public de coopération intercommunale pour couvrir la zone d'intérêt touristique, l'autre élaboré par la commune pour couvrir le reste de son territoire (sixième alinéa de l'article L. 123-1).

Si le PLU communal est le cas de loin le plus fréquent, l'article L. 123-18 précise qu'un établissement public de coopération intercommunale peut être compétent en matière de plan local d'urbanisme, auquel cas il exerce cette compétence en concertation avec chacune des communes concernées. Selon l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, les communautés urbaines sont dotées de plein droit de cette compétence « PLU ». Pour les communautés de communes ou d'agglomération, l'élaboration intercommunale d'un PLU est en revanche conditionnée par un transfert volontaire et explicite à l'EPCI de la compétence « PLU ». Dans les faits, selon les chiffres fournis par le ministère, outre les communautés urbaines compétentes de plein droit en la matière, 56 communautés d'agglomération (sur 174) et 305 communautés de communes (sur 2406) se sont dotées de la compétence « PLU » au 1^{er} janvier 2009. Au passage, il n'est pas inutile de préciser que le transfert de la compétence PLU à une communauté n'entraîne pas le transfert de l'application du droit des sols, les communes gardant la maîtrise des décisions d'urbanisme.

En l'état du droit, la notion de PLU intercommunal est difficile à appréhender. Il faut en effet comprendre que le transfert de la compétence « PLU » par les communes n'entraîne pas nécessairement l'élaboration d'un projet urbain commun, mais implique seulement le transfert de la maîtrise d'ouvrage des PLU. Autrement dit, il y a unicité de la maîtrise d'ouvrage sans forcément que le territoire intercommunal soit couvert par un PLU unique correspondant à un projet intercommunal cohérent.

L'article L. 123-1 dispose en effet que le PLU couvre, « en cas d'élaboration par un établissement public de coopération intercommunale compétent, l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres de cet établissement ou l'intégralité du territoire de ce dernier ». Concrètement cette disposition complexe signifie que plusieurs options sont ouvertes en cas d'élaboration intercommunale :

– un PLU unique couvrant l'intégralité ou seulement une partie du territoire de la communauté ;

– plusieurs PLU couvrant chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes et dont la réunion couvre l'intégralité ou seulement une partie du territoire communautaire.

Dans les faits, les cas de communautés couvertes intégralement par un seul PLU sont très minoritaires, puisqu'on en compte 86 au 1^{er} janvier 2009.

S'agissant de la concertation entre les communes et l'EPCI compétent en matière de PLU, l'article L. 123-18 prévoit que celui-ci exerce cette compétence en concertation avec chacune des communes concernées. En particulier, un débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement est organisé au sein des conseils municipaux des communes couvertes par le projet de plan local d'urbanisme ou concernées par le projet de révision au plus tard deux mois avant l'examen de ce projet. Le projet arrêté leur est ensuite soumis pour avis. Les maires de ces communes sont également invités à participer à « l'examen conjoint » prévu en cas de révision simplifiée du plan local d'urbanisme (alinéa 9 de l'article L. 123-13) ou en cas de mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet (alinéa 3 de l'article L. 123-16). En cas de modification, le projet leur est notifié dans les conditions prévues à l'alinéa 6 de l'article L. 123-13.

3 - Un document d'urbanisme qui doit s'articuler avec d'autres plans et schémas

A – Le PLU dans la hiérarchie des normes d'urbanisme

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui élaborent les PLU sont soumis au respect des principes généraux du droit définis à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

L'article L. 147-1 dispose par ailleurs que les PLU doivent être compatibles avec les dispositions relatives aux conditions d'utilisation des sols exposés aux nuisances dues au bruit des aéronefs.

Les deux derniers alinéas de l'article L. 123-1 précisent également qu'un PLU doit être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. Il doit également être compatible avec les orientations fondamentales et les objectifs définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

Enfin, en l'absence de schémas de cohérence territoriale, l'article L. 111-1-1 dispose que les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement ou, en l'absence de ces documents, avec les dispositions législatives particulières aux zones de montagne et au littoral.

B – Un contrôle du préfet avant l'entrée en vigueur

Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, le PLU ne devient exécutoire qu'un mois après sa transmission au

préfet (article L. 123-12). Durant ce délai, le préfet peut notifier, par lettre motivée à la commune, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan. Les motifs invocables concernent :

– la non compatibilité avec les directives territoriales d'aménagement ou les prescriptions particulières aux zones de montagne figurant à l'article L. 145-7 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1 ;

– le fait de compromettre gravement les principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 ;

– l'existence d'incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;

– la présence dans le PLU de dispositions de nature à compromettre la réalisation d'une directive territoriale d'aménagement, d'un programme local de l'habitat, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer *en cours d'établissement*.

Le plan local d'urbanisme n'est exécutoire qu'après publication et transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications demandées.

C – Des procédures de mise en compatibilité

L'article L. 123-14 prévoit une procédure de mise en compatibilité d'un PLU dans diverses circonstances :

– soit lorsque PLU n'est pas compatible avec une directive territoriale d'aménagement ou avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ou avec la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général ;

– soit lorsqu'il n'a pas été rendu compatible avec les orientations d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur, d'un schéma de mise en valeur de la mer, d'une charte de parc naturel régional ou de parc national, d'un plan de déplacements urbains ou d'un programme local de l'habitat dans le délai de trois ans fixé par l'article L. 123-1 (délai ramené à un an par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion pour permettre la réalisation de programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le programme local de l'habitat).

Le préfet informe alors la commune qui, dans un délai d'un mois, fait savoir si elle entend opérer la révision ou la modification nécessaire. Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet peut engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification du plan. Il en est de même si l'intention exprimée de la commune de procéder à la révision ou à la modification n'est pas suivie, dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, d'une délibération approuvant le projet correspondant.

D – Des procédures de concertation destinées à prévenir l'apparition d'incohérences

Lors de l'élaboration d'un PLU, le code de l'urbanisme prévoit des mécanismes d'association et de concertation entre l'autorité chargée de la maîtrise d'ouvrage et les personnes en charge des autres documents d'urbanisme afin de prévenir l'apparition d'incohérences graves.

Ainsi, il résulte des articles L. 121-4, L. 123-8 et L. 123-9 que sont consultées, à leur demande, toutes les personnes publiques ayant un rôle dans la planification et l'aménagement de l'espace, à savoir : l'Etat (à l'initiative du maire ou à la demande du préfet) ; les régions ; les départements ; les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains ; les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat ; les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ; l'établissement public en charge du SCOT auquel (le cas échéant) participe la commune ; l'établissement public chargé d'un SCOT dont la commune, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma, est limitrophe ; les établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents ; les maires des communes voisines.

Quand le conseil municipal a arrêté le projet de plan local d'urbanisme, celui-ci est soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi que, à leur demande, aux communes limitrophes, aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés, ainsi qu'à l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune est limitrophe, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma. Ces personnes donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan ; à défaut, ces avis sont réputés favorables.

II. Le dispositif du projet de loi

1 – Une ébauche de codification

Comme l'article 9 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement le fait pour les SCOT, l'article 10 apporte de nombreuses **améliorations rédactionnelles au chapitre consacré aux PLU** dans le code de l'urbanisme. Le Gouvernement s'est livré, là encore, à un début de travail de codification. L'essentiel de ce travail a porté sur le très long et confus article L. 123-1 qui ne compte pas moins de 32 alinéas. Les dispositions figurant dans cet article ont été « ventilées » dans neuf articles, numérotés de L. 123-1 à L. 122-1-8, construits, chacun, autour d'un concept bien identifié :

– l'article L. 123-1, dans la nouvelle rédaction proposée, définit l'objet et le périmètre géographique des PLU ;

– l'article L. 123-1-1 précise qu'un PLU se compose de quatre documents, éventuellement complétés de documents graphiques, qui sont le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation et enfin le règlement ;

– l'article L. 123-1-2 indique que le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD et le règlement ;

– l'article L. 123-1-3 indique que le PADD définit les orientations générales suivies par le projet, orientations qui s'inscrivent, on y reviendra plus loin, dans une perspective résolument transversale et écologique ;

– l'article L. 123-1-4 précise le contenu des orientations d'aménagement et de programmation et fait de ce document le lieu d'intégration des politiques d'aménagement, d'habitat et de transport au niveau intercommunal ;

– l'article L. 123-1-5, reprenant l'essentiel des alinéas 7 à 27 de l'actuel L. 123-1, indique sur quoi porte le règlement d'un PLU tout en étendant sur quelques points le champ de ce dernier ;

– les articles L. 123-1-6 et L. 123-1-7 reprennent, respectivement, les alinéas 28 et 29 de l'article L. 123-1 ;

– l'article L. 123-1-8 reprend les alinéas 30, 31 et 32 de l'article L. 123-1 et porte sur les normes que doit respecter un PLU (compatibilité avec les SCOT, PLH, PDU, etc.).

Comme pour les SCOT, cette « codification » ne s'est cependant pas faite à droit constant et de nombreuses dispositions nouvelles se glissent parmi les dispositions anciennes, ce qui rend la distinction des unes et des autres difficile. Par ailleurs, une accumulation d'erreurs de numérotation des alinéas dans le texte du projet de loi, erreurs imputables, pour une part, au fait que le projet se réfère à la rédaction de l'article L. 123-1 valable avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, vient encore compliquer la lecture du texte.

2 – Un renforcement des capacités des PLU à élaborer et mettre en œuvre un projet d'aménagement durable du territoire

L'ensemble des dispositions nouvelles figurant à l'article 10 s'organisent autour de trois idées-force :

– une meilleure prise en compte des objectifs du développement durable dans les PLU ;

– la promotion des PLU intercommunaux ;

– un renforcement du contrôle du préfet dans l'élaboration et le suivi des plans.

A – Une meilleure prise en compte des objectifs environnementaux

Sur ce point, les PLU connaissent une évolution semblable à celle des SCOT. Les mesures nouvelles concernent :

– l’inscription d’objectifs généraux de protection des espaces des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et de préservation ou de restauration des continuités écologiques (articles L. 123-1 et L. 123-1-3 du code de l’urbanisme) ;

– la définition d’objectifs de modération de la consommation d’espace au sein du document d’orientations d’aménagement et de programmation (3^{ème} alinéa du nouvel article L. 123-1-3) ;

– la prise en compte, lors de l’élaboration du PLU, des schémas régionaux de cohérence écologique et des plans climat territoriaux institués aux articles 26 et 45 du projet de loi (article L. 123-1-8) ;

– l’implication des associations agréées de protection de la nature dans la concertation prescrite par la délibération engageant l’élaboration d’un PLU (article L. 123-6).

L’inscription d’objectifs environnementaux plus exigeants dans les PLU s’accompagne de la création de nouveaux outils pour favoriser la maîtrise de la consommation d’espace.

Ainsi, il est prévu que le règlement d’un PLU, à son 13° bis, puisse, dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu’il délimite une densité minimale de construction (disposition introduite par le 4° du I de l’article 10) ; ou bien encore qu’il puisse fixer un nombre maximum d’aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d’habitation, lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent (dispositions introduites par le 9° du I à l’article L. 123-1-2, renuméroté L. 123-1-10).

Dans le même sens, le 4° du I de l’article 10 prévoit la possibilité pour le règlement d’imposer aux constructions, travaux, installations, et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées ou des critères de qualité renforcés en matière d’infrastructures et réseaux de communications électroniques.

B – Une volonté de promouvoir le niveau intercommunal

L’article 10 affirme le principe selon lequel le plan local d’urbanisme est élaboré à l’initiative et sous la responsabilité de l’établissement public de coopération intercommunale lorsque ce dernier est doté de la compétence en matière de plan local d’urbanisme, en concertation avec les communes

membres (11° du I de l'article 10 du projet de loi, qui modifie l'article L. 123-6). Ce n'est que par défaut, lorsqu'une commune n'appartient pas à une intercommunalité ou qu'elle est membre d'un EPCI non doté de cette compétence, que le plan local d'urbanisme se fait au niveau communal.

Sans s'y attarder, on peut signaler que l'introduction du principe de l'élaboration préférentielle des PLU au niveau intercommunal implique toute une série de modifications rédactionnelles : il s'agit, dans les articles du code qui évoquent le rôle du maire, du conseil municipal ou de la commune dans l'élaboration ou la gestion d'un PLU, de faire mention en premier lieu, respectivement, du président, de l'organe délibérant ou du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale et, seulement en second, en l'absence d'un tel EPCI, du maire, du conseil municipal ou de la commune. Les 2°, 13°, 15°, 16°, 18°, 19°, 21°, 22°, 23°, et 24° du I de l'article 10 réalisent cette mise en cohérence rédactionnelle.

Le dispositif proposé, tout en traçant la voie des PLU intercommunaux, n'impose cependant pas leur élaboration à ce niveau. Le projet de loi n'opère en effet aucun transfert de compétence en la matière, de sorte que la délégation de la compétence PLU reste optionnelle.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article L. 123-6 précise bien que le PLU intercommunal est élaboré en concertation avec les communes membres.

L'article 10 aborde également la question du territoire couvert par les PLU intercommunaux. La nouvelle rédaction de l'article L. 123-1, introduite par le 2° du I de l'article 10 du projet, prévoit en effet que **les plans locaux d'urbanisme couvrent l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. Par conséquent, toutes les communes membres de l'EPCI seraient désormais couvertes par un seul et même PLU intercommunal.** C'est là une évolution significative de la législation sur les PLU.

Enfin, l'article 10 renforce sensiblement le caractère transversal des PLU intercommunaux. C'est là l'expression d'un choix stratégique en matière de gouvernance, puisque l'intercommunalité est désormais considérée comme le niveau de gouvernance pertinent (en termes d'étendue des compétences et d'extension géographique) pour articuler, et même fusionner, des politiques d'aménagement actuellement dispersées.

Cette transversalité renforcée des PLU intercommunaux se traduit dans des orientations d'aménagement et de programmation qui comportent désormais trois volets : un volet aménagement, un volet habitat et un volet transport (nouvel article L. 123-1-4 institué par le 3° du I de l'article 10).

En matière d'aménagement, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent :

– prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;

– comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;

– porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (nouvel article L. 123-1-4-a).

En matière d'habitat, les orientations d'aménagement et de programmation définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements (b du même article).

Le texte précise que **ces orientations d'aménagement et de programmation en matière d'habitat tiennent lieu de programme local de l'habitat si le PLU est intercommunal** (b de l'article). Il convient de noter cependant que cette fusion du PLU et du PLH dans le cas des PLU intercommunaux a été en quelque sorte anticipée par la loi portant engagement pour le logement et qu'elle figure d'ores et déjà au cinquième alinéa de l'article L. 123-1 actuellement en vigueur.

En matière de transport, les orientations d'aménagement et de programmation définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement (c de l'article L. 123-1-4). Ces orientations **tiennent lieu de plan de déplacement urbain** si le PLU est établi et approuvé par un établissement public de coopération intercommunale qui est également autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

Les nouveaux PLU intercommunaux encouragent donc potentiellement l'intégration des politiques publiques jusqu'à la fusion complète des trois documents actuellement existants (PLU, PLH et PDU).

C – Le renforcement du contrôle préfectoral

De nouveaux motifs autorisant le préfet à empêcher la mise en œuvre d'un PLU dans les communes non couvertes par un SCOT sont introduits par le 20° du I de l'article 10 du projet de loi modifiant l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme. Ces nouveaux motifs sont :

– le fait d’autoriser une consommation excessive de l’espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs ;

– le fait de ne pas assurer la préservation et la restauration des continuités écologiques ;

– le fait de faire apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l’organisation des transports prévue par l’autorité organisatrice des transports territorialement compétente ;

– le fait de faire apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec le programme local de l’habitat.

Ces motifs s’ajoutent à ceux déjà inscrits dans l’article L. 123-12 du code de l’urbanisme. Lorsque, dans le délai d’un mois suivant la transmission du document, le préfet notifie, par lettre motivée, à l’établissement public de coopération intercommunale ou à la commune les modifications qu’il estime nécessaires d’apporter au PLU, ce dernier ne devient exécutoire qu’après l’intervention des modifications demandées.

III. La position de votre commission

Sur la forme, en raison d’une accumulation d’erreurs de références dans le texte présenté par le Gouvernement, votre commission a dû procéder à un important travail de rectification rédactionnelle. À cet égard, votre commission se permet de souligner que les services du ministère, avant de présenter un texte au parlement, ont pour devoir d’en vérifier le contenu.

Sur le fond, le renforcement des objectifs environnementaux des PLU et l’extension du champ du contrôle préfectoral ont été confirmés par votre commission. On doit simplement noter qu’en cohérence avec des amendements adoptés précédemment sur les articles 6 et 9, votre commission, en cohérence avec un amendement adopté à l’article 45 du projet sur proposition de M. Bruno Sido, rapporteur de la partie du projet de loi consacrée à la biodiversité, a remplacé la notion de restauration des continuités écologiques par celle de remise en bon état de ces continuités. Par ailleurs, sur une proposition d’amendement de M. Jean Bizet, votre commission a précisé que l’analyse des résultats de l’application d’un PLU doit porter, en particulier, sur la maîtrise de la consommation des espaces.

Sur la question des PLU intercommunaux en revanche, votre commission a modifié de manière plus sensible le texte du Gouvernement. La disposition la plus discutée est celle qui prévoit qu’une communauté disposant de la compétence « PLU » devra élaborer un plan unique pour tout son territoire.

Plusieurs membres de votre commission ont souligné que toutes les communes ne sont pas encore prêtes à s’engager dans cette voie. Votre rapporteur lui-même, bien qu’il partage l’objectif du Gouvernement de

développer les PLU intercommunaux, a défendu une position pragmatique sur cette question, en soulignant que vouloir aller trop vite vers des PLU intercommunaux pourrait être contre-productif. Il a indiqué que la meilleure voie possible pour inciter à l'élaboration de ces plans intercommunaux était de **créer les conditions d'un dialogue étroit et d'une confiance solide entre les communes et la communauté chargée de la maîtrise d'ouvrage des PLU.**

Pour consolider cette confiance, sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté deux amendements importants.

Le premier modifie la disposition selon laquelle tout le territoire d'un EPCI devrait être couvert par un PLU et un seul. Votre commission préfère une solution plus souple : la possibilité d'élaborer un PLU certes unique pour tout le territoire de la communauté, mais pouvant néanmoins se décliner en plusieurs plans de secteurs correspondants, chacun, au territoire d'une ou plusieurs communes. Chaque plan de secteur serait ainsi élaboré en liaison étroite entre la communauté responsable de la maîtrise d'ouvrage et les communes des divers secteurs. Les communes pourraient donc garder, en quelque sorte, un œil attentif sur la définition d'un droit des sols auquel elles sont si attachées. Tous les plans de secteur partageraient par ailleurs le même plan d'aménagement et de développement durable, qui définirait le projet urbain de la communauté et que devraient respecter les dispositions particulières de chaque plan de secteur.

Le deuxième amendement adopté par votre commission sur proposition de votre rapporteur prévoit que, si les communes consultées sur le projet de PLU rejettent ce projet, ce dernier ne puisse être adopté qu'à une majorité renforcée des membres de la communauté.

Ces deux amendements dessinent un compromis raisonnable entre le maintien du statu quo et une avancée trop rapide vers la communautarisation du droit du sol. Par rapport au droit en vigueur, ces amendements permettent en effet de donner plus de substance à la notion de PLU intercommunal :

– les PLU de secteurs partagent le même PADD et donc participent tous d'un même projet d'aménagement ;

– l'unité des différents plans de secteur est garantie par l'unité d'une maîtrise d'ouvrage unique : c'est l'EPCI qui initie, conçoit et approuve le PLU intercommunal, éventuellement décliné en plans de secteurs.

– les procédures d'élaboration des plans de secteur sont forcément synchronisées, puisque, selon l'article L. 123-6, la communauté décide d'initier un PLU global, sans plus de précision : cette synchronisation est un gage que l'ensemble des problèmes d'aménagement du territoire intercommunal seront pensés en lien les uns avec les autres.

Ces éléments donnent aux partisans d'une avancée vers les PLU intercommunaux la garantie que le territoire intercommunal ne soit pas couvert par une juxtaposition de PLU sans cohérence d'ensemble.

En même temps, les communes et les maires, qui, on le sait, sont très attachés à la maîtrise du droit du sol, ne sont pas dépouillés de facto de cette compétence :

– la déclinaison en plans de secteurs garantit que le découpage des zones du PLU et les règles qui s’y appliqueront seront définis au plus près des préoccupations et des réalités de la vie communale ;

– les communes pourront s’opposer à des dispositions du PLU qui les concernent directement et qu’elles jugent inacceptables.

Enfin, la position adoptée par votre commission présente également un avantage en termes de sécurité juridique, puisqu’en cas d’annulation, cette dernière pourra porter sur un secteur sans affecter l’existence de l’ensemble du document.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 11

(Articles L. 128-1, L. 128-2 et L. 128-3 [nouveau] du code de l’urbanisme)

Autorisation de dépassement des règles densité de construction pour les bâtiments particulièrement performants en matière énergétique

Commentaire : cet article vise à rendre possible le dépassement des règles de densité dans la limite de 30 % pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou comportant des équipements de production d’énergie renouvelable.

I. Le droit en vigueur

Les plans locaux d’urbanisme (9°, 10° et 14° de l’article R. 123-9 du code de l’urbanisme) peuvent fixer des règles contribuant à déterminer la densité de construction (hauteur, emprise au sol, coefficient d’occupation des sols, ...).

Les PLU peuvent par ailleurs prévoir des possibilités de dépassement des règles relatives à la densité maximum de construction admise.

Ainsi, dans le but de favoriser la diversité sociale de l’habitat, l’article L. 127-1 autorise le dépassement du coefficient d’occupation des sols dans la limite de 50 %, dans le respect des autres règles du plan d’occupation des sols, lorsque la partie de la construction en dépassement est destinée à des

logements à usage locatif aidé (au sens du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation) ou, dans les départements d'outre-mer, est destinée à des logements locatifs sociaux bénéficiant pour leur construction d'un concours financier de l'Etat (à condition que le coût foncier imputé à ces logements locatifs sociaux n'excède pas un montant fixé par décret en Conseil d'Etat selon les zones géographiques). Les dispositions de l'article L. 127-1 sont rendues applicables dans la commune par décision de son conseil municipal (article L. 127-2).

Afin de favoriser la performance énergétique de l'habitat et l'utilisation des énergies renouvelables, l'article L. 128-1 autorise également le dépassement du coefficient d'occupation des sols, dans la limite de 20 % et dans le respect des autres règles du plan local d'urbanisme, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable (un décret en Conseil d'Etat détermine les critères de performance et les équipements pris en compte ; ces critères figurent à l'article R. 111-21 du code de la construction et de l'habitation). Les dispositions de l'article L. 128-1 sont elles aussi rendues applicables dans la commune par décision de son conseil municipal (article L. 128-2).

II. Le dispositif du projet de loi

Le I de l'article 11 du projet de loi modifie l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme pour renforcer l'incitation à équiper les constructions de dispositifs de production d'énergie renouvelable et à améliorer leurs performances énergétiques.

Le premier alinéa de l'article L. 128-1 dans la nouvelle rédaction proposée prévoit que, dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement de 30 % des règles relatives au gabarit et la densité d'occupation des sols peut être autorisé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, dans le respect des autres règles du PLU, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou comportant des équipements performants de production d'énergie renouvelable.

Le deuxième alinéa exclut du champ d'application de la mesure les zones bénéficiant d'un régime de protection et de mise en valeur du patrimoine architectural, urbain et paysager, à savoir :

- les secteurs sauvegardés (régis par les dispositions des articles L. 313-1 et suivants du code de l'urbanisme) ;
- les ZPPAUP (soumises aux articles L. 642-1 et suivants du code du patrimoine) ;
- les périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques (L. 621-30-1 du code du patrimoine) et, *a*

fortiori, les immeubles classés ou inscrits eux-mêmes, ainsi que les immeubles adossés aux immeubles classés ;

– les sites classés ou inscrits (en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement) ;

– le cœur des parcs nationaux (délimité en application de l'article L. 331-2 du même code) ;

– les immeubles protégés en vertu des dispositions du règlement d'un PLU prévues par le 7° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme (autrement dit, les immeubles situés dans des secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique).

Le deuxième alinéa de l'article L. 128-1 précise également que ces possibilités de dépassement ne permettent pas de déroger aux servitudes d'utilité publique visées à l'article L. 126-1.

Le II de l'article 11 introduit une nouvelle rédaction de l'article L. 128-2.

Le premier alinéa donne au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale la possibilité de faire varier le dépassement des règles de densité sur le territoire couvert par le PLU dans le respect du plafond de 30 %. Le dépassement peut même être supprimé dans des secteurs limités, sous réserve d'une justification spéciale motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

Le deuxième alinéa de l'article L. 128-2 dans sa nouvelle rédaction prévoit que le projet de la délibération visant à moduler le dépassement est mis à disposition du public afin de recueillir ses observations, pendant une durée d'un mois.

Le troisième alinéa empêche de modifier la décision de moduler le dépassement avant l'expiration d'un délai de deux ans.

Le dernier alinéa impose une majoration de 30 % des règles de densité sur l'ensemble du territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale en l'absence d'une décision du conseil municipal de moduler le dépassement. Cette majoration de 30 % « d'office » n'est cependant applicable de plein droit qu'à compter du premier jour du sixième mois suivant la publication de la loi (IV de l'article 11).

Le III de l'article 11 du projet de loi met en place un plafond qui limite à 50 % le dépassement des règles de densité résultant de l'application combinée des articles L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2 du code de l'urbanisme.

III. La position de votre commission

Sur proposition de votre rapporteur et sur proposition de M. Jean Bizet, votre commission a supprimé l'entrée en vigueur automatique, après un

délai de six mois et en l'absence de délibération contraire du conseil municipal, de la majoration de 30 % des règles de densité pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou comportant des équipements performants de production d'énergie renouvelable.

Votre commission estime en effet cette majoration d'office soulève plusieurs problèmes :

– un problème d'information et de délai d'action, singulièrement pour les petites communes, qui risquent de se retrouver devant le fait accompli d'une majoration de leurs règles de densité de construction ;

– un problème de principe : le développement d'un règlement d'urbanisme est en effet une opération longue et complexe, mobilisant démocratiquement tous les acteurs du territoire ; il est donc inacceptable qu'une règle automatique bouleverse d'un seul coup les délicats arbitrages élaborés sans que la commune ait voix au chapitre ;

– un problème de cohérence : une majoration automatique de 30 %, combinée aux autres dépassements des règles de densité permises par le code de l'urbanisme, risque de se traduire par un dépassement du plafond de 50 % fixé par l'article L. 128-3.

Par ailleurs, sur proposition de M. Jean-Claude Merceron et des membres du groupe UC, votre commission a adopté un amendement visant à étendre l'autorisation de dépassement des règles de densité prévue à l'article L. 128-2 au raccordement à un réseau de chaleur utilisant majoritairement des sources d'énergie renouvelable ou de récupération.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 12

(Articles L. 141-1 et L. 141-1-3 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Procédure de révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France

Commentaire : cet article réforme la procédure de révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

I. Le droit en vigueur

La procédure de révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) est déterminée par les alinéas 9 et 10 de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme.

Le neuvième alinéa de cet article dispose que la procédure de révision est ouverte par un décret en Conseil d'État qui en détermine l'objet. La révision, elle-même, est élaborée par la région, en association avec l'État. Pour plus de détail sur le déroulement de cette procédure, le texte de l'alinéa 9 renvoie ensuite aux alinéas 4 et 5 du même article. Il s'agit cependant là d'une erreur manifeste de référence, puisque ces deux alinéas portent sur l'objet du SDRIF et non sur son élaboration. C'est donc probablement les alinéas 6 et 7 (relatifs aux règles d'élaboration du SDRIF) que le rédacteur souhaitait viser. Selon le texte de ces deux alinéas, la procédure d'élaboration prévoit que le conseil régional recueille les propositions des conseils généraux des départements intéressés, du conseil économique et social régional et des chambres consulaires. A l'issue de cette élaboration, le projet leur est soumis pour avis. Avant son adoption par le conseil régional, le projet de schéma directeur, assorti de l'avis des conseils généraux intéressés, du conseil économique et social régional et des chambres consulaires, est soumis à enquête publique.

Le dixième alinéa de l'article L. 141-1 porte sur un cas particulier de révision : celle qui vise à mettre en conformité le SDRIF avec les règles prévues au deuxième alinéa. On retrouve ici une nouvelle erreur de référence, puisque le deuxième alinéa de l'article L. 141-1 ne fait pas mention de règles s'imposant au SDRIF. On suppose qu'en réalité, c'est le quatrième et non le deuxième alinéa qui aurait dû être visé. Sous cette hypothèse, la procédure de révision du SDRIF prévue du dixième alinéa de l'article L. 141-1 s'applique lorsque le SDRIF est en contradiction avec les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le livre I du code de l'urbanisme, avec les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols ou avec les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat et d'opérations d'intérêt national.

La procédure de mise en compatibilité prévue par l'alinéa 10 de l'article L. 141-1 prévoit enfin la substitution de l'État à la région si la procédure de révision du SDRIF n'a pas abouti dans un délai d'un an à compter de la demande adressée au président du conseil régional par le représentant de l'Etat. En cas d'urgence constatée par décret en conseil des ministres, il y est même procédé sans délai par décret en Conseil d'Etat.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 12 corrige les erreurs manifestes de référence existant dans la rédaction actuelle de l'article L. 141-1.

Par ailleurs, il propose une nouvelle rédaction de la procédure de révision du SDRIF prévue à l’alinéa 10 de cet article, à savoir la procédure ayant pour objet de mettre le SDRIF en compatibilité avec certaines normes supérieures (nouvel article L. 141-1-3). Cette nouvelle procédure est calquée sur la procédure de mise en compatibilité des schémas de cohérence territoriale (SCOT) introduite par l’article 9 du projet de loi (nouvel article L. 122-15-1).

Procédure nouvelle de mise en compatibilité du SDRIF (L. 141-1-3)	Procédure nouvelle de mise en compatibilité des SCOT (L. 122-15-1)
<p>Le préfet de région en informe le président du conseil régional.</p> <p>Dans un délai de trois mois, la région fait connaître au préfet de région si elle entend opérer la révision ou la modification nécessaire.</p> <p>Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet de région peut engager et arrêter la révision ou la modification du schéma après avis du conseil régional, des départements et communautés d’agglomération concernés de la région.</p> <p>Il en est de même si l’intention exprimée de la région de procéder à la révision ou à la modification n’est pas suivie, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la notification initiale du préfet de région, d’une délibération approuvant le projet correspondant.</p> <p>La révision ou la modification sont approuvées par décret en Conseil d’Etat, après enquête publique.</p>	<p>Le préfet en informe l’établissement public prévu aux articles L. 122-4 ou L. 122-4-1.</p> <p>Dans un délai de trois mois, l’établissement public fait connaître au préfet s’il entend opérer la révision ou la modification nécessaire.</p> <p>Dans la négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le préfet peut engager et approuver, après avis de l’organe délibérant de l’établissement public et enquête publique, la révision ou la modification du schéma.</p> <p>Il en est de même si l’intention exprimée de l’établissement public de procéder à la révision ou à la modification n’est pas suivie, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la notification initiale du préfet, d’une délibération approuvant le projet correspondant.</p>

Enfin, l’article 12 adapte les dispositions relatives à la portée juridique du SDRIF pour tenir compte de la suppression du dispositif des directives territoriales d’aménagement : le SDRIF s’impose désormais aux schémas de cohérence territoriale et, en l’absence de schéma de cohérence territoriale, aux plans locaux d’urbanisme, aux cartes communales ou aux documents en tenant lieu.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit à la réécriture de la procédure de révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, non seulement pour corriger les erreurs manifestes existantes dans la rédaction actuelle de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, mais aussi, sur le fond, parce que la procédure en vigueur apparaît peu opératoire.

Cette procédure donne en effet à la région d'Ile-de-France un an, à compter de la demande de révision par le préfet de région, pour mener à bien la révision, faut de quoi l'État se substitue à la région. Cette substitution est même immédiate en cas d'urgence constatée par décret en conseil des ministres. Or, ce délai d'un an est peu réaliste s'agissant d'un document aussi complexe que le SDRIF. De surcroît, la procédure d'urgence soulève un problème évident de gouvernance, dans la mesure où, d'une part, elle ne laisse à une collectivité régionale démocratiquement élue aucun espace pour faire entendre son point de vue et où, d'autre part, elle supprime l'enquête publique. Au demeurant, on peut se demander en quoi il est utile de prévoir une procédure de révision d'urgence pour un document d'urbanisme qui est, essentiellement, un document de planification sur le moyen et le long termes et dont la temporalité n'est justement pas celle de l'urgence.

À cet égard, la nouvelle rédaction de la procédure de mise en compatibilité du SDRIF prévue par l'article 12 paraît bien plus réaliste :

- la procédure de révision d'urgence disparaît ;
- la région dispose de vingt-quatre mois pour réviser le SDRIF ;
- la substitution du préfet à la région, en cas de défaillance de cette dernière, n'entraîne pas la disparition de toute concertation avec les collectivités territoriales, puisque le préfet élabore le nouveau SDRIF après avis du conseil régional, des départements et communautés d'agglomération concernés de la région et que le décret de mise en œuvre est pris après réalisation d'une enquête publique.

Dans ces conditions, votre commission n'apporte au texte de l'article 12 qu'une correction purement formelle à travers l'adoption d'un amendement de coordination avec l'article 94 du projet de loi.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 13

Habilitation du Gouvernement à simplifier le code de l'urbanisme

Commentaire : cet article vise à donner au Gouvernement le droit, de modifier le code de l'urbanisme par ordonnances.

I. Le dispositif du projet de loi

Cet article tend, en premier lieu, à simplifier par ordonnance la rédaction du code de l'urbanisme.

À ce projet de codification à droit constant s'ajoute une volonté de réformer plusieurs dispositions du code, à savoir :

1° Clarifier et simplifier les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme ;

2° Redéfinir les compétences des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers ;

3° Unifier et simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;

4° Redéfinir le champ d'application des évaluations environnementales ;

5° À produit équivalent, regrouper et simplifier les régimes des taxes et participations d'urbanisme pour doter les établissements publics de coopération intercommunale compétents et les communes non membres d'un tel établissement d'une taxe locale d'équipement efficace et équitable, incitant notamment à éviter la dispersion des constructions ;

6° Apporter au régime des permis de construire et des autorisations d'urbanisme issu de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 les corrections dont la mise en œuvre de la réforme pourrait faire apparaître la nécessité ;

7° Réformer les dispositions contentieuses du code de l'urbanisme, notamment en permettant plus largement à l'Etat, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents d'engager une action civile destinée à mettre les travaux et constructions en conformité avec les règles d'urbanisme ;

8° Abroger ou mettre en concordance les dispositions législatives auxquelles les nouvelles procédures se substitueront ;

9° Préciser les dispositions applicables à Mayotte et, le cas échéant, procéder aux adaptations nécessaires.

II. La position de votre commission

Lors de son audition par votre commission, le ministre d'État avait pris devant elle un engagement explicite : éclairer la commission, avant le vote en commission du titre I du projet de loi, sur la portée exacte de l'habilitation demandée et définir une méthode permettant d'associer le Parlement à l'élaboration des ordonnances.

Votre commission a pris connaissance des précisions apportées par le ministère quant à la méthode. Un groupe de travail « permanent » regroupant l'ensemble des professionnels concernés sera installé. Des réunions de travail techniques, sujet par sujet, rassemblant l'administration et les professionnels en seront l'émanation. Un groupe miroir, constitué à parité d'un certain nombre de sénateurs et de députés sera régulièrement tenu informé de l'avancement des travaux et pourra veiller à la prise en compte des souhaits du Parlement et orienter dans la limite de l'habilitation législative les travaux de rédaction des ordonnances.

À cet égard, votre commission veillera à ce que le ministre s'engage, plus précisément, à ce que les documents de travail examinés par le groupe de suivi parlementaire lui soient transmis dans un délai raisonnable avant la tenue des réunions de travail (6 semaines).

Sur le fond, les précisions apportées par le ministre confirment néanmoins votre commission dans son sentiment que le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement est trop large. C'est pourquoi votre commission a décidé de supprimer les 4°, 5° et 7° du champ de l'habilitation.

Le 4° de l'article 13 porte en effet sur la redéfinition du champ d'application des évaluations environnementales. Ce thème a des implications concrètes fortes sur le déroulement des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme et en conséquence sur la vie des collectivités locales. C'est donc un sujet sensible. On peut rappeler par ailleurs que les ordonnances du 3 juin 2004 prises pour transposer la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, dite directive « plans et programmes », ont profondément modifié ces procédures d'évaluation, ce qui interroge sur l'opportunité de les modifier de nouveau.

Le 5° concerne la réforme des taxes d'urbanisme. Le sujet n'est pas sans lien avec le Grenelle de l'environnement, puisqu'il semble que la fiscalité actuelle exerce un effet désincitatif sur la densification urbaine. On peut contester cependant que ce thème ait vocation à être traité par ordonnances. La fiscalité est en effet une compétence fondamentale du Parlement, qui doit pleinement l'exercer. Sauf situation d'urgence, ce type de questions doit donc être examiné selon la procédure législative de droit commun. Les occasions de le faire ne manqueront pas prochainement.

S'agissant du 7°, qui porte sur la réforme des procédures contentieuses, il ne s'agit pas non plus d'un domaine essentiellement

« technique » mais d'une matière au cœur de la compétence législative du Parlement. En outre, la mesure n'entretient pas un lien fort avec le Grenelle de l'environnement et ne présente pas non plus un caractère d'urgence.

En cohérence avec la restriction de champ d'habilitation qu'elle a décidée, votre commission a également revu à la baisse le délai demandé par le Gouvernement pour rédiger les ordonnances, en le faisant passer de trente à dix-huit mois.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 14

(Article L. 642-3 du code du patrimoine)

Avis simple de l'architecte des bâtiments de France sur les permis de construire situés dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)

Commentaire : cet article transforme l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France en avis simple pour l'autorisation des travaux intervenant dans le périmètre des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

I. Le droit en vigueur

Le code du patrimoine autorise la création, sur proposition du conseil municipal des communes intéressées ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme, de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel (article L. 642-1 du code du patrimoine).

L'article L. 642-2 du même code prévoit que des règles particulières en matière d'architecture et de paysages sont instituées à l'intérieur de ces ZPPAUP pour les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles.

Enfin, le premier alinéa de l'article L. 642-3 prévoit que ces travaux sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité administrative compétente en matière de permis de construire, après avis conforme de

l'architecte des Bâtiments de France, tandis que le deuxième alinéa prévoit un recours non juridictionnel en cas de désaccord émanant soit du maire ou de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire, soit du pétitionnaire. Le préfet de région peut alors émettre, après avis de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Enfin, ce même article du code du patrimoine (troisième alinéa) réserve au ministre compétent le droit d'évoquer tout dossier dont l'architecte des Bâtiments de France ou le préfet de région est saisi.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 14 du projet de loi propose de modifier l'article L. 642-3 du code du patrimoine :

– le 1° transforme l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France en avis simple ;

– le 2° supprime la procédure de recours devant le Préfet, qui n'a plus lieu d'être puisqu'il sera désormais possible de passer outre l'avis de l'architecte des Bâtiments de France ;

– le 3° est une disposition de coordination avec la précédente ;

– le 4° prévoit qu'en cas d'évocation par le ministre du dossier dont est saisi l'architecte des Bâtiments de France, l'autorisation ne peut intervenir qu'avec son accord.

III. La position de votre commission

La question des autorisations de travaux en ZPPAUP a déjà connu plusieurs rebondissements dans la période récente.

Les dispositions contenues dans l'article 14 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement avaient été intégrées sous forme d'amendement lors de l'examen du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (article 22 de ce projet de loi) et adoptées par le Parlement. **Cet article 22 a cependant été censuré par le Conseil constitutionnel** qui a considéré qu'il constituait un cavalier législatif (décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009).

On peut également rappeler qu'en première lecture du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement l'Assemblée nationale avait adopté un amendement, déposé par M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, et tendant à substituer l'avis du préfet de département à celui du préfet de région en cas de contestation de l'avis rendu par l'ABF. Le Sénat était ensuite supprimé cet amendement pour tenir compte du fait qu'un amendement de suppression de l'avis conforme de l'ABF pour les travaux réalisés en ZPPAUP devait être

examiné dans projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

Votre commission souligne par ailleurs que la question de la suppression de l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France lors des demandes de travaux en ZPPAUP a été un thème abordé souvent et avec une certaine passion lors des auditions préparatoires à l'examen de ce texte.

Pour en venir au fond, votre commission a conscience du caractère contestable de certaines décisions d'espèce prises par l'ABF dans la procédure relevant de l'article L. 642-3 du code du patrimoine. L'arbitraire de certaines de ces décisions a été maintes fois souligné lors des débats de la commission.

Votre commission estime cependant que, si ce problème est réel, il ne faut pas non plus en exagérer l'importance. Les 600 ZPPAUP existantes génèrent en effet de l'ordre de 10 % des avis des ABF, soit 30 000 avis sur 300 000 émis annuellement et le pourcentage d'avis négatifs est en moyenne assez faible. De l'ordre de 5 % pour l'ensemble des avis, il est sans doute encore plus faible en ZPPAUP, car l'expertise patrimoniale de l'ABF est, dans ce cas, encadrée par une étude et un règlement spécifiques qui facilitent le dialogue avec les candidats constructeurs. Même si l'absence de statistiques disponibles sur ce point précis ne permet pas, malheureusement, de mesurer exactement ce taux.

Au total, les avis négatifs de l'ABF pour les travaux effectués en ZPPAUP atteignent ainsi, au plus, le nombre de 1 500 par an, et sans doute beaucoup moins. Or, sur ces 1 500 avis négatifs, tous ne sont probablement pas « infondés ». Même en faisant des hypothèses très pessimistes sur les risques d'erreur des ABF, on se situe au plus à un avis négatif problématique par an et par ZPPAUP en moyenne. Ces données objectives permettent de recadrer le débat. Il est certain qu'un avis négatif inopportun est de nature à irriter profondément ceux qui en sont les victimes, mais condamner la procédure d'avis conforme en raison de ces erreurs somme toute minoritaires paraît excessif.

L'un dans l'autre, votre commission estime en effet que les bénéfices de la procédure d'avis conforme l'emportent sur ses inconvénients. L'avis conforme donné par l'ABF à l'occasion des travaux dans les ZPPAUP est en effet un outil précieux pour aider les communes à mieux garantir la préservation de leur patrimoine protégé. L'ABF n'est pas là pour dire non aux maires, mais pour les conseiller et, le cas échéant, les aider à dire « non » face aux demandes de travaux qui peuvent leur être adressées dans un contexte de forte pression foncière. Le fait que les ZPPAUP disposent d'un règlement servant de fondement aux décisions d'autorisation de travaux ne rend pas inutile l'intervention personnelle de l'expert car, aussi précis soit-il, ce règlement reste général. Il est donc important qu'un spécialiste de ces questions complexes puisse juger dans chaque cas d'espèce des conditions de son application. De plus, il convient de ne pas oublier que les maires changent

au gré des élections tandis que la gestion du patrimoine préservé doit, elle, préserver une certaine continuité.

En définitive, **votre commission estime que le véritable problème n'est pas tant l'avis conforme de l'ABF que celui de la gouvernance des architectes des bâtiments de France.** Plusieurs membres de votre commission ont ainsi répété qu'il fallait donner un « chef aux ABF ». Votre commission a pris acte de cette demande en reprenant l'amendement qui avait été adopté par l'Assemblée nationale lors de la discussion sur le Grenelle I et qui prévoit que ce « chef » soit le préfet de département et, qu'en cas de recours contre l'avis de l'ABF, ce soit lui qui ait le dernier mot.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 15

(Livre VII du code de l'urbanisme)

Application à Mayotte

Commentaire : cet article précise la liste des articles du titre I^{er} qui s'appliquent à Mayotte en tenant compte du principe de spécialité législative qui s'applique à cette collectivité en matière d'urbanisme.

I. Le droit en vigueur

Les règles d'urbanisme nationales font l'objet d'une transposition pour tenir compte des spécificités de l'île. Les dispositions applicables à Mayotte font l'objet du livre VII de la partie législative du code de l'urbanisme.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 15 précise que sont applicables à Mayotte :

– l'article 4 relatif à l'inopposabilité des règles d'urbanisme aux demandes d'installation de matériaux renouvelables ou de systèmes individuels de production d'énergie renouvelable ;

– l'article 6 relatif aux principes généraux de l'urbanisme définis à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ;

– l'article 7 relatif aux projets d'intérêt général ;

– l'article 8 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ;

– l'article 10 relatif aux PLU ;

– l'article 11 relatif au dépassement des règles de densité d'occupation des sols pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté cet article sans modification.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 15 bis (nouveau)
(Article L. 146-4 du code de l'urbanisme)

Travaux nécessaires aux activités agricoles dans les zones soumises à la loi littorale

Commentaire : Cet article tend à rendre possible les travaux nécessaires aux activités agricoles dans les zones soumises à la loi littoral.

I. Le droit en vigueur

Le I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, relatif aux règles d'urbanisme dans les zones littorales, dispose que l'extension de l'urbanisation doit s'y réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Deux dispositions limitent la portée de cette contrainte de continuité pour tenir compte de la présence d'activités agricoles dans les zones littorales.

La première est que les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. L'absurdité de cette dérogation est qu'elle

n'est applicable ni aux activités agricoles ou forestières compatibles avec le voisinage des zones habitées ni à celles qui se trouvent dans les espaces proches du rivage. De ce fait, certaines activités agricoles se heurtent à un véritable blocage de développement.

La deuxième limitation à la règle de continuité des constructions est que cette règle ne s'applique pas à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'unanimité des suffrages exprimés, deux amendements de M. Jean Bizet, visant à assouplir les contraintes qu'impose la loi littoral aux travaux agricoles. Ces deux amendements, dont le texte constitue un article additionnel après l'article 15, prévoient que :

– par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, peuvent être autorisées les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles et forestières, à la pêche et aux cultures marines, avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département après avis de la Commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites ;

– les installations, constructions et aménagements liés à la mise aux normes des exploitations agricoles ne sont pas soumises aux dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

Votre commission a été sensible à l'argument selon lequel la législation actuelle ne permettait pas aux éleveurs de moutons de « pré-salé » de construire les bâtiments et installations nécessaires à leur activité. Cela est apparu d'autant plus dommageable à votre commission que les éleveurs de moutons de « pré-salé » sont engagés depuis longtemps dans une démarche d'appellation d'origine contrôlée (AOC) et qu'ils peinent aujourd'hui à poursuivre leur activité.

Votre commission a également été sensible à l'argument selon lequel l'entretien des zones de pré-salé, qui constituent un biotope et un paysage remarquable, était impossible sans la présence de l'élevage ovin et que la disparition de cette activité agricole se soldait toujours, dans un bref délai, par la dégradation de cet environnement remarquable. De ce point de vue, les dispositions de cet article additionnel entretiennent un lien étroit avec les visées environnementales poursuivies dans le projet de loi.

Votre commission fait par ailleurs remarquer que la dérogation qu'elle introduit dans les dispositions relatives à la loi littoral est très encadrée puisque l'autorisation de travaux est donnée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département, après avis de la Commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et que cet accord est

refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Enfin, votre commission estime que les dispositions de cet article additionnel sont en cohérence avec les amendements votés précédemment dans les articles 6 et 9, tendant à souligner l'importance du développement rural dans les documents d'urbanisme. Les « prés-salés » sont des territoires vivants qu'il ne faut pas « mettre sous cloche » et le législateur doit donc concilier l'objectif de préservation de l'environnement et celui de développement rural.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

TITRE II

TRANSPORTS

Ce titre comprend trois chapitres : le premier, relatif aux mesures en faveur du développement des transports collectifs urbains et périurbains, comprend quatre articles ; le second aborde les mesures relatives aux péages autoroutiers et regroupe deux articles ; le dernier concerne le développement des modes alternatifs à la route et comprend un article unique.

CHAPITRE I^{ER}

Mesures en faveur du développement des transports collectifs urbains et périurbains

Article 16

(Articles L. 2213-3-1 [nouveau], L. 5214-16 et L. 5216-5
du code général des collectivités territoriales)

Coordination des compétences transports urbains, voirie et stationnement sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale dotés de plans de déplacements urbains

Commentaire : cet article oblige le maire à réglementer le stationnement sur les voies publiques empruntées par un transport en commun en site propre (TCSP). Pour les communautés de communes et

les communautés urbaines, il rend quasiment automatique la déclaration d'intérêt communautaire pour ces voies. Enfin, il inscrit parmi les compétences optionnelles le service de mise à disposition de bicyclettes pour une durée limitée pour ces mêmes structures intercommunales.

Cet article est structuré en trois parties :

– la première traite du stationnement sur les voies publiques affectées à un service de transport public urbain (article L. 2213-3-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– la deuxième aborde le droit des communautés de communes en matière de déclaration d'intérêt communautaire pour ces mêmes voies et de service vélos pour une durée limitée (article L. 5214-16 du même code) ;

– la dernière décline ces mêmes sujets pour les communautés d'agglomérations (article L. 5216-5 du même code).

Article L. 2213-3-1 du code général des collectivités territoriales

I. Le droit en vigueur

Il n'existe actuellement aucune disposition qui oblige le maire à réglementer la circulation d'un transport en commun en site propre :

- sur les voies supportant directement cette circulation ;
- sur les trottoirs adjacents à ces voies.

II. Le dispositif du projet de loi

Cet article vise à imposer aux maires des obligations nouvelles en matière de réglementation du stationnement sur les voies publiques affectées à un service de transport public urbain (bus, tramways, métropolitain, funiculaire). L'objectif est de faciliter la circulation de ces transports collectifs, soumis bien souvent aux contraintes des voitures particulières qui circulent en ville, en responsabilisant les maires. Ces obligations ne s'imposent que dans deux cas de figure :

– soit la commune est membre d'une communauté urbaine, qui a une compétence de droit en matière de voirie ;

– soit elle est membre d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes, à condition que cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) exerce la compétence en matière de voirie.

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (EPCI)

On compte depuis 1999¹ trois grands types d'EPCI :

La **communauté urbaine** rassemble plusieurs communes formant un seul tenant, sans enclave, et comptant plus de 500.000 habitants.

La **communauté d'agglomération** regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant, ne présentant aucune enclave autour d'une ou plusieurs communes centrales de plus de 15.000 habitants.

La **communauté de communes** comprend plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, sauf exception², et n'impose pas de seuil de population.

Dans tous les cas, le territoire de la commune doit être couvert par un **plan de déplacements urbains**.

LE PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS

Le plan de déplacements urbains (PDU) est un document essentiel créé par la LOTI³.

Il s'agit d'une démarche de **planification** sur 10 ans, qui impose une coordination entre tous les acteurs concernés, pour élaborer un projet global en matière d'aménagement du territoire et des déplacements.

Il définit les principes de l'organisation des **transports de personnes** et de **marchandises**, de la **circulation** et du **stationnement**, dans le périmètre de transports urbains (PTU).

En règle générale, toute autorité organisatrice de transports urbains doit établir un PTU et donc un PDU.

L'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire depuis 1998 dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants.

La loi solidarité et renouvellement urbain (**SRU**) du 13 décembre 2000 a imposé une meilleure coordination entre les PDU et les documents d'urbanisme.

Des règles spécifiques sont applicables en région francilienne.

¹ Cf. la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

² La condition d'être d'un seul tenant et sans enclave n'est pas imposée pour les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999 ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes.

³ Cf. les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

Le maire est alors soumis à l'obligation d'exercer ses pouvoirs de police sur les voies en question, ainsi que sur les trottoirs adjacents. Il peut alors :

- soit interdire le stationnement des véhicules à moteur ;
- soit le limiter dans le temps ;
- soit le conditionner au paiement d'une redevance (concrètement, il s'agit de payer le temps de stationnement à un parcmètre) ;
- soit, enfin, réserver le stationnement à des catégories particulières de véhicules.

Quelles que soient la ou les formules retenues par le maire, ces nouvelles mesures de police de stationnement doivent être « *nécessaires pour faciliter la circulation de ces véhicules ou l'accès des usagers au service* ».

III. La position de votre commission

Votre rapporteur soutient cette mesure car elle permettra d'améliorer la circulation des TCSP.

Votre commission a suivi son **rapporteur** qui lui proposait **un amendement** pour restreindre la portée du nouvel article L. 2213-3 du CGCT aux seuls services de TCSP assurant un service « *régulier* ».

En effet, la notion de « *voies supportant la circulation de véhicules assurant un service de transport public urbain* » est trop large, puisqu'elle s'applique à une très grande partie du territoire communal –voire la totalité de celui-ci– et pourrait entraîner des difficultés d'applications, notamment dans le cas d'une *modification du parcours d'un autobus* ou pour les *transports à la demande*.

En outre, suite aux observations de **M. Philippe Leroy**, la commission a adopté **un amendement** de suppression de la référence au transport « *urbain* » afin que l'obligation de réglementer le stationnement des TCSP s'applique indifféremment aux transports urbains et interurbains.

Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales

I. Le droit en vigueur

Les communautés de communes doivent exercer **deux compétences obligatoires**¹, une **compétence optionnelle** et, si elles le souhaitent, **une ou**

¹ D'une part l'aménagement de l'espace, d'autre part des actions de développement économique.

plusieurs compétences facultatives, comme l'organisation d'un **service de mise à disposition de bicyclettes pour une durée limitée**.

LES SERVICES DE BICYCLETTES EN LIBRE SERVICE

Le succès du **Velib à Paris** ne doit pas occulter les expériences pionnières de **Lyon** en la matière (le **Velo-v** a été institué dès 1995) et plus encore de **Rennes**, qui a été la première ville en France à lancer cette activité.

Selon les informations fournies par le Groupement des autorités responsables de transport (GART), **18 villes ont déjà mis en place ce service**, représentant plus de 30.000 vélos¹. D'autres villes se sont lancées dans cette entreprise, comme Nice et Cannes.

Ce service est **onéreux** car, compte tenu des nombreuses bornes installées, on estime qu'un vélo coûte entre 1.000 et 3.000 euros.

Ce coût élevé s'explique également par un abonnement annuel très modique, de l'ordre de 15 à 30 euros en moyenne, et par la gratuité des trente premières minutes d'utilisation.

Les **choix techniques retenus** sont soit l'utilisation de cartes *ad hoc*, soit le recours au téléphone portable.

L'exploitation en régie directe comme à la Rochelle est rarissime : les collectivités recourent majoritairement à des prestataires extérieurs. Le plus souvent, ces prestataires adossent l'activité de location de vélos à une activité publicitaire.

Plus précisément, les communautés de communes doivent exercer au **moins une des six compétences suivantes** :

- 1° Protection et mise en valeur de l'environnement ;
- 2° Politique du logement et du cadre de vie ;
- 3° Création, aménagement et entretien de la voirie ;
- 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- 5° Action sociale d'intérêt communautaire ;
- 6° Tout ou partie de l'assainissement.

II. Le dispositif du projet de loi

Le **II** de l'article 16 du projet de loi apporte deux modifications aux compétences des communautés de communes: la première est relative au service de location de bicyclettes pour une durée limitée, la seconde a trait à la

¹ Il s'agit des villes de Rennes, Lyon, La Rochelle, Orléans, Montpellier, Aix-en-Provence, Paris, Mulhouse, Besançon, Marseille, Toulouse, Rouen, Amiens, Perpignan, Dijon, Châlon, Caen et Nantes.

reconnaissance, sous conditions, de l'intérêt communautaire pour les voies supportant la circulation d'un transport en commun en site propre (TCSP).

En premier lieu, « *l'organisation d'un service de mise à disposition de bicyclettes pour une durée limitée* » est intégrée au groupe de compétences « politique du logement et du cadre de vie » pour les communautés de communes.

En second lieu, la circulation d'un TCSP entraîne quasiment automatiquement « *l'intérêt communautaire* » non seulement des voies publiques supportant cette circulation mais également des trottoirs adjacents à ces voies.

Il convient, en effet, de parler d'une quasi-automaticité de déclaration d'intérêt communautaire car cette déclaration est doublement conditionnée :

– d'une part, la communauté de communes doit exercer la compétence « *création, aménagement et entretien de la voirie* » ;

– d'autre part, le territoire de la commune doit être couvert par un plan de déplacements urbains.

L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE

Cette notion est apparue dans la loi du 6 février 1992 dite loi ATR¹, et a connu son véritable essor avec la loi du 12 juillet 1999 dite loi « *Chevènement* »².

L'exercice de certaines compétences par les EPCI à fiscalité propre est conditionné à une déclaration d'intérêt communautaire.

Cette déclaration permet de déterminer clairement les **axes d'intervention de l'EPCI**. Cette notion s'inspire du principe de subsidiarité, en vigueur au sein de l'Union européenne. En effet, elle confère des compétences à l'échelon le plus pertinent : au niveau communal, sont réservées les compétences de proximité ; aux EPCI, sont transférées les missions qui permettent de mutualiser les moyens et les coûts, et de rationaliser les politiques publiques tout en augmentant leur transparence.

III. La position de votre commission

En premier lieu, votre rapporteur est favorable à la déclaration d'intérêt communautaire pour les voies publiques liées à la circulation d'un TCSP. En effet, ce n'est qu'en donnant la compétence de gérer ces voies aux EPCI que l'on gagnera en cohérence et en efficacité.

Toutefois, **votre rapporteur n'a pas été insensible aux craintes exprimées par les élus locaux** de se voir déposséder de leur pouvoir de police

¹ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

² Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

sur l'ensemble de ces voies, sans prendre en compte leur affectation réelle au bon fonctionnement du service de transport. Il faut concilier l'optimisation du fonctionnement des transports publics urbains, notamment en matière de réglementation du stationnement, avec les compétences traditionnelles du maire en ce domaine. Les compétences transférées aux EPCI en matière de réglementation de stationnement doivent être strictement *justifiées, proportionnées et réversibles* car l'on ne saurait limiter sans précaution cette prérogative essentielle des maires.

C'est pourquoi votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un amendement** précisant que **l'organe délibérant de la communauté de communes peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transports collectifs.**

Ainsi, il existe une présomption non irréfragable d'intérêt communautaire pour les chaussées affectées à la circulation d'un TCSP et les trottoirs adjacents. Si l'organe délibérant de l'EPCI s'y oppose, l'établissement public ne peut restreindre cette déclaration qu'aux trottoirs adjacents qui sont indispensables au bon fonctionnement du service de transport, sans pouvoir revenir sur l'intérêt communautaire des chaussées qui supportent la circulation du TCSP, qui sont pour ainsi dire « sanctuarisés ».

Par ailleurs, cet amendement du rapporteur a précisé que les communautés de communes devaient exercer la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie communautaire » afin de respecter le parallélisme des formes avec le a) du 3° de l'article 16 du projet de loi, qui imposait cette condition aux communautés d'agglomération.

En second lieu, votre commission a adopté, sous réserve de modifications seulement rédactionnelles, **un amendement de M. Roland Ries et du groupe socialiste**, tendant notamment à :

– privilégier l'expression de « *mise à disposition de bicyclette en libre-service* » plutôt que « *mise à disposition de bicyclettes pour une durée limitée* ». De fait, la seconde notion est plus large que la première et englobe à la fois les services de location de vélos avec des bornes automatiques et les entreprises traditionnelles de location ;

– permettre aux communautés de communes qui le souhaitent d'exercer cette compétence « vélos » à la condition qu'elles assument une des trois compétences optionnelles proches (politique de l'environnement, politique du logement, politique culturelle et sportive) ou si elles sont autorités organisatrices de transports urbains (AOTU).

Cet amendement a deux mérites : d'une part, il incite à la communautarisation de la compétence « vélo », qui ne doit plus être une compétence facultative ; d'autre part, il est plus cohérent que la rédaction proposée dans le projet de loi, qui ne rattachait cette compétence qu'à un seul bloc de compétences optionnelles.

Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales

I. Le droit en vigueur

Une communauté d'agglomération exerce, en lieu et place des communes, **quatre grandes compétences obligatoires** : politique de développement économique, politique de l'aménagement de l'espace communautaire, politique de l'habitat, politique de la ville.

En outre, elle doit exercer **au moins trois compétences optionnelles parmi les six suivantes** :

1° Création ou aménagement et entretien de voirie (ou parcs) d'intérêt communautaire ;

2° Assainissement ;

3° Eau ;

4° Protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;

5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

6° Action sociale d'intérêt communautaire.

Enfin, il est loisible à la communauté d'agglomération d'exercer **une ou plusieurs compétences facultatives**, à l'instar de la mise à disposition de vélos.

II. Le dispositif du projet de loi

Dans un souci de cohérence avec les dispositions évoquées plus haut pour les communautés de communes, le 3° de l'article 16 opère deux modifications dans le droit des communautés d'agglomérations: d'une part, en déclarant sous condition l'intérêt communautaire des voies supportant le trafic d'un TCSP, d'autre part en intégrant l'« *organisation d'un service de mise à disposition de bicyclettes pour une durée limitée* » au 4^{ème} groupe de compétences optionnelles (« protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie »).

III. La position de votre commission

Votre rapporteur a **décliné** pour les **communautés d'agglomérations les mêmes amendements que ceux déjà présentés pour les communautés de communes**, en leur apportant toutefois les adaptations nécessaires.

Ainsi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté **un amendement pour que l'organe délibérant de l'EPCI puisse, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transports collectifs.**

En outre, l'amendement de M. Roland Ries précité a abouti à ce que les communautés d'agglomération puissent exercer, si elles le souhaitent, la compétence « vélo », dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace communautaire.

Enfin, votre commission a suivi son rapporteur qui lui a proposé **un amendement invitant les départements et les communautés d'agglomération à conclure des conventions sur la gestion des voiries départementales structurantes qui sont liées à un TCSP.**

En effet, il est indispensable d'assurer une gestion plus intégrée des TCSP, car le tracé de ces modes suit le plus souvent des axes radiaux sous maîtrise d'ouvrage départementale. Certains projets de TCSP empruntent des tracés concernant parfois des domanialités départementales jusqu'aux deux-tiers du linéaire total (*cf.* la communauté d'agglomération du Grand Dijon). Le choix d'une convention permettra de résoudre les difficultés au cas par cas. Le refus du conseil général de déléguer tout ou partie de ses compétences en matière de voirie devra être motivé par délibération. Enfin, cette convention devra, entre autres, préciser les conditions financières de délégation de compétence.

Il convient à cet égard de noter que votre commission a adopté un **symétrique de cet amendement** pour l'appliquer aux **communautés urbaines**, et complétant ainsi l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 17

(Article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)

Recours à une procédure d'urgence pour la réalisation d'infrastructures de transport collectif

Commentaire : cet article permet d'appliquer la procédure d'expropriation pour extrême urgence aux projets de TCSP et il autorise, à titre exceptionnel, son utilisation pour la prise de possession des terrains

bâties dans le cadre du projet de débranchement vers Clichy-Montfermeil du tramway Aulnay-Bondy.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique a institué une procédure exceptionnelle, rarement utilisée tant ses effets sur les droits essentiels des citoyens (droit de propriété) sont exorbitants du droit commun¹.

Cette disposition ne concerne que trois types d'infrastructures :

- celles routières (« *construction d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales* ») ;
- celles ferroviaires ;
- celles énergétiques enfin (les « *oléoducs* »).

Quelle que soit l'infrastructure en question, le projet doit avoir été déclaré en bonne et due forme d'utilité publique.

Si l'administration observe que le projet risque d'être retardé en raison de difficultés liées à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat pourra, à titre exceptionnel, autoriser la prise de possession de ces terrains.

Il convient d'insister sur deux spécificités majeures de cette procédure :

- d'une part, elle ne concerne que les terrains non bâtis, le foncier bâti en étant exclu ;
- d'autre part, il s'agit d'un des très rares cas où le Législateur a imposé que le décret dit d'expropriation pour extrême urgence soit pris après un avis conforme du Conseil d'Etat.

II. Le dispositif du projet de loi

Il est ajouté, au **I** de cet article, un nouveau type d'infrastructures susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'expropriation pour extrême urgence : les voies de tramways ou de transport en commun en site propre.

Le **premier alinéa du II** de l'article 17 étend le dispositif d'expropriation pour extrême urgence, prévu à l'article L. 15-9 du code de

¹ A cet égard, on ne saurait oublier que l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen dispose que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

l'expropriation pour cause d'utilité publique, à un projet nommément désigné : le débranchement vers Clichy-Montfermeil du tramway Aulnay-Bondy.

Cette extension du champ d'application de la procédure d'expropriation nécessitait une disposition législative particulière pour deux raisons.

D'une part, la réalisation du projet de débranchement du tramway Aulnay-Bondy nécessitera vraisemblablement la prise de possession immédiate de terrains bâtis, alors que la procédure d'expropriation pour cause d'extrême urgence ne concerne que les terrains non bâtis.

D'autre part, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont exigé que la possibilité de recourir à ce type de procédure soit expressément autorisée par le législateur.

Enfin, le **dernier alinéa du II** de cet article indique que les décrets nécessaires à l'application de l'article L. 15-9 du code précité seront pris sur avis conforme du Conseil d'Etat et devront intervenir au plus tard le 31 décembre 2012.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur salue l'introduction du tramway et des TCSP dans le champ d'application de procédure d'expropriation pour extrême urgence car la simple éventualité de son utilisation pourra dissuader certains propriétaires peu enclins à la négociation et permettra de régler certains dossiers épineux et bloqués depuis de nombreux mois, voire de nombreuses années.

Il regrette toutefois **l'absence de définition univoque des transports en commun en site propre**. Pour de nombreux observateurs, cette notion regroupe en effet aussi bien le métro que le tramway, le bus à haut niveau de service ou encore le funiculaire.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 18

(Article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982
d'orientation des transports intérieurs)

**Assouplissement des règles d'adhésion au syndicat mixte instauré par la
loi de solidarité et de renouvellement urbains**

**Commentaire : cet article autorise l'adhésion d'un syndicat mixte
classique (ouvert ou fermé) à un syndicat mixte SRU.**

I. Le droit en vigueur

La loi dite SRU¹ a introduit dans notre droit les syndicats mixtes SRU, qui sont une nouvelle forme d'autorité organisatrice de transport. Pour rappel, on distingue, au sein des AOT, les AOT non urbaines (Etat, région, département) des AOT urbaines (AOTU).

LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE TRANSPORTS URBAINS

L'article 27 de la LOTI définit les périmètres de transport urbains (PTU), à l'intérieur desquels le réseau de transport prend la qualification de réseau urbain et relève de l'AOTU (le département se trouvant dessaisi de sa compétence).

On distingue aujourd'hui trois grandes catégories d'AOTU :

1° Les **communes** (à condition toutefois qu'elles décident de prendre la compétence transport, ce qui suppose qu'elles délimitent un périmètre de transports urbains (PTU) et que celui-ci soit constaté par le préfet) ;

2° Les **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI), dotés d'une **fiscalité propre** (on parle aussi de *structures communautaires*) :

- les communautés d'agglomération et communautés urbaines (les structures créées après 1999 exercent obligatoirement la compétence transport²) ;

- les communautés de communes (structures intercommunales qui n'ont pas la compétence transport obligatoire et qui doivent délibérer pour la prendre et pour créer leur PTU).

3° Les **EPCI non dotés de fiscalité propre** :

- syndicats de communes (SIVOM et SIVU) ;

- syndicats mixtes¹ (ouverts ou fermés²) : ils doivent également prendre une délibération pour exercer la compétence transport et pour créer un PTU.

¹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² En effet, l'arrêté de création ou de modification de ces structures vaut création ou modification du PTU, voir article 74 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

En pratique, on comptait **264 AOTU en 2008**, répartis ainsi³ :

- 43,6 % sont des communautés d'agglomération ;
- 21,2 % des communes ;
- 11,7 % des communautés de communes ;
- 10,2 % des syndicats mixtes de droit commun ;
- 7,2 % des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ;
- 4,6 % des communautés urbaines ;
- 1,1 % des syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) ;
- 0,4 % des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

Sur un périmètre défini d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transport dit « SRU », pour exercer des missions obligatoires et d'autres facultatives.

On dénombre trois missions *obligatoires* :

- coordonner les services qu'elles organisent chacune dans leurs sphères de compétences ;
- mettre en place un système d'information à l'intention des usagers ;
- et rechercher la création d'une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés.

Quant aux missions *facultatives*, on en compte également trois, le syndicat se substituant à ses membres pour :

- l'organisation des services publics réguliers ;
- l'organisation des services à la demande ;
- la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

Le syndicat mixte de transport « SRU » est régi par les articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui déterminent les règles applicables aux syndicats mixtes.

¹ Le vocabulaire en la matière est fluctuant, les textes assimilant parfois ces syndicats à des « établissements publics » ou à des « groupements ». En toute rigueur, les syndicats mixtes de sont pas des EPCI, car ceux-ci ont vocation à regrouper exclusivement des communes.

² Un syndicat mixte fermé associe exclusivement des communes et des EPCI, tandis qu'un syndicat mixte ouvert regroupe des collectivités territoriales, des EPCI et d'autres personnes morales de droit public.

³ Ces données sont issues du rapport du GART, « l'année 2007 des transports urbains ».

LES SYNDICATS MIXTES SRU AUJOURD'HUI

Il existe actuellement **huit** syndicats mixtes loi SRU :

- Le Syndicat Mixte des Transports des Alpes Maritimes (SYMITAM) ;
- Le Syndicat Mixte de la Communauté Tarifaire en Charente-Maritime (SMCTCM) ;
- Le Syndicat Mixte des Transports de l'Est de l'Etang-de-Berre (SMITEEB) ;
- Le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Hérault (SMTCH) ;
- Le Syndicat Mixte pour l'Intercommunalité des Transports de l'Agglomération Mancelle (SMITAM) ;
- Le syndicat Mixte des Transports Suburbains de Nancy ;
- Le syndicat Mixte des Transports Collectifs de l'Oise (SMTCO) ;
- Le Syndicat Mixte de Transports collectifs routiers de la Presqu'île de Guérande-Atlantique.

En outre, on compte **cinq projets de création de syndicats mixtes SRU** en Nord-Pas-de-Calais et en Rhône-Alpes, dans les Bouches du Rhône et dans les aires urbaines de Toulouse et de Tarbes.

II. Le dispositif du projet de loi

Un oubli législatif en 2000 a empêché les syndicats mixtes classiques d'adhérer à un syndicat mixte SRU.

C'est pourquoi l'article 18 du projet de loi autorise explicitement les syndicats mixtes prévus aux articles L. 5711-1¹ et L. 5721-2² du code général des collectivités territoriales, à condition d'être compétents en matière d'organisation des transports urbains, à adhérer aux syndicats mixtes de transport SRU.

LES DIFFÉRENTES FORMES DE SYNDICATS MIXTES

Dénomination	Syndicat mixte de transport de droit commun	Syndicat mixte de transport SRU
Nature juridique	AOTU	Regroupement d'AOT

¹ Il s'agit, d'une part, des syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et, d'autre part, des syndicats composés uniquement d'EPCI.

² Cet article englobe quasiment toutes les formes de collectivités territoriales, puisque sont visés les régions, les ententes ou institutions interdépartementales, les départements, les établissements publics de coopération intercommunale, les communes, les syndicats mixtes définis justement à l'article L. 5711-1 du même code, ceux désignés à l'article L. 5711-4 (il s'agit des syndicats qui gèrent l'eau, ou l'assainissement, ou les déchets, l'électricité ou encore le gaz naturel), les chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et tous les autres établissements publics.

Dénomination	Syndicat mixte de transport de droit commun	Syndicat mixte de transport SRU
Régime juridique	Articles L. 5711-1 et L. 5721-2 et suivants du CGCT	Articles L. 5721-2 et suivants du CGCT (auxquels renvoie l'article 111 de la loi SRU)
Particularités	Peut être ouvert (associant tout type de collectivité, groupements de collectivité et autres personnes publiques) ou fermé (associant exclusivement des communes et des EPCI)	A pour objet de favoriser la coopération entre autorités organisatrices (AO) urbaines ou non
Périmètre	Périmètre de transports urbains (PTU)	Peut regrouper plusieurs PTU et peut recouvrir le périmètre départemental ou régional
Compétences	Organiser le transport public urbain en lieu et place de ses membres	Compétences obligatoires : coordonner les services organisés par les AO membres, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers, rechercher la création d'une tarification coordonnée Compétences facultatives : organiser des services publics réguliers et des services à la demande, assurer la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures
Ressources financières	Peut percevoir le versement transport (VT) sur son périmètre dans les conditions des articles L. 2333-64 et suivants du CGCT	Peut percevoir un VT additionnel de 0,5 % sur un espace à dominante urbaine d'au moins 50.000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15.000 habitants à la condition qu'il associe la principale AOTU
Nombre	En 2007, les syndicats mixtes représentent 10 % des AOTU	8 syndicats mixtes SRU existent déjà, 5 autres sont en projet

(Source : GART, novembre 2007).

III. La position de votre commission

Votre rapporteur ne peut qu'être **favorable à la philosophie de cet article**, d'autant qu'il a été voté en première lecture à l'occasion de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports¹.

Elle souhaite même **promouvoir davantage les syndicats mixtes de transport SRU**.

¹ Voir l'amendement n° 31 rectifié présenté par MM. Percheron, Raoult et Sergent, le 2 février 2009, qui modifie l'article 1^{er} du projet de loi.

En effet, elle a adopté, après des modifications proposées par le rapporteur, **l'amendement de M. Gérard Collomb** et des membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés, qui donne la **possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale, qui ont transféré leur compétence transport, d'adhérer à ces syndicats**. De fait, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération qui ont créé des syndicats mixtes classiques pour les transports ont, par là-même, perdu leur qualité d'AOT et ne peuvent plus adhérer à des syndicats mixtes SRU. Cette situation est paradoxale dans la mesure où les EPCI concernés sont les principaux contributeurs financiers pour les transports urbains et qu'ils jouent un rôle essentiel en matière de réglementation de la voirie. La disposition votée par votre commission est censée permettre, à terme, la constitution d'organismes puissants et semblables au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) pour les grandes agglomérations françaises.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 19

Définition de l'autopartage et création d'un label spécifique

Commentaire : cet article définit l'activité d'autopartage et crée un label spécifique.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe pas aujourd'hui de définition juridique de l'autopartage.

S'agissant des pouvoirs de police du maire, l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales donne la possibilité au maire, par arrêté motivé, et à condition de s'appuyer sur des nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement :

– soit d'interdire ou restreindre l'accès de certaines voies sous conditions ;

– soit de réglementer l'arrêt, le stationnement et la desserte d'immeubles riverains ;

– soit encore de réserver, sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public, des emplacements de stationnement

aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires d'une carte de stationnement pour personnes handicapées¹.

Concernant enfin les plans de déplacement urbains, dont le contenu est fixé par l'article 28-1 de la LOTI, il doit comprendre, entre autres, des règles sur le stationnement des véhicules² (4°).

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 19 du projet de loi reprend pour l'essentiel le **contenu de la proposition de loi de M. Roland Ries** tendant à promouvoir l'autopartage, voté en première lecture par le Sénat mais qui n'avait pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale³

En premier lieu, l'article 19 définit l'activité d'autopartage comme la mise en commun, au profit d'utilisateurs abonnés, d'une flotte de véhicules de transports terrestres à moteur. Il est précisé que chaque abonné peut accéder à un véhicule sans conducteur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée. En outre, le label « autopartage » est attribué et utilisé dans des conditions définies par décret.

En second lieu, l'article 19 modifie l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales pour permettre au maire de réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement pour les véhicules bénéficiant du label « autopartage ».

En dernier lieu, cet article complète le 4° de l'article 28-1 de la LOTI, en permettant au PDU de prendre des mesures spécifiques de stationnement pour les véhicules bénéficiant du label « autopartage », tel que défini par décret.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur se félicite de la reprise, dans le projet de loi initial, de la proposition de loi de son collègue M. Roland Ries.

¹ Cette carte est prévue à l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles.

² De fait, le PDU doit aborder la question de « l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement ». En particulier, il régleme le cas échéant, les « zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, la politique de tarification à établir, en relation avec la politique de l'usage de la voirie, en matière de stationnement sur voirie et en matière de parcs publics, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, et tendant notamment à favoriser le stationnement des résidents ».

³ Cette proposition de loi n° 183, annexée au procès-verbal de la séance du 31 janvier 2006, a été adoptée par le Sénat le 11 mai 2006 et transmise à l'Assemblée nationale le 4 juillet 2007.

Selon les informations transmises par le Gouvernement au rapporteur, le contenu du label sera défini au niveau national ; il exclura de son champs d'application les véhicules très polluants et il sera décerné au niveau local par les collectivités territoriales.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE II

Mesures relatives aux péages autoroutiers

Article 20

(Articles L. 130-4 et L. 330-2 du code de la route)

Transposition d'une directive européenne pour développer les péages sans barrière sur les autoroutes

Commentaire : cet article encadre les pouvoirs des agents des exploitants autoroutiers qui contrôleront les poids lourds utilisant les péages sans barrières.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 130-4 du code de la route confère à des autorités nommément désignées la compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie réglementaire du même code ou par d'autres dispositions réglementaires, dans la mesure où ces infractions se rattachent à la sécurité et à la circulation routières. Cette compétence d'attribution cède devant la compétence générale des officiers et des agents de police judiciaire. Parmi les douze catégories d'autorités concernées (on trouve aussi bien le personnel de l'Office national des forêts que les gardes champêtres des communes ou encore les contrôleurs des transports terrestres), une attention particulière doit être portée aux « *agents des concessionnaires d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage* », étant indiqué que ces agents sont « *agrées par le préfet* ».

En outre, l'article L. 330-1 du même code indique que les services de l'Etat, sous l'autorité et le contrôle du ministre de l'Intérieur, procèdent à l'enregistrement de toutes les informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant leur

disponibilité. L'article L. 330-2 dudit code encadre très strictement la liste des personnes autorisées à prendre connaissance de ces informations¹. Treize catégories d'individus sont ainsi distinguées, qui vont des officiers ou agents de police judiciaire aux entreprises d'assurances, en passant par la police nationale et la gendarmerie.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 20 apporte trois modifications au code de la route.

En premier lieu, il donne le droit aux « *agents des exploitants d'une autoroute* », et non simplement aux « *agents des concessionnaires d'une autoroute* », de relever par procès-verbal les infractions en lien avec la sécurité et la circulation routière. En effet, compte tenu de la possibilité depuis 2004 de concevoir, financer, construire, entretenir et gérer une autoroute sous le régime du contrat de partenariat, il est apparu que la notion de société concessionnaire était trop réductrice, lui faisant préférer celle plus générique d'exploitant d'autoroute².

En deuxième lieu, il permet à ces mêmes agents, employés par les exploitants d'une société d'autoroute, d'obtenir les informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant leur disponibilité. Il s'agit donc d'une nouvelle catégorie de personnes autorisées à prendre connaissance de ces informations, et qui vient s'ajouter aux treize déjà recensées par l'article L. 330-2 du même code.

En dernier lieu, cet article complète la rédaction de l'article L. 330-2 du code précité en obligeant les exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique, dès lors qu'ils ont mis en place un péage, à produire, à l'appui de leur demande, tous les éléments utiles permettant de vérifier la réalité de la contravention pour non-paiement du péage.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur se déclare **satisfait par le contenu de cet article, qui transpose deux directives communautaires**³.

¹ Les informations transférées ne peuvent pas concerner celles relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation. En outre, ces informations ne sont communiquées qu'à la demande des personnes autorisées.

² Les partenariats public-privé sont une catégorie à part dans la commande publique. Ils se distinguent à la fois des marchés publics et des délégations de service public. A cet égard, cf. le rapport

³ Il s'agit, d'une part, de la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté et, d'autre part, de la directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

En outre, il constate que cet article **s'inscrit dans la continuité des engagements du Grenelle de l'environnement**. L'engagement n° 44, qui a trait à l'amélioration des performances environnementales du fret routier, a été fidèlement transcrit au VI de l'article 10 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 21

(Chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie routière)

Modulation des péages en fonction des émissions de gaz à effets de serre des camions mise en place au plus tard le 1^{er} janvier 2010

Commentaire : cet article oblige les exploitants d'autoroutes, au plus tard le 1^{er} janvier 2010, ou lors du renouvellement des délégations de service public en cours, à moduler les péages acquittés par les poids lourds mais sans porter préjudice au montant total des recettes des exploitants concernés.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe actuellement aucune norme législative en matière de modulation de péages autoroutiers.

II. Le dispositif du projet de loi

Cet article 21 a pour objectif de transcrire la directive 2006/38/CE précitée, également appelée « *Eurovignette II* ».

¹ *En effet, il est indiqué que « Des mesures seront mises en place afin d'améliorer les performances environnementales des poids lourds, notamment en termes de consommation de carburant. Dans cette optique, l'Etat encouragera la conduite respectueuse de l'environnement, dite « éco-conduite », la mise en place des péages sans arrêt, ainsi que l'affichage des émissions de gaz à effet de serre des prestations de transports. »*

**LA DIRECTIVE EUROVIGNETTE II
ET LA MODULATION DES PÉAGES AUTOROUTIERS ACQUITTÉS PAR LES POIDS LOURDS**

Cette directive a, entre autres, modifié l'article 7 de la directive dite Eurovignette I, en insérant une nouvelle rédaction pour les paragraphes 9 et 10 de cet article.

« 9. Les péages se fondent uniquement sur le principe de recouvrement des coûts d'infrastructure. Plus précisément, les péages moyens pondérés sont liés aux coûts de construction et aux coûts d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau d'infrastructure concerné. Les péages moyens pondérés peuvent aussi comprendre une rémunération du capital ou une marge bénéficiaire conforme aux conditions du marché.

*10. a) Sans préjudice des péages moyens pondérés visés au paragraphe 9, les Etats membres peuvent faire **varier les taux des péages à des fins telles que la lutte contre les dommages causés à l'environnement, la résorption de la congestion, la réduction au minimum des dommages aux infrastructures**, l'optimisation de l'utilisation des infrastructures concernées ou la promotion de la sécurité routière, pour autant qu'une telle variation :*

– soit proportionnelle à l'objectif poursuivi ;

– soit transparente et non discriminatoire, notamment en ce qui concerne la nationalité du transporteur, le pays ou le lieu d'établissement du transporteur ou d'immatriculation du véhicule et l'origine ou la destination du transport ;

– ne soit pas destinée à générer des recettes de péage supplémentaires, toute augmentation imprévue des recettes (conduisant à des péages moyens pondérés non conformes au paragraphe 9) étant compensée par une modification de la structure de la variation qui doit être effectuée dans les deux ans suivant la fin de l'exercice au cours duquel les recettes supplémentaires ont été générées ;

– respecte les plafonds de flexibilité définis au point b).

b) Sous réserve des conditions prévues au point a), les taux de péage peuvent varier en fonction :

– de la classe d'émissions EURO telle qu'établie à l'annexe 0, y compris les niveaux de particules PM et d'oxyde d'azote, pour autant que le péage à acquitter ne soit pas supérieur de plus de 100 % au péage imposé aux véhicules équivalents qui respectent les normes d'émission les plus strictes, et/ou

– du moment de la journée, du type de jour ou de la saison, pour autant que :

i) le péage à acquitter ne soit pas supérieur de plus de 100 % au péage correspondant au moment de la journée, au type de jour ou à la saison les moins chers ;

ou

ii) lorsque la période la moins chère est exonérée, la pénalité prévue pour le moment de la journée, le type de jour ou la saison les plus chers n'excède pas 50 % du niveau de péage qui serait normalement applicable au véhicule concerné.

Les Etats membres sont tenus de faire varier les taux de péage conformément aux dispositions du premier tiret pour 2010 au plus tard ou, en cas de contrat de concession, lors du renouvellement de ce contrat de concession.

Un Etat membre peut néanmoins déroger à cette obligation dans les cas où :

i) la cohérence des systèmes de péage sur son territoire s'en trouverait gravement compromise ;

ii) l'introduction d'une telle différenciation ne serait pas techniquement applicable aux systèmes de péage concernés ;

iii) ces dispositions conduiraient à détourner les véhicules les plus polluants du réseau routier transeuropéen, ce qui engendrerait des conséquences néfastes en termes de sécurité routière et de santé publique.

De telles dérogations en la matière doivent être notifiées à la Commission.

c) Sous réserve des conditions prévues au point a), les taux des péages peuvent, à titre exceptionnel, dans le cas de projets spécifiques d'un intérêt européen élevé, être soumis à d'autres formes de variations en vue de garantir la viabilité commerciale de ces projets, lorsque ceux-ci doivent faire face à la concurrence directe d'autres modes de transport de véhicules. La structure tarifaire qui en résulte est linéaire et proportionnée, elle est rendue publique et accessible à tous les usagers aux mêmes conditions et elle ne doit pas entraîner la répercussion de surcoûts sur d'autres usagers sous forme d'une augmentation du péage. Avant la mise en œuvre de la structure tarifaire en question, la Commission vérifie que les conditions énoncées dans le présent point sont remplies.»

Cet article poursuit deux objectifs.

D'une part, son **I** crée à la fois un nouveau chapitre (X), consacré aux péages, au sein du titre I^{er} du code de la voirie routière, et il institue dans ce chapitre une nouvelle section, consacrée aux péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route.

D'autre part, le **II** de cet article supprime les articles L. 122-4-1 et L. 153-4-1 du même code, qui sont non seulement strictement identiques, mais énoncent seulement les principes généraux des péages autoroutiers pour les poids lourds de plus de 12 tonnes¹.

Quatre nouveaux articles sont ensuite insérés par le I de l'article 21.

L'article **L. 119-4** énonce les principes généraux, issus du droit communautaire, qui interdisent toute discrimination injustifiée lors de la perception des péages. Surtout, il précise que les dispositions de la nouvelle section 2 du chapitre X ne s'appliquent qu'aux véhicules de marchandises de plus de 3,5 tonnes, conformément à la directive communautaire de 2006. Il est enfin indiqué que les contrats de délégation de service public et leurs cahiers des charges intègrent les modalités de ces modulations.

¹ Les articles L. 122-4-1 et L. 153-4-1 du code de la voirie routière indiquent que « les péages perçus sur les véhicules à moteur ou ensembles de véhicules couplés destinés exclusivement au transport de marchandises par route, et ayant un poids total en charge autorisé égal ou supérieur à 12 tonnes, sont appliqués sans discrimination directe ou indirecte en raison de la nationalité du transporteur ou de l'origine ou de la destination du transport ».

L'article L. 119-5 indique pour sa part les objectifs de la modulation des péages : lutte contre les dommages causés à l'environnement, résorption de la congestion du trafic, réduction au minimum des dommages causés aux infrastructures, incitation à l'utilisation optimale des infrastructures ou encore amélioration de la sécurité routière.

L'article L. 119-6 du même code est fondamental car il énonce, en son I, le principe selon lequel les modulations de péages se font à « *enveloppe constante* » : elles ne peuvent entraîner ni surplus, ni manque à gagner pour les exploitants d'autoroute. Il est précisé que la structure de modulation est mise à jour tous les deux ans pour tenir compte des évolutions de la circulation des poids lourds. Quant au II de cet article, il fixe la date d'entrée en vigueur de l'obligation de moduler les péages pour les poids lourds : à compter du 1^{er} janvier 2010 pour les nouveaux contrats ou dès le renouvellement des contrats de délégation de service public. Il est précisé que le critère essentiel pour moduler ces péages est la classe d'émission EURO du véhicule¹. Par ailleurs, le péage modulé le plus onéreux ne saurait être supérieur au double de celui le plus bas. Le III de l'article L. 119-6 indique que les véhicules non munis d'un équipement électronique embarqué prévu à l'article L. 119-2 du même code² sont soumis au tarif maximum du péage modulé. Enfin, le IV de cet article explicite le deuxième critère retenu pour faire varier les péages : le « *moment de la journée, de la date et du jour de la semaine* ». Si l'on considère seulement le critère de la date de circulation, le péage maximum ne saurait être supérieur au double du péage le moins élevé. En outre, si la période « *creuse* » bénéficie d'une exonération tarifaire, la modulation prévue pour la période au tarif le plus élevé ne peut dépasser 50 % du montant du péage normalement applicable au véhicule en cause.

Enfin, l'article L. 119-7 dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine si besoin les conditions d'application de la présente section.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de constater que l'article 21 opère une transposition fidèle de la directive communautaire de 2006 dite « *Eurovignette* », même si cette transposition est tardive³.

A l'initiative de votre rapporteur, elle a adopté **un amendement de suppression du III du nouvel article L. 119-6 du code de la voirie routière,**

¹ Au sens de l'annexe 0 de la directive 1999/62/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

² Cet article indique que le service européen de télépéage concerne les paiements effectués par les usagers des ouvrages du réseau routier au moyen d'un dispositif électronique nécessitant l'installation d'un équipement électronique embarqué à bord des véhicules. Toutefois, les systèmes de paiement installés sur des ouvrages d'intérêt purement local dont le chiffre d'affaires est inférieur à un montant fixé par décret ne sont pas soumis à cette obligation.

³ Compte tenu des contraintes du calendrier parlementaire, rien n'assure que le présent projet de loi sera définitivement voté avant le 1^{er} janvier 2010.

considérant qu'il ne revenait pas au législateur, mais au pouvoir réglementaire, de fixer le montant du péage pour les poids lourds ne bénéficiant pas d'un équipement électronique embarqué, afin de gagner en souplesse pour faire ensuite évoluer ces tarifs.

En outre, toujours à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a voté **un amendement pour que le Gouvernement remette au Parlement un rapport annuel sur l'évolution des péages pour chaque exploitant autoroutier**. Cet amendement s'inscrit dans la continuité des contrôles de la Cour des comptes sur l'opacité du montant des péages autoroutiers. Il reprend d'ailleurs un engagement formel de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat¹. Ce rapport permettra à la fois de faire le point sur les divergences entre le ministère et la Cour des comptes, et d'éclairer l'opinion publique et le Parlement sur le suivi de la modulation des péages.

Enfin, votre commission a adopté **un amendement de M. Didier Guillaume et les membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés, qui institue la modulation des péages pour les véhicules particuliers**.

Le rapporteur a donné un avis favorable à l'adoption de cet amendement, sous réserve de quelques précisions rédactionnelles, et des rectifications suivantes :

– suppression de la date d'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2010, au profit de la référence aux « *appels d'offres lancés postérieurement à la promulgation de la présente loi* »² ;

– la modulation demeure une possibilité pour l'Etat et les sociétés d'autoroutes ;

– suppression du critère du « *taux de remplissage* » des véhicules car les péages sont de plus en plus automatisés ;

– précision selon laquelle cette modulation des péages pour les véhicules particuliers se fait à « *enveloppe constante* ».

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

¹ « Je suis également favorable à la suggestion de la Cour de faire établir par la direction générale des routes un rapport annuel sur ses travaux en terme de contrôle tarifaire ou plus globalement sur les résultats des concessions. ». Cf *rapport public annuel de la Cour des comptes*, 6 février 2008, p. 266.

² *Les contrats de délégation de service public sont également soumis à cette nouvelle modulation dès leurs renouvellements.*

CHAPITRE III

Mesures relatives au développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises

Article 22

(Ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005)

Ratification de l'ordonnance relative aux voies ferrées

Commentaire : cet article reprend, en le modifiant, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 relative aux voies ferrées, tout en promouvant la réforme des ports autonomes fluviaux.

L'article 22 apporte des modifications à l'ordonnance de 2005 précitée, au code des ports maritimes et au code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

Article 4 de l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 relative aux voies ferrées

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de cet article transfère aux ports autonomes, qui sont devenus des grands ports maritimes depuis les décrets d'application de la loi portant réforme portuaire du 4 juillet 2008, mais également aux autres ports, la propriété des voies ferrées comprises dans leurs circonscriptions ou limites administratives, ainsi que leurs équipements et accessoires¹.

Le **second alinéa** de cet article indique que la répartition des voies et des installations entre le réseau ferré national et les voies ferrées portuaires vise à faciliter l'organisation de la desserte ferroviaire du port. Il précise, en outre, qu'une convention de répartition entre l'autorité portuaire, Réseau ferré de France et la SNCF doit être signée avant le 31 mars 2006 pour les ports autonomes et avant le 1^{er} juillet 2007 pour les autres ports.

Quant au **troisième alinéa**, il dispose que la convention de répartition précise la description des voies et des points d'échange, les limites foncières et les limites de gestion et d'entretien.

¹ Sauf les installations terminales embranchées et les tronçons relevant du réseau ferré national et participant à la desserte de la zone portuaire.

Enfin, le **dernier alinéa** indique que les charges d'entretien et de gestion imputées à l'autorité portuaire du fait de cette répartition font l'objet d'une compensation. Celle-ci est déterminée forfaitairement en tenant compte du type des voies transférées, de leur longueur, des catégories d'équipements et accessoires qui s'y rattachent et des coûts correspondant à l'entretien et à la gestion de ces biens.

II. Le dispositif du projet de loi

Le projet de loi complète le **quatrième alinéa de l'article 4** de l'ordonnance par un alinéa qui indique que cette compensation financière, due par RFF aux ports, ne donne lieu à aucune perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur n'a pas d'observations particulières à formuler.

Article 5 de l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 relative aux voies ferrées

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de cet article indique que les terrains d'assiette des voies ferrées portuaires sont intégrés dans le domaine public maritime ou fluvial affecté au port.

En outre, il précise dans son **second alinéa** que les décrets pris en application de la loi du 13 février 1997 susvisée prononcent l'incorporation dans le réseau ferré national ou le retranchement de voies, conformément à la convention ou à l'arrêté de répartition.

II. Le dispositif du projet de loi

Le projet de loi propose une nouvelle rédaction du **second alinéa de l'article 5** de l'ordonnance, selon laquelle l'incorporation de voies ferrées portuaires dans le réseau ferré national ou le retranchement de telles voies, à la suite de la convention ou de l'arrêté de répartition, sont prononcés par décret.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur juge bienvenue cette disposition, qui prend acte de la simplification en cours des procédures de retranchement et d'incorporation

dans le réseau ferré national, en supprimant la référence aux décrets pris en application de la loi du 13 février 1997.

*Article 6 de l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005
relative aux voies ferrées*

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de cet article indique que la SNCF continue d'exercer, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2008, l'entretien et la gestion des voies ferrées portuaires jusqu'à ce que cette mission soit exercée par l'autorité portuaire elle-même ou soit assurée, en tout ou partie, par un tiers dans le cadre d'un marché public ou d'une délégation de service public.

Le **second alinéa** de cet article dispose que pendant cette période, l'autorité portuaire et la SNCF sont soumises mutuellement à un préavis de six mois avant tout changement dans l'organisation de ces prestations.

II. Le dispositif du projet de loi

Le projet de loi apporte deux modifications à l'article 6 de l'ordonnance.

D'une part, il prend acte du vote par le Parlement de la loi sur les contrats de partenariat de 2008¹, en permettant à l'autorité portuaire de confier l'entretien et la gestion de ses voies ferrées à un tiers grâce à ce nouvel outil de la commande publique.

D'autre part, il autorise ces mêmes autorités à confier ces missions à la SNCF jusqu'au 31 décembre 2010, soit deux ans supplémentaires à ce qu'avait prévu initialement l'ordonnance.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur estime que le délai supplémentaire accordé aux ports pour savoir s'ils veulent assumer eux-mêmes ou non la gestion et l'entretien des voies ferrées portuaires est nécessaire compte tenu des retards pris sur ce dossier.

¹ Cf. la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

Article L. 411-6 du code des ports maritimes

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de cet article indique que le ministre chargé des transports, dès lors qu'il délivre à une entreprise ferroviaire un « *certificat de sécurité* » permettant l'accès à un port, peut étendre la validité de ce certificat à l'utilisation des voies ferrées portuaires de ce port.

Le **deuxième alinéa** précise que les entreprises non titulaires d'un certificat de sécurité doivent, pour l'utilisation des voies ferrées portuaires, être agréées par le ministre chargé des transports dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le **dernier alinéa** dispose que ce décret précise notamment dans quels cas cet agrément vaut « *certificat de sécurité* », soit pour les services empruntant le réseau ferré national entre des voies ferrées relevant d'une même autorité portuaire, soit dans les points d'échange entre le réseau ferré national et les voies ferrées portuaires.

II. Le dispositif du projet de loi

Le 4° de l'article 22 du projet de loi propose une nouvelle rédaction des **premier et deuxième alinéas** de l'article L. 411-6 du code des ports maritimes.

D'une part, il précise que le certificat de sécurité permettant l'accès à un port vaut également pour l'utilisation des voies ferrées portuaires de ce port.

D'autre part, il dispose que les entreprises non titulaires d'un certificat de sécurité doivent, pour l'utilisation des voies ferrées portuaires, être agréées par le ministre chargé des transports dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).

III. La position de votre commission

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** exigeant un **avis conforme** de l'EPSF pour les entreprises non titulaires d'un certificat de sécurité qui souhaitent utiliser les voies ferrées portuaires.

Il convient en effet de préciser le rôle central de cet établissement, créé par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006, pour vérifier le respect des conditions de sécurité sur le réseau ferré national (RFN) et les réseaux ayant des caractéristiques d'exploitation comparables telles que les voies ferrées portuaires.

Certes, il est nécessaire que le ministre vérifie les conditions d'honorabilité, de capacité financière et d'assurance des entreprises ferroviaires souhaitant opérer sur le réseau national (ces exigences étant identiques à celles requises pour la délivrance de la licence d'entreprise ferroviaire). Mais le respect des exigences de sécurité par les opérateurs relève du ressort de l'EPSF.

Article L. 411-7 du code des ports maritimes

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de cet article dispose que la police des voies ferrées portuaires est exercée par l'autorité portuaire.

Le **second alinéa** indique que le règlement général de police des voies ferrées portuaires est fixé par l'autorité administrative. En outre, des règlements locaux d'application sont, en tant que de besoin, arrêtés pour chaque port par le préfet sur proposition de l'autorité portuaire.

Enfin, le **dernier alinéa** précise que les agents mentionnés à l'article L. 345-1 du même code sont habilités à constater les infractions aux règlements de police des voies ferrées portuaires.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 22 du projet de loi propose une nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article L. 411-7 du code des ports maritimes. Désormais, les atteintes aux voies ferrées portuaires et les infractions aux règlements de police qui leur sont applicables seront régies par les dispositions du chapitre I^{er} du titre III et du chapitre V du titre IV du livre III.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur considère que l'extension aux voies ferrées portuaires des dispositions en matière de police de grande voirie et pénale, définies dans le code des ports maritimes, est justifiée.

*Titre II du livre V du code du domaine public fluvial
et de la navigation intérieure*

I. Le droit en vigueur

Le titre actuel s'intitule « *Voies ferrées des quais* ».

II. Le dispositif du projet de loi

Il est proposé de se référer désormais aux « *Voies ferrées portuaires* ».

III. La position de votre commission

Votre rapporteur n'a pas d'observation à formuler sur ce changement d'intitulé de titre.

*Article 182 du code du domaine public fluvial
et de la navigation intérieure*

I. Le droit en vigueur

L'article 182 indique que le régime des voies ferrées des quais des ports de navigation intérieure est fixé par les articles 42 à 44 du code des ports maritimes, qui n'existent plus aujourd'hui.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 182, dans la nouvelle rédaction proposée, indique que le régime des voies ferrées portuaires dans les ports autonomes fluviaux est défini par les dispositions du livre IV du code des ports maritimes.

En outre, sans préjudice de la compétence générale des officiers et agents de police judiciaire, cet article confère aux agents de la navigation intérieure et aux agents des ports autonomes fluviaux, à condition d'avoir la qualité de fonctionnaire et d'être commissionnés et assermentés à cet effet, la compétence pour constater par procès verbal les atteintes aux voies ferrées portuaires et les infractions aux règlements de police qui leur sont applicables.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas adopté d'amendement sur cette disposition.

Dispositions transitoires applicables aux ports autonomes fluviaux

I. Le dispositif du projet de loi

Le III de l'article 22 transpose aux ports autonomes fluviaux les dispositions prévues par les articles 4, 5 et 6 de l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 relative aux voies ferrées.

Les autorités de ces ports auront donc la propriété des voies ferrées comprises dans leurs circonscriptions ou limites administratives, ainsi que leurs équipements et accessoires¹.

Toutes les dispositions applicables aux ports maritimes dans ces trois articles s'appliquent aux ports autonomes fluviaux. Toutefois, il est précisé qu'une convention de répartition devra être conclue entre chaque port autonome fluvial, Réseau ferré de France et la SNCF, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi.

II. La position de votre commission

Votre commission se félicite de constater que la dynamique de réforme, qui a initialement concerné les grands ports maritimes, s'étend désormais aux ports autonomes fluviaux, comme celui de Paris ou Strasbourg, ce qui permettra à terme à la France de reconquérir les parts de marché de transport maritime international qu'elle a perdues depuis de nombreuses années et de promouvoir les modes de transports alternatifs à la route.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 22 bis (nouveau)
(loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs)

Transport de voyageurs

Commentaire : cet article additionnel ajouté par la commission clarifie le contenu du schéma régional des infrastructures et des

¹ Ce transfert ne concerne ni les installations terminales embranchées ni les tronçons relevant du réseau ferré national et participant à la desserte de la zone portuaire.

transports, améliore la coordination des plans de transports urbains dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants et impose l'évaluation des émissions évitées de CO₂ attendues de la mise en œuvre d'un plan de déplacements urbains.

En pratique, il propose de modifier la LOTI dans ses articles 14-1 (schéma régional des infrastructures et des transports), 27 (coordination des plans de transports urbains dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants) et 28 (évaluation environnementale des plans de déplacements urbains).

Article 14-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de cet article indique que le schéma régional des infrastructures et des transports constitue le volet « Infrastructures et transports » du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

En vertu du **deuxième alinéa** de cet article, la région, en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements, et en concertation avec les communes et leurs groupements, est chargée de son élaboration.

Enfin, le **troisième alinéa** dispose que ce schéma assure la cohérence régionale et interrégionale des itinéraires à grande circulation et de leurs fonctionnalités dans une approche multimodale. Il définit les priorités d'actions à moyen et long termes sur son territoire pour ce qui concerne les infrastructures routières.

II. La position de votre commission

Afin de corriger un oubli du législateur, votre commission a adopté **un amendement** prévoyant que le schéma régional des infrastructures et des transports prend également en compte les **services ferroviaires régionaux de voyageurs**.

Article 27 de la loi d'orientation des transports intérieurs

I. Le droit en vigueur

Cet article définit très précisément le **périmètre de transports urbains**. Celui-ci comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes. Sur demande du maire ou du président de l'établissement public, le représentant de l'Etat constate la création du périmètre, après avis du conseil général dans le cas où le plan départemental est concerné. Cet avis devra intervenir dans un délai maximum fixé par décret.

En particulier, le **troisième alinéa** dispose que le périmètre de transports urbains peut également comprendre le territoire de plusieurs communes adjacentes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports publics de personnes. La création et la délimitation de ce périmètre sont fixées par le représentant de l'Etat, sur demande des maires des communes concernées après avis du conseil général.

II. La position de votre commission

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** afin que les autorités organisatrices des transports urbains et interurbains assurent la **coordination** des services de transport qu'elles organisent sur le territoire d'une agglomération, dès lors que plusieurs périmètres de transports urbains sont inclus dans une **agglomération de plus de 100.000 habitants**, définie à l'article L. 221-2 du code de l'environnement¹.

Article 28 de la loi d'orientation des transports intérieurs

I. Le droit en vigueur

Le plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. Un tableau résumant les principales caractéristiques de ce plan est d'ailleurs présenté dans le commentaire de l'article 16 du projet de loi.

¹ Cet article institue, sur l'ensemble du territoire national, un dispositif de surveillance de la qualité de l'air et de ses effets. A cet effet, la liste et la carte des communes incluses dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants sont annexées au décret en Conseil d'Etat fixant la liste des substances surveillées ainsi que les normes de qualité de l'air.

II. La position de votre commission

Votre commission, sur proposition de votre rapporteur, a adopté **un amendement** tendant à ce qu'il soit procédé, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un plan de déplacements urbains, à **l'évaluation des émissions évitées de CO₂** attendues de la mise en œuvre du plan. Au cours de la cinquième année suivant l'approbation du plan, il sera procédé au calcul des émissions de CO₂ engendrées par les déplacements dans le territoire couvert par le plan. A compter de 2015, les évaluations et calcul précités portent sur l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 22 ter (nouveau)

(article 1531[nouveau] du code général des impôts)

Taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport collectif

Commentaire : instauration, par un article additionnel, d'une taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport collectif.

● La réalisation d'une **infrastructure de transport collectif** s'accompagne très souvent d'une **forte hausse du prix du foncier** à sa proximité.

Comme l'a souligné l'an passé la mission d'information sur les infrastructures de transport terrestre présidée par M. Francis Grignon, un promoteur immobilier a calculé que l'extension de la ligne de métro *Jubilee* à Londres avait permis une hausse du prix des terrains, dans un rayon de 900 mètres autour de chacune des onze nouvelles stations, estimée à 13 milliards de livres sterling, alors que le coût de la construction de cette ligne ne s'élevait qu'à 3,5 milliards de livres.

Or, dans le même temps, l'étude d'impact de la loi Grenelle 1, qui évalue le montant des dépenses liées au **Grenelle de l'environnement** pour la **période 2009-2020**, estime que **les projets de transports** coûteront au minimum **97 milliards d'euros**, dont plus de la moitié pour les Lignes Grande

Vitesse (53 milliards d'euros) et 36 milliards pour les TCSP (la moitié hors Ile de France, l'autre moitié en Ile-de-France).

Par conséquent, il est apparu légitime à votre rapporteur de réfléchir à l'instauration d'une taxe sur les plus-values immobilières effectives (et non latentes) liées à la réalisation d'une infrastructure de transports collectifs¹.

D'emblée, le dispositif que vous présente votre rapporteur **exclut la région francilienne** de son champ d'application, compte tenu du prochain projet de loi sur le Grand Paris et des spécificités de la région capitale.

Le fait générateur de la taxe est la réalisation d'un **transport en commun en site propre** (métro, tramways, bus à haute qualité de service, funiculaire) ou d'une **gare ferroviaire**.

Dans le premier cas, la taxe serait levée par les **autorités organisatrices de transports urbains**² ; dans le second cas, par **l'Etat** ou les **régions**, qui sont des autorités organisatrices des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs³.

Seront concernées par la taxe à la fois les cessions à titre onéreux des terrains nus et des immeubles bâtis, mais également les cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière.

L'Etat ou l'autorité organisatrice de transport définira le périmètre géographique dans lequel la taxe est exigible. Cette zone ne pourra s'éloigner de plus de 800 mètres d'une station de transports collectifs urbains ou de 1.500 mètres d'une entrée de gare ferroviaire.

Quant à **l'assiette de la taxe**, il est proposé de l'asseoir sur un montant égal à **80 %** de la différence entre, d'une part, le prix de vente stipulé dans l'acte de cession et, d'autre part, le prix d'achat stipulé dans l'acte d'acquisition augmenté des coûts, supportés par le vendeur, des travaux de construction autorisés, ainsi que des travaux ayant pour objet l'amélioration de la performance thermique de l'immeuble. Le prix d'acquisition, ainsi que le montant des travaux de construction autorisés ou ayant eu pour objet l'amélioration de la performance thermique de l'immeuble, sont actualisés en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

¹ Cette taxe sera codifiée à article 1531 du code général des impôts.

² La délibération fixe la date d'entrée en vigueur de la taxe, qui ne peut excéder deux ans après la date de publication ou d'affichage de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet. Elle précise également la durée pendant laquelle cette taxe est exigible, qui ne peut excéder quinze ans.

³ Ces projets de TCSP doivent avoir fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, lorsque celle-ci n'est pas nécessaire, d'une déclaration de projet. La déclaration d'utilité publique, préalable nécessaire à l'expropriation, peut prendre la forme d'un décret en Conseil d'Etat pour les opérations les plus significatives, et le plus souvent fait l'objet d'un simple arrêté ministériel ou préfectoral. Quant à la déclaration de projet, elle relève de la compétence de l'Etat ou de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, et elle permet de savoir si un projet relève ou non de l'intérêt général.

● **Votre commission considère que cette taxe n'est pas antisociale.**

En effet, sous réserve d'une justification particulière tenant à des motifs d'ordre social, l'établissement public qui institue la taxe peut décider d'exonérer certaines cessions d'immeubles ou certaines zones¹.

Elle estime par ailleurs que la taxe instituée n'est pas confiscatoire.

De fait, le taux de la taxe ne peut excéder 15 % pour les autorités organisatrices de transports urbains, 5 % pour la région et 5 % pour l'Etat. Il est précisé que le total de ces montants ne peut être supérieur à 5 % du prix de cession. Par ailleurs, la taxe est exigible uniquement lors de la première cession intervenue après la date d'entrée en vigueur du dispositif.

Elle a enfin pris toutes les précautions pour que cette taxe ne s'apparente pas à une double peine.

D'une part, un vendeur ne peut être à la fois redevable de cette taxe et de la taxe dite ENL (Engagement National pour le logement) sur les terrains rendus constructibles, taxe que votre commission, sous l'impulsion des sénateurs Dominique Braye et Thierry Repentin, a largement contribué à faire adopter par le Parlement².

D'autre part, il est proposé de déduire de la base de la taxe actuelle sur les plus-values immobilières la base de la future taxe. Ainsi, la taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport ne porterait que sur la base non encore assujettie à la taxation actuelle sur les plus-values immobilières³. En vérité, ce n'est que dans les très rares situations où la plus-value est extrêmement importante (cas 4 dans le tableau ci-dessous) que l'on observera une juxtaposition entre ces deux taxes, mais le montant de la nouvelle taxe sera alors quasi négligeable.

¹ Sont également exclues du champ d'application de la taxe, d'une part, les premières ventes en l'Etat futur d'achèvement et les premières ventes après leur achèvement d'immeubles bâtis, et, d'autre part, les transferts de propriété opérés dans des conditions prévues par l'article L. 12-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

² En effet, le b) du II dispose que les ventes de terrains aménagés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté, d'un permis d'aménager ou d'une association foncière urbaine autorisée et les ventes de terrains qui ont supporté la taxe sur la cession des terrains devenus constructibles prévue par l'article 1529 du code général des impôts, sont exclues du champ d'application de la nouvelle taxe.

³ C'est pourquoi le texte adopté par votre commission indique que la plus-value calculée dans les conditions fixées à l'alinéa précédent est diminuée du montant de la plus-value imposée en application des dispositions des articles 150 U à 150 VH du même code.

LA TAXE ACTUELLE SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

Les plus-values immobilières réalisées par les particuliers à l'occasion de la cession de biens immobiliers sont soumises à l'impôt sur le revenu au taux de **16 %** auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux, soit un **total de 27 %**.

La plus-value immobilière est déclarée et l'impôt est payé lors de la mutation, la plupart du temps par l'intermédiaire du notaire.

Il faut souligner que de nombreux immeubles font l'objet d'une exonération de plus-value immobilière : **résidence principale**, bien détenu depuis **plus de 15 ans**, **expropriation**, **remembrement**, **vente n'excédant pas 15.000 euros**.

SIMULATION THÉORIQUE DES CUMULS POSSIBLES ENTRE LA TAXE ACTUELLE ET LA FUTURE TAXE SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

Simulations théoriques		Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4
Données de base	Prix d'acquisition	250.000	300.000	340.000	180.000
	Prix de vente	400.000	500.000	400.000	400.000
	Travaux	40.000	20.000		
	Délai acquisition - vente	10	12	3	10
Calcul de la taxe actuelle sur les plus values immobilières	Plus value	110.000	180.000	60.000	220.000
	Abattement	50 %	70 %	0 %	50 %
	Base après abattement	55.000	54.000	60.000	110.000
	Taux	27 %	27 %	27 %	27 %
	Taxe à payer	14.850	14.580	16.200	29.700
Calcul de la taxe future (avant prise en compte de la règle de cumul)	Ordre de grandeur actualisation ICC prix achat	140 %	145 %	110 %	140 %
	Valorisation	50.000	65.000	26.000	148.000
	Base après abattement 20 %	40.000	52.000	20.800	118.400
	Taux (à choisir)	10 %	10 %	10 %	10 %
	Taxe à payer	4.000	5.200	2.080	11.840
Calcul de la taxe future avec la règle de non cumul	Base de la taxe actuelle - base de la future taxe	-15.000	-2.000	-39.200	8.400
	Taux (à choisir)				10 %
	Taxe à payer	0	0	0	840

Plus globalement, votre rapporteur s'est engagé, devant la commission des affaires économiques, à poursuivre sa réflexion sur le financement des projets d'infrastructures de transport jusqu'à septembre prochain pour présenter un paquet global de mesures.

LES PISTES DE FINANCEMENT DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

Outre la taxe sur les plus values immobilières, trois grandes pistes de financement sont à explorer :

- tout d'abord, la **hausse du versement transport**, qui a fait l'unanimité lors des tables rondes du Grenelle, et qui concernerait d'une part les communes touristiques de moins de 10.000 habitants sous conditions et, d'autre part, les AOTU de moins de 100.000 habitants qui réalisent une infrastructure de transport en site propre.

- ensuite, la **décentralisation des amendes de stationnement**. La décentralisation des amendes de stationnement, largement diffusée en Europe, n'est pas techniquement très difficile à mettre en place et elle repose sur la règle des « 3 D » : dépenalisation, décentralisation « à la carte » et délégation éventuelle du service public du stationnement à un tiers.

- enfin, l'instauration **des péages urbains** pour les grosses agglomérations qui le souhaitent, à leurs risques et périls, au cas par cas, après étude d'impact et avis du ministère. Par souci de pragmatisme, M. Jean-Paul Emorine, président de la commission, a accepté, lors de la réunion de commission du 10 juin dernier, qu'une mission d'information sur les péages urbains soit organisée fin juillet afin d'avoir une idée objective des atouts et faiblesses des péages en place aujourd'hui en Europe.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

TITRE III

ENERGIE ET CLIMAT

Ce titre comprend deux chapitres : le premier, consacré à la réduction de la consommation énergétique et à la prévention des émissions de gaz à effet de serre, comprend sept articles et le second, qui traite des énergies renouvelables, comprend six articles.

CHAPITRE I^{ER}

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

Article 23

(Section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement)

Instauration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie

Commentaire : cet article détermine le contenu et la procédure d'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

I. Le droit en vigueur

Au niveau national, l'article 2 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique énonce que la lutte contre le changement climatique est une priorité de la politique énergétique qui vise à diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France. En conséquence, l'Etat est tenu d'élaborer un plan climat national, actualisé tous les deux ans, présentant l'ensemble des actions nationales mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique. Ce plan climat a été actualisé pour la dernière fois par le comité interministériel pour le développement durable du 13 novembre 2006, à l'horizon 2012. Les priorités d'actions ont alors été données aux secteurs des bâtiments et des transports.

A l'échelon régional, l'article L. 221-1 du code de l'environnement institue un plan régional pour la qualité de l'air, élaboré par chaque président de conseil régional en association avec les services de l'Etat, qui fixe des orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Le projet de plan est mis à la disposition du public. Il est transmis pour avis aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes compétents pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, aux communes où existe un plan de déplacements urbains ou un plan de protection de l'atmosphère, ainsi qu'aux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains et aux conseils généraux. Après modifications éventuelles, le plan est arrêté par délibération du conseil régional.

Ces plans régionaux pour la qualité de l'air visent à respecter les normes de qualité de l'air définies par décret en Conseil d'Etat, en application de l'article L. 222-1 du code de l'environnement, qui sont fixées, après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, en

conformité avec celles définies par l'Union européenne et l'Organisation mondiale de la santé.

II. Le dispositif du projet de loi

Le paragraphe I de l'article 23 du projet de loi substitue aux dispositions du code de l'environnement relatives aux plans régionaux pour la qualité de l'air, contenues dans la section 1 du chapitre II du livre II de ce code (articles L. 222-1 à L. 222-3), de nouvelles dispositions relatives aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

L'article L. 222-1 du code précité, dans la nouvelle rédaction proposée, prévoit que le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional.

Les objectifs du schéma sont triples :

– définir les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie, afin d'atténuer les effets du changement climatique, conformément à l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ;

– fixer les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets ;

– fixer par zones géographiques les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération.

Le schéma s'appuie sur un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, un bilan énergétique, une évaluation du potentiel énergétique, renouvelable et de récupération, ainsi que sur une évaluation de la qualité de l'air, menés à l'échelon de la région.

L'article L. 222-2 du code précité, dans la nouvelle rédaction proposée, prévoit que le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est mis à la disposition du public pendant une durée minimale de quinze jours, avant d'être soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional, puis arrêté par le préfet de région.

Les régions ont la faculté d'intégrer au schéma régional du climat de l'air et de l'énergie le plan territorial pour le climat institué par l'article 26 du présent projet de loi. Le schéma fait l'objet d'une évaluation au terme d'une période de cinq ans, et peut être révisé à l'initiative conjointe du préfet de région et du président du conseil régional.

L'article L. 222-3 du code précité, dans la nouvelle rédaction proposée, fixe à chaque région un délai d'un an, à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi, pour se doter d'un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat les modalités

d'application des dispositions ci-dessus, qui détermine notamment les collectivités territoriales, les instances et les organismes qui seront consultés soit lors de l'élaboration du schéma, soit préalablement à son adoption.

Le paragraphe II de l'article 23 du projet de loi prévoit que les dispositions actuelles des articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement continuent de s'appliquer aux projets de plans régionaux pour la qualité de l'air en cours d'élaboration qui ont déjà été mis à la disposition du public.

III. La position de votre commission

Cet article renforce à juste titre le rôle donné aux régions dans la lutte contre le changement climatique. En effet, c'est au niveau régional que peut être décliné concrètement le plan climat national et fédérées toutes les compétences existantes au niveau local. Votre commission vous propose d'ailleurs, sur un amendement présenté par M. Daniel Soulage et les membres du groupe Union centriste, de préciser dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 222-1 du code de l'environnement que le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est **élaboré après consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements**.

Votre commission vous propose également, sur un amendement de votre rapporteur, **d'ajouter les améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique parmi les éléments pris en compte** pour l'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

Enfin, sur un amendement de votre rapporteur, votre commission a remplacé au troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 222-2 du code de l'environnement l'expression de « plan climat territorial pour le climat » par celle de « **plan climat-énergie territorial** », par cohérence avec les termes retenus par l'article 7 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 24

(Section 2 du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement)

Mise en compatibilité des plans de protection de l'atmosphère avec les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie

Commentaire : cet article prévoit que les plans de protection de l'atmosphère sont rendus compatibles avec les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 222-4 du code de l'environnement dispose que, dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe.

Ce projet de plan est, après avis des commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques concernés, soumis pour avis aux conseils municipaux et, lorsqu'ils existent, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale intéressées. Il est ensuite soumis à enquête publique, puis arrêté par le préfet.

L'article L. 222-5 du code de l'environnement dispose que le plan de protection de l'atmosphère a pour objet de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du même code.

II. Le dispositif du projet de loi

Le 1° du paragraphe I de l'article 24 du présent projet de loi prévoit que le plan de protection de l'atmosphère institué par l'article L. 222-4 du code de l'environnement devra être compatible non seulement avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air, s'il existe, mais aussi avec celles du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie institué par l'article 23 du projet de loi.

Le 2° du paragraphe I prévoit que le plan de protection de l'atmosphère devra se référer non seulement aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du code de l'environnement, mais aussi aux normes spécifiques qui, le cas échéant, peuvent être définies pour certaines zones par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

Le paragraphe II effectue la même coordination pour l'article L. 222-5 du code de l'environnement.

III. La position de votre commission

Dès lors que les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie sont créés, il est bien logique qu'ils soient pris en compte par les plans de protection de l'atmosphère déjà existants.

Votre commission a adopté cet article **sans autre modification qu'un amendement rédactionnel** tendant à en restructurer les dispositions.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 25

(Articles 14, 23-1 et 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité)

Elaboration d'un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables

Commentaire : cet article prévoit que le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité élabore un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables

I. Le droit en vigueur

L'article 14 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité fixe les modalités de raccordement aux réseaux publics des installations de production d'électricité.

En vertu de cet article, le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité est responsable de son développement afin de permettre le raccordement des producteurs, des réseaux publics de distribution et des consommateurs, ainsi que l'interconnexion avec les autres réseaux. Il élabore chaque année un programme d'investissements, soumis à l'approbation de la Commission de régulation de l'énergie qui veille à la réalisation des investissements nécessaires au bon développement des réseaux et à leur accès transparent et non discriminatoire.

L'article 23-1 de la loi précitée détermine les modalités du raccordement d'un utilisateur aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, en distinguant au sein d'une même opération de raccordement :

- la création d'ouvrages d'extension ;
- la création d'ouvrages de branchement en basse tension ;
- le cas échéant, le renforcement des réseaux existants.

Ce même article précise que, lorsque le raccordement est destiné à desservir des installations de production, le producteur peut exécuter les travaux de raccordement à ses frais exclusifs, sous réserve de l'accord du maître d'ouvrage et selon un cahier des charges établis par celui-ci.

L'article 4 de la loi précitée précise les principes de tarification d'électricité. Les tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution applicables aux utilisateurs sont calculés de manière non discriminatoire, afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux, y compris les coûts résultant de l'exécution des missions et des contrats de service public.

Ces tarifs d'utilisation des réseaux couvrent notamment une partie des coûts de raccordement à ces réseaux et une partie des coûts des prestations annexes réalisées sous le monopole des gestionnaires de ces réseaux. Par ailleurs, la part des coûts de branchement et d'extension de ces réseaux non couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux publics peut faire l'objet d'une contribution versée au maître d'ouvrage de ces travaux.

II. Le dispositif du projet de loi

Le 1^o du paragraphe I de l'article 25 du présent projet de loi insère après le deuxième alinéa de l'article 14 de la loi précitée trois alinéas visant à instituer un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, selon les modalités suivantes :

– le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité élabore, après consultation des gestionnaires des réseaux publics de distribution, un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, qui se limite aux ouvrages du réseau public de transport ainsi qu'aux postes de transformation entre celui-ci et les réseaux publics de distribution ;

– le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables tient compte des objectifs définis par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, après lequel il est établi ou révisé ;

– les capacités d'accueil de la production prévues dans le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables sont réservées pendant une période de dix ans au bénéfice des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable.

Les 2° et 3° du paragraphe I sont des dispositions de coordination.

Le paragraphe II complète l'article 23-1 de la loi précitée pour prévoir que, lorsque le raccordement est destiné à desservir une installation de production à partir de source d'énergie renouvelable et s'inscrit dans le schéma de raccordement au réseau des énergies renouvelables, le raccordement comprend les ouvrages propres à l'installation ainsi qu'une quote-part des ouvrages créés en application de ce schéma.

Le paragraphe III modifie l'article 4 de la loi précitée pour prévoir que les coûts de raccordement, et non plus seulement les coûts de branchement et d'extension, peuvent faire l'objet d'une contribution versée au maître d'ouvrage, pour leur part qui n'est pas couverte par les tarifs d'utilisation des réseaux publics.

III. La position de votre commission

Afin de renforcer la légitimité du schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables et de le rendre opposable aux tiers, votre commission a précisé, par deux amendements identiques de votre rapporteur et de M. Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste et apparentés, qu'il est **soumis à l'approbation du préfet de région**.

Votre commission a également prévu, par deux amendements de M. Ladislav Poniatowski et de M. Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste et apparentés, que ce schéma est élaboré par le gestionnaire du réseau public de transport **en accord** avec les gestionnaires des réseaux publics de distribution concernés, alors que le texte initial prévoyait leur simple consultation.

Sur un amendement de M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste, votre commission a prévu que le schéma de raccordement au réseau des énergies renouvelables **évalue le coût prévisionnel d'établissement des capacités d'accueil nouvelles** nécessaires à l'atteinte des objectifs quantitatifs du schéma régional du climat de l'air et de l'énergie. Le but de cette précision est de donner une meilleure visibilité aux investisseurs.

Sur un autre amendement de M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste, votre commission a prévu que le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables est établi **simultanément** à l'élaboration du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, alors que le texte initial prévoyait que le premier soit établi ou révisé après la validation ou la révision du second.

Votre commission, en adoptant quatre amendements identiques de M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste et apparentés, de M. Jean Bizet, de MM. Raymond Vall et François Fortassin, et de M. Pierre Jarlier, **s'est opposée à ce que les communes et les établissements publics**

intercommunaux compétents soient tenus de prendre en charge une partie des coûts liés au renforcement des réseaux. Elle a ainsi supprimé le paragraphe III de l'article 25 du présent projet de loi, qui visait à élargir leur contribution au-delà des seuls coûts de branchement et d'extension.

Votre commission, en adoptant trois amendements identiques de M. Xavier Pintat et plusieurs de ses collègues, de M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste, et de MM. Michel Sergent et Jean Besson, a prévu que l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte compétents peuvent non seulement être directement destinataires de la participation pour voirie et réseaux, **mais également percevoir auprès de la commune les compléments de financement que celle-ci affecte aux travaux de réseaux.**

Enfin, en adoptant deux amendements de M. Ladislav Poniatowski et un amendement de M. Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste et apparentés, votre commission a proposé une réponse à la question de la **mutualisation des coûts des postes de transformation nécessaires au raccordement :**

– à l'article 14 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, il est indiqué que le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables définit un périmètre de mutualisation des postes de transformation entre les réseaux publics de distribution et le réseau public de transport ainsi que des liaisons de raccordement au réseau public de transport ;

– à l'article 23-1 de loi précitée, il est indiqué qu'un décret précise le mode de détermination de ce périmètre de mutualisation des postes de transformation ;

– à l'article 4 de la loi précitée, il est indiqué que, lorsqu'un raccordement est destiné à desservir une installation de production à partir de sources d'énergie renouvelable et s'inscrit dans un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, le producteur prend en charge le raccordement propre à l'installation ainsi qu'une quote-part définie dans le périmètre de mutualisation. Cette quote-part est calculée en proportion de la capacité de puissance utilisée sur la puissance totale disponible garantie sur le périmètre de mutualisation.

Votre rapporteur observe que cette dernière disposition gagnerait en pertinence si elle était insérée dans l'article 23-1 plutôt que l'article 4 de la loi n° 2000-18 du 10 février 2000.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 25 bis (nouveau)

(Article 1 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée)

Exclusion des contrats de performance énergétique du champ de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique

Commentaire : cet article, adopté par la commission, tend à exclure les contrats de performance énergétique du champ de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée, afin qu'ils puissent être conclus sous la forme d'un marché global.

I. Le droit en vigueur

Le contrat de performance énergétique est défini par l'article 3 de la directive 2006/32/CE du 5 avril 2006, et abrogeant la directive 96/76/CEE, comme « *un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, selon lequel des investissements dans cette mesure sont consentis afin de parvenir à un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini* ».

Le contrat de performance énergétique a vocation à devenir un outil privilégié, parce que particulièrement efficace, de l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. En effet, l'entreprise partenaire s'engage dans le long terme sur des objectifs chiffrés, les investissements qu'elle réalise étant partiellement ou intégralement financés par les économies obtenues sur la consommation d'énergie, qui lui reviennent. **Mais, tel qu'il est conçu, le contrat de performance énergétique s'inscrit mal dans le droit de la commande publique.**

En effet, l'article 10 du code des marchés publics exige, afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, que le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés. A cette fin, il choisit librement le nombre de lots, en tenant notamment compte des caractéristiques techniques des prestations demandées, de la structure du secteur économique en cause et, le cas échéant, des règles applicables à certaines professions.

Toutefois, le même article prévoit que le pouvoir adjudicateur peut passer un marché global s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations, ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination.

De même, l'article 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre

privée dispose que le maître de l'ouvrage peut confier par contrat à un groupement de personnes de droit privé ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructure, à une personne de droit privé, une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, lorsque des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage.

Or, le contrat de performance énergétique ne relève pas des exceptions prévues par l'article 10 du code des marchés publics et par l'article 18 de la loi précitée, qui permettent de passer un marché global.

II. Le texte adopté par votre commission

Dans la logique du contrat de performance énergétique, afin de garantir les économies d'énergie et éviter que le recours à une succession d'intervenants ne dilue la responsabilité, l'opérateur doit avoir le contrôle de l'ensemble de la chaîne des prestations, depuis le diagnostic jusqu'à l'exploitation des installations. **C'est pourquoi, lorsque le contrat de performance énergétique est passé sous forme de marché public, il est nécessaire de permettre au pouvoir adjudicateur de recourir à un marché global, comprenant la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance.**

Votre commission a donc adopté un amendement présenté par M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste qui, dès lors que les améliorations de l'efficacité énergétique sont garanties contractuellement dans la durée, exclut les contrats de performances énergétique du champ de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 26

(Section 4 [nouvelle] du chapitre IX du titre II du livre II
du code de l'environnement)

Bilans des émissions de gaz à effet de serre et plans climat-énergie territoriaux

Commentaire : cet article, d'une part, fait obligation aux entreprises employant plus de 500 personnes ainsi qu'à l'Etat et aux

collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre et, d'autre part, fait obligation aux collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants d'adopter des plans climat-énergie territoriaux.

I. Le droit en vigueur

L'article 2 de la loi n° 2008-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique fixe pour objectif à la France une diminution par quatre de ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. Le « paquet énergie-climat » adopté par le Conseil européen le 12 décembre 2008 fixe pour objectif aux Etats membres de l'Union européenne de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 20 % à l'horizon 2020.

L'article 2 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement confirme l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en réduisant de 3 % par an, en moyenne, les rejets de ces gaz dans l'atmosphère, afin de ramener à cette échéance ses émissions annuelles à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent de CO₂.

Le titre II intitulé « Air et atmosphère » du livre II du code de l'environnement comporte un chapitre IX « Effet de serre » réunissant les dispositions relatives à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui se compose des trois sections suivantes :

- la section 1 instaure un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique ;
- la section 2 soumet à un système de quotas d'émission de gaz à effet de serre les installations classées rejetant de tels gaz dans l'atmosphère ;
- la section 3 organise l'attribution d'unités de réduction des émissions en contrepartie des activités de projet prévues par le protocole de Kyoto.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 26 du projet de loi insère, dans le chapitre IX du code de l'environnement, une section 4 entièrement nouvelle intitulée « Bilan des émissions de gaz à effet de serre et plan climat territorial ». Cette section se compose de deux articles.

L'article L. 229-25 fait obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre aux catégories de personnes suivantes :

- les personnes morales de droit privé employant plus de 500 personnes exerçant leur activité dans un secteur fortement émetteur, dont la liste sera fixée par voie réglementaire ;

– l’Etat, les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d’agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants, ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes.

Les personnes mentionnées ci-dessus peuvent également joindre à ce bilan une synthèse des actions envisagées pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Elles ont jusqu’au 1^{er} janvier 2011 pour établir le bilan, qui est rendu public et mis à jour au moins tous les cinq ans.

L’article L. 229-26 fait obligation d’établir un plan territorial pour le climat pour les régions, les départements, les communautés urbaines les communautés d’agglomération, ainsi que les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Ce plan, qui doit avoir été adopté avant le 31 décembre 2012, est rendu public et mis à jour au moins tous les cinq ans. Les régions peuvent l’intégrer au schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie institué par l’article 23 du projet de loi.

Le plan territorial pour le climat définit, en tenant compte des bilans des émissions de gaz à effet de serre établis en application de l’article L. 229-5, dans le champ de compétences respectif de chacune des collectivités concernées :

- les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d’atténuer le réchauffement climatique et de s’y adapter ;
- le programme des actions à réaliser afin, notamment, d’améliorer l’efficacité énergétique et de réduire l’impact des activités en termes d’émissions de gaz à effet de serre ;
- un dispositif de suivi et d’évaluation des résultats.

Le plan territorial pour le climat doit être compatible avec le schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie.

Les collectivités concernées intègrent ce plan au rapport sur la situation en matière de développement durable institué par l’article 101 du présent projet de loi.

Les modalités d’application de cette nouvelle section du code de l’environnement sont renvoyées à un décret en Conseil d’Etat.

III. La position de votre commission

L’article 26 du présent projet de loi est la traduction opérationnelle du premier paragraphe de l’article 7 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement, qui dispose que le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d’aménagement durable doit être renforcé et que, à cet effet, l’Etat incitera les régions, les départements et les communes ou leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir en cohérence avec les documents d’urbanisme et

après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des « plans climat-énergie territoriaux » avant 2012.

Votre commission a apporté à cet article les modifications suivantes :

– en adoptant trois amendements identiques de Mme Evelyne Didier et les membres du groupe CRC-SPG, de M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste et apparentés, de M. Jacques Muller et plusieurs de ses collègues, elle a **transformé en obligation** ce qui n'était dans le texte initial qu'une simple faculté de joindre au bilan des émissions de gaz à effet de serre une synthèse des actions envisagées pour réduire celles-ci ;

– sur un amendement de M. Daniel Soulage et les membres du groupe Union centriste, elle a prévu que **la méthode d'établissement de ce bilan sera mise gratuitement à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements**. Pour être recevable financièrement, cette précision a été gagée par une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs mais, en pratique, l'ADEME qui sera chargée d'établir la méthodologie pourra aisément la diffuser sur son site Internet ;

– elle a substitué, en adoptant deux amendements identiques de votre rapporteur et de M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste et apparentés, les termes « **plan climat-énergie territorial** » aux termes « plan territorial pour le climat », conformément à la terminologie retenue par l'article 7 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

– elle a précisé, sur un amendement de M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste, d'une part, que le programme des actions défini par le plan climat-énergie territorial **a notamment pour but d'augmenter la production d'énergie renouvelable**, d'autre part, que ce programme d'actions se conforme aux objectifs issus de la réglementation communautaire relative à l'énergie et au climat ;

– elle a corrigé, sur un amendement de votre rapporteur, une erreur de références dans le code général des collectivités territoriales, par coordination avec l'article 101 du présent projet de loi ;

– elle a précisé, sur un amendement de votre rapporteur, que le décret d'application en Conseil d'Etat peut déterminer notamment des méthodes de référence pour la réalisation des bilans des émissions de gaz à effet de serre.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 27

(Articles 14 et 15 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique)

Extension du dispositif des certificats d'économies d'énergie

Commentaire : cet article étend le champ du dispositif des certificats d'économies d'énergie aux entreprises qui mettent à la consommation des carburants automobiles et limite la possibilité d'obtenir des certificats aux seuls obligés et aux collectivités publiques.

I. Le droit en vigueur

● Répartition des obligations d'économies d'énergie

Le dispositif des certificats des économies d'énergie a été instauré par les articles 14 et 15 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Il repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée aux vendeurs d'électricité, de gaz, de fioul domestique, de gaz de pétrole liquéfié et de chaleur ou de froid par réseaux.

Un objectif national de 54 TWh (soit 54 milliards de kWh) a été fixé par voie réglementaire pour une première période de trois ans, allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2009. Cet objectif national est réparti dans un premier temps entre les différentes énergies en fonction de leur poids dans la consommation nationale puis, pour chaque énergie, entre les vendeurs au prorata de leur part respective sur le marché résidentiel tertiaire (si leurs ventes dépassent un seuil défini par décret pour toutes les énergies mises à part le fioul domestique).

Les obligés s'acquittent de leur obligation individuelle en présentant des certificats d'économies d'énergie d'un volume équivalent, sous peine de devoir verser une pénalité libératoire de 2 centimes d'euro par kWh manquant.

● Délivrance des certificats d'économies d'énergie

Des certificats peuvent être délivrés pour des actions additionnelles d'économies d'énergie sous certaines conditions d'éligibilité. Des demandes de certificats peuvent être déposées par des obligés ou d'autres personnes morales et sont instruites par les services régionaux chargés de l'énergie par délégation du préfet. Une fois délivrés, les certificats peuvent être échangés sans restriction.

Un obligé peut donc se libérer de son obligation soit en réalisant directement ou indirectement des actions d'économies d'énergie, soit en faisant l'acquisition de certificats auprès de tiers. Pour sa part, un consommateur d'énergie peut tirer avantage du dispositif soit en bénéficiant d'une action d'économies d'énergie réalisée par un obligé soit, s'il est une

personne morale, en réalisant directement une opération d'économies d'énergie, en demandant les certificats correspondants et en les vendant à un obligé.

Des fiches d'opérations standardisées ont été élaborées pour faciliter le montage d'actions d'économies d'énergie. Elles définissent, pour les opérations les plus fréquentes, les conditions d'éligibilité et des montants forfaitaires d'économies.

● **Registre national des certificats d'économies d'énergie et transactions**

Les certificats délivrés sont exclusivement matérialisés par leur inscription sur un compte individuel ouvert dans le registre national des certificats d'économies d'énergie, dont la tenue peut être déléguée à une personne morale. Le registre doit également enregistrer l'ensemble des transactions de certificats et fournir une information régulière sur le prix moyen d'échange des certificats.

● **Premier bilan du dispositif**

La répartition des obligations apparaît extrêmement concentrée, puisque deux entreprises, EDF et GDF-Suez, en concentrent à elles seules 80 %.

Energie	Nombre d'obligés	Obligation (en TWh)
Electricité	20	31
Gaz naturel	12	13,9
Fioul domestique	2452	6,8
Gaz de pétrole liquéfié	7	1,5
Chaleur et froid	11	0,7

Source : Direction générale de l'énergie et du climat.

Au 1^{er} mai 2009, des certificats avaient été délivrés pour un montant global supérieur à 60 TWh. L'objectif national de 54 TWh a donc été dépassé avant même l'achèvement de la première période de trois ans.

Au 1^{er} janvier 2009, 40 transactions de certificats d'économies d'énergie avaient été effectuées. Elles portaient sur 1,4 TWh, soit un peu moins de 4 % du volume d'économies d'énergie certifiées à la même date. Le prix moyen d'échange depuis le début des transactions s'établit à 0,32 centime d'euro par kWh.

II. Le dispositif du projet de loi

Le 1° du **paragraphe I** de l'article 27 du projet de loi modifie l'article 14 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique sur les deux points suivants :

– d'une part, il étend le dispositif aux personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles et dont les ventes sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat ;

– d'autre part, il exclut les vendeurs de fioul domestique dont les ventes annuelles sont inférieures à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat.

Les 2°, 3° et 4° du **paragraphe I** simplifient la vérification de l'accomplissement des obligations.

Le 5° du paragraphe I précise le contenu du décret en Conseil d'Etat prévu pour l'application de l'article 14 de la loi précitée.

Les 1° et 2° du **paragraphe II** limitent la possibilité d'obtenir des certificats d'économies d'énergie aux seules personnes soumises à obligation et aux collectivités publiques, à l'exclusion des autres personnes morales.

Le 3° du **paragraphe II** restreint l'éligibilité, pour les collectivités publiques, aux seules actions réalisées sur leur propre patrimoine.

Le 4° du **paragraphe II** étend le champ des actions éligibles aux programmes d'information, de formation et d'innovation en faveur de la demande de la maîtrise énergétique.

Le 5° du **paragraphe II** précise que les certificats attribués au titre de l'installation d'équipements de production de chaleur alimentés par une source d'énergie renouvelable ne peuvent être délivrés que pour les seuls locaux à usage d'habitation ou d'activités tertiaire.

Le 6° du **paragraphe II** étend le périmètre des actions éligibles aux services d'efficacité énergétique.

Le 7° du **paragraphe II** donne la possibilité au pouvoir réglementaire d'attribuer des bonifications à certaines actions, qui pourraient être par exemple les actions en faveur des ménages en situation de précarité énergétique.

Les 8° et 10° du **paragraphe II** donnent plus de visibilité aux porteurs de programmes d'efficacité énergétique, en figeant sur une période longue les modalités de calcul des économies d'énergie.

Le 9° du **paragraphe II** instaure des sanctions administratives en cas d'irrégularités, pouvant prendre une forme pécuniaire dans la limite de deux fois le montant de la pénalité libératoire prévue lorsque les obligations ne sont pas satisfaites. Jusqu'à présent, seules des sanctions pénales étaient prévues.

III. La position de votre commission

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie, qui avait un caractère expérimental lors de sa mise en place en 2006, est indéniablement un succès. Le montant de 60 TWh qu'il a permis d'économiser est équivalent à 15 % de la consommation annuelle d'énergie des logements en France, ou encore l'équivalent de 18 années de consommation d'électricité des habitants de Paris.

Le Gouvernement a donc annoncé, le 26 mai dernier, que l'objectif annuel d'économies d'énergie sera relevé à compter de 2009 à 100 TWh, alors qu'il n'était que de 18 TWh pour chacune des trois années de la première période d'application.

Cet objectif ambitieux implique un changement d'échelle du dispositif, qui sera élargi au secteur des transports. Ainsi, il est proposé d'y inclure les entreprises mettant à la consommation des carburants automobiles, ce qui doublera quasiment l'assiette de l'obligation d'économies d'énergie. L'étude d'impact annexée au présent projet de loi indique que l'extension de l'assiette d'obligation aux carburants automobiles et la multiplication par cinq de l'objectif national conduiraient à un coût du dispositif équivalent à 1,1 % des ventes d'énergie sous obligation. Elle ajoute que ce coût est susceptible d'être transféré aux consommateurs à travers une hausse du prix des énergies concernées.

Si elle approuve l'élargissement de l'assiette du dispositif, **vo****tre commission a jugé qu'il n'y avait pas lieu de restreindre la possibilité d'obtenir des certificats d'économie d'énergie aux seuls obligés et aux collectivités publiques.** Elle a donc maintenu, à travers l'adoption de quatre amendements identiques de M. Rémy Pointereau, de M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste et apparentés, de M. Jean Bizet, et de M. Gérard César, cette possibilité **pour toute personne morale.**

De même, votre commission a jugé qu'il n'y avait pas lieu de restreindre la possibilité d'obtenir des certificats au titre de l'installation d'équipements de production de chaleur alimentés par une source d'énergie renouvelable aux seuls locaux à usage d'habitation ou d'activités tertiaire. Certes, cette restriction a déjà été apportée par l'article 4 du décret n° 2006-603 du 23 mai 2006 relatif aux certificats d'économies d'énergie. Mais, considérant inopportun de confirmer une restriction qui était jusqu'à présent dépourvue de base légale, votre commission a maintenu, sur un amendement de votre rapporteur, le texte actuel de l'article 15 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, qui vise **tous les bâtiments, sans distinguer selon leur destination.**

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 28

(Section 5 [nouvelle] du chapitre IX du titre II du livre II
du code de l'environnement)

**Cadre juridique pour l'expérimentation
du captage et du stockage de CO₂**

**Commentaire : cet article établit un cadre juridique pour les
opérations pilotes de captage et de stockage de CO₂.**

I. Le droit en vigueur

A. La technologie de captage et de stockage du CO₂

Pour obtenir une réduction de 50 % des émissions de CO₂ dans le monde d'ici 2050, les émissions des pays développés devront être réduites de 30 % d'ici 2020. Cet objectif ne peut être atteint sur le seul fondement d'une amélioration de l'efficacité énergétique ou d'un recours accru aux énergies renouvelables. La mise en œuvre des technologies de captage et de stockage du CO₂ constitue la troisième voie pour parvenir à la réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il existe actuellement trois technologies, encore expérimentales, de captage du CO₂ émis lors de la combustion d'une énergie fossile :

- le procédé précombustion traite le combustible en le gazéifiant et en le séparant essentiellement en CO₂ et hydrogène ;
- le procédé postcombustion permet de séparer le CO₂ des autres gaz grâce à un filtre chimique, placé dans la fumée issue de la combustion ;
- l'oxycombustion utilise l'hydrogène à la place de l'air lors de la combustion de la matière première afin de produire un gaz composé essentiellement de vapeur d'eau et de CO₂.

Après son captage, le CO₂ peut ensuite être transporté par gazoduc ou par bateau vers un site de stockage en couche géologique profonde. Trois formations géologiques sont propices à cette fin : les gisements de pétrole et de gaz naturel, les formations salines profondes, les veines de charbon inexploitable. L'ordre de grandeur de la durée de stockage est celui du millénaire.

B. Le cadre juridique européen

L'un des quatre textes constituant le « paquet climat-énergie » qui a été approuvé par le Conseil européen le 12 décembre 2008 était une proposition de directive relative au stockage géologique du CO₂. Cette directive, publiée dans sa version définitive le 26 mars 2009, tend à établir un cadre législatif pour les activités de stockage géologique du CO₂, afin de gérer les risques environnementaux liés à cette technologie, tout en supprimant les barrières réglementaires à son développement.

● La sélection et l'exploration des sites de stockage

Le stockage géologique, qui a pour objectif le confinement permanent du CO₂, est autorisé dans les zones économiques exclusives et sur les plateaux continentaux des Etats membres, le stockage dans la colonne d'eau, c'est-à-dire la masse d'eau comprise verticalement entre la surface et les sédiments du fond, étant interdit. Pour être sélectionné comme zone de stockage, un site ne doit pas présenter de risque de fuite ni d'incidence notable sur l'environnement et la santé.

Les Etats sont compétents pour déterminer les zones de stockage, ainsi que les conditions d'utilisation des sites et les dispositions régissant l'exploitation. Les permis d'exploitation sont délivrés pour un volume limité de CO₂ et pour une durée maximale de deux ans, renouvelable une fois, le titulaire du permis étant seul habilité à exploiter le site.

● Les autorisations de stockage

L'exploitation d'un site est soumise à autorisation de l'Etat membre. Les demandes doivent être adressées à l'autorité compétente de l'Etat concerné et doivent contenir certaines informations : identité de l'exploitant, preuve de sa compétence technique, caractérisation du site de stockage, plan de surveillance, mesures correctives et conditions de fermeture. Une garantie financière doit également être apportée par l'exploitant, afin d'assurer que les obligations liées à l'exploitation et à la fermeture du site seront bien respectées.

Après vérification, l'autorité compétente transmet à la Commission européenne les projets de permis de stockage. La Commission dispose de quatre mois pour émettre un avis que l'autorité devra prendre en compte dans sa décision finale.

Toute modification dans l'exploitation susceptible d'avoir des effets sensibles sur l'environnement est soumise à l'obtention d'une nouvelle autorisation. L'Etat peut toujours retirer le permis en cas de survenance ou de risque d'irrégularités notables ou de fuites, ou en cas de non respect des conditions liées au permis.

● **Les obligations liées à l'exploitation et à la fermeture des sites de stockage**

L'exploitant est tenu de surveiller les installations d'injection, le complexe de stockage et, éventuellement, le milieu environnant, conformément au plan de surveillance approuvé par l'autorité compétente. La surveillance a notamment pour but de comparer le comportement réel du CO₂ à sa modélisation préalable, et de détecter les fuites et les effets sur l'environnement et la population. Le plan de surveillance est mis à jour au moins tous les cinq ans.

Au moins une fois par an, l'exploitant communique à l'autorité compétente certaines informations parmi lesquelles les résultats de la surveillance du site de stockage, les quantités et les caractéristiques des flux de CO₂, et la preuve du maintien de la garantie financière. De son côté, l'autorité compétente doit faire procéder à des inspections régulières, au moins une fois par an, ou ponctuelles, par exemple en cas de fuite constatée, des sites de stockage. Le rapport résultant de chaque inspection est transmis à l'exploitant et rendu public.

En cas d'irrégularité notable ou de fuite importante, l'exploitant doit immédiatement en informer l'autorité compétente et prendre les mesures correctrices nécessaires. Cette dernière peut imposer des mesures supplémentaires et, en cas d'inaction de l'exploitant, procéder elle-même aux mesures correctrices aux frais de celui-ci.

La fermeture du site a lieu si l'exploitant le demande ou en cas de retrait de permis par l'autorité compétente. Après la fermeture, la responsabilité du site reste du ressort de l'exploitant, y compris en ce qui concerne le scellement du site et le démontage des installations d'injection. Une fois qu'il est démontré que le CO₂ stocké restera parfaitement et indéfiniment confiné, la responsabilité est transférée à l'Etat.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 28 du projet de loi introduit dans le chapitre IX, intitulé « Effet de serre », du titre II du livre II du code de l'environnement, une section 5 intitulée « Opérations pilotes de stockage du dioxyde de carbone ».

● **Régime d'autorisation**

Les articles L. 229-27 à L. 229-29 définissent le régime d'autorisation applicable aux « *opérations pilotes de recherche et de développement de formations géologiques apte au stockage de flux composés majoritairement de dioxyde de carbone, notamment issus du captage des émissions d'installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que les essais d'injection et de stockage de ces flux* » .

Ces opérations pilotes doivent respecter les mêmes intérêts que les mines et les installations classées. Elles font l'objet d'une autorisation délivrée

par arrêté des autorités administratives compétentes selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat, après réalisation de l'étude de dangers prévue par l'article L. 512-1 du code de l'environnement, ainsi que de l'enquête publique prévue par l'article L. 123-1 du même code.

Tout transfert ou cession de l'autorisation doit être préalablement autorisé par les autorités qui l'ont accordée.

● **Garanties financières**

L'article L. 229-30 prévoit que l'exploitant doit constituer des garanties financières destinées à assurer la surveillance du site et le maintien en sécurité des installations, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture, et la remise en état après fermeture.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature des garanties, les règles de fixation et d'actualisation de leur montant en tenant compte du coût des opérations de stockage. Ces garanties ne couvrent pas les indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui pourraient subir un préjudice du fait d'une pollution ou d'un accident causés par les opérations de stockage.

● **Contenu de l'autorisation**

Les articles L. 229-32 et L. 229-33 précisent le contenu de l'autorisation. L'acte d'autorisation détermine le périmètre du stockage et les formations géologiques concernées. Il fixe la durée des essais d'injection et la masse maximum de CO₂ injecté, dans la limite de cinq ans et de 500 000 tonnes.

L'autorisation confère à son titulaire le droit d'effectuer les travaux nécessaires aux recherches de formation géologiques aptes à recevoir des flux de CO₂ et de procéder aux essais d'injection et de stockage.

Les travaux de forage des puits d'injection et de constructions des installations superficielles nécessaires ne peuvent être entrepris par l'exploitant que s'il est propriétaire du sol, ou avec le consentement de celui-ci. A défaut de ce consentement, le titulaire de l'exploitation peut bénéficier, sous réserve de déclaration d'utilité publique, des servitudes prévues aux articles 71 et 71-2 du code minier, qui ouvrent au profit du propriétaire du sol un droit à être indemnisé.

● **Surveillance de l'installation**

Les articles L. 229-34 et L. 229-35 déterminent le régime de surveillance de l'installation de stockage de CO₂. Celle-ci est soumise à la surveillance du préfet, sous l'autorité des ministres chargés des installations classées et des mines. Le titulaire de l'autorisation doit fournir chaque année un bilan d'exploitation aux ministres, qui peuvent prescrire, à ses frais, toute étude complémentaire et toute mesure destinées à assurer la protection des intérêts que doivent respecter les installations classées et les mines.

Le préfet du département concerné à titre principal par l'opération de stockage institue un comité local d'information et de concertation, en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

● **Arrêt de l'exploitation**

L'article L. 229-36 prévoit qu'à la fin des opérations, le titulaire de l'autorisation adresse aux ministres chargés des installations classées et des mines une déclaration d'arrêt des essais d'injection et de stockage. Ces derniers peuvent prescrire toutes études et travaux complémentaires, ainsi que des mesures de surveillance pendant une période déterminée. Ils donnent acte de la réalisation des mesures prescrites au titulaire de l'autorisation.

A compter du donné acte, la responsabilité de la surveillance des installations de stockage et de prévention des risques peut être transférée à l'Etat dans les conditions prévues par l'article 93 du code minier.

● **Infractions**

Les articles L. 229-38 à L. 229-40 du code de l'environnement déterminent le régime des pénalités applicables aux infractions aux dispositions précédentes, qui sont recherchées et constatées par les agents habilités dans les conditions prévues par l'article 140 du code minier.

Selon leur gravité, ces infractions pénales sont punies d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros, ou d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 euros. Les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables pénalement de ces infractions dans les conditions prévues par l'article L. 121-2 du code pénal.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de la mise en place d'un cadre légal pour les opérations pilotes de captage, transport et stockage de CO₂. Cette technologie d'avenir pourrait apporter une contribution appréciable à la lutte contre le réchauffement climatique.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 29

(Article L. 511-1 du code de l'environnement)

Liste des intérêts protégés dans le régime des installations classées

Commentaire : cet article ajoute l'utilisation rationnelle de l'énergie à la liste des intérêts protégés au titre des installations classées pour la protection de l'environnement.

I. Le droit en vigueur

Le régime des installations classées est déterminé par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, qui a été codifiée dans le code de l'environnement.

Historiquement, les installations classées industrielles et agricoles susceptibles de provoquer des nuisances relevaient de deux régimes en fonction de leur impact réel (pollution) ou potentiel (risques) :

– le régime le plus contraignant impose une **autorisation préalable** au fonctionnement de l'installation (articles L. 512-1 à L. 512-7 du code de l'environnement) et concerne les **54 000 établissements** présentant les impacts les plus forts ;

– le régime le plus souple prévoit une **simple déclaration** (articles L. 512-8 à L. 512-13 du code de l'environnement) et concerne **450 000 établissements** plus modestes.

L'article 27 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour créer un **régime d'autorisation simplifiée** applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement.

L'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, prise en vertu de cette habilitation, définit ce nouveau régime intermédiaire entre les deux régimes existant jusqu'à présent (articles L. 512-7 et L. 512-7-1 à L. 512-7-7 du code de l'environnement).

Ce régime d'autorisation simplifié, dénommé enregistrement, prévoit une mise à disposition du public via Internet et une consultation du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST). L'autorisation est accordée par le préfet dès lors que l'installation est conforme à des prescriptions générales définies au niveau national par le ministre compétent. Toutefois, si l'instruction du dossier fait apparaître des risques particuliers ou cumulés, le préfet a la possibilité de soumettre l'installation concernée au régime normal d'autorisation.

L'article L. 511-1 du code de l'environnement définit comme suit, pour les trois régimes existants, le champ des installations classées : il s'agit des « *usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

La mention des paysages parmi les critères des installations classées est un ajout récent, qui résulte de l'article 28 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 29 du présent projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article L. 511-1 du code de l'environnement qui se distingue sur deux points :

– d'une part, elle ne fait pas mention des paysages parmi les critères d'appréciation des installations classées, car le présent projet de loi a été adopté en conseil des ministres antérieurement à la publication de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 précitée ;

– d'autre part, elle ajoute « *l'utilisation rationnelle de l'énergie* » parmi les intérêts protégés par le régime des installations classées.

III. La position de votre commission

Votre commission, sur proposition de votre rapporteur, a adopté un amendement qui rétablit la mention des paysages parmi les intérêts protégés que doivent prendre en compte les installations classées pour l'environnement et confirme l'adjonction du critère de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Actuellement, sur la base d'un simple arrêté ministériel, le préfet ne peut que constater l'utilisation incorrecte de l'énergie par une installation classée et demander à ce que ceci soit corrigé. En incorporant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans la liste des intérêts protégés, le présent projet de loi permettra au préfet d'imposer des prescriptions en ce sens, dès le stade préalable du classement.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Énergies renouvelables

Article 30

(Article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales et loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur)

Dispositions relatives aux réseaux de chaleur

Commentaire : cet article tend, d'une part, à permettre la prolongation de la durée de concession d'un réseau de chaleur en raison d'investissements liés au développement des énergies renouvelables, d'autre part, à simplifier la procédure de classement des réseaux de chaleur utilisant majoritairement des énergies renouvelables ou fatales.

I. Le droit en vigueur

Un réseau de distribution de chaleur, ou réseau de chauffage urbain, est une installation qui comprend une ou plusieurs sources de chaleur, un réseau primaire de canalisations empruntant la voirie publique ou privée et aboutissant à des postes de livraison de la chaleur aux utilisateurs, les sous-stations.

En 2002, le Syndicat national du chauffage urbain a recensé 394 réseaux de chaleur, qui ont vendu au total 23,2 TWh et consommé 26 TWh¹. Les deux tiers de la chaleur produite vont à l'habitat, un peu plus d'un million de logements étant desservis, dont les trois quarts de logements sociaux. Les hôpitaux et les établissements scolaires consomment la moitié de la chaleur non absorbées par l'habitat. Les réseaux de distribution de chaleur représentent environ 5 % de la chaleur consommée par le secteur résidentiel et tertiaire en France, alors que cette proportion est de 12 % en Allemagne, 17 % en Autriche et autour de 50 % au Danemark.

¹ En effet, le rendement énergétique d'un réseau de chaleur n'est pas de 100 %. Mais la chaleur délivrée est directement utilisable par les consommateurs, alors que le gaz, le fioul ou l'électricité que ceux-ci peuvent acheter par ailleurs doivent encore être convertis en chaleur, dans des installations de chauffage dont le rendement n'est pas forcément meilleur.

A. La prolongation des concessions de service public

La plupart des réseaux de chaleur sont juridiquement organisés sous la forme de délégations de service public. L'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales pose comme principe que les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée et précise que, lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.

Cette même disposition prévoit que la délégation de service public ne peut être prolongée que dans deux cas :

– pour des motifs d'intérêt général, la durée de la prolongation ne pouvant alors excéder un an ;

– lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique et à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

Dans les deux cas, la prolongation ne peut intervenir qu'après un vote de l'assemblée délibérante de la collectivité délégante.

Ce cadre juridique se prête mal à la prolongation d'une concession de réseau de chaleur motivée par la volonté de développer les énergies renouvelables, qui implique des investissements souvent importants et nécessitant une longue durée d'amortissement.

B. Le classement des réseaux de chaleur

La loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, ainsi que son décret d'application n° 81-542 du 13 mai 1981, ont instauré un dispositif de classement des réseaux de chaleur qui poursuivait, dans un contexte de crise énergétique, deux objectifs principaux : l'utilisation de la chaleur fatale (issue de procédés industriels, d'usines d'incinération d'ordures ménagères) et l'utilisation de combustibles nationaux. Ce dispositif a été modifié par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie et son décret d'application n° 99-360 du 5 mai 1999, qui l'ont réorienté vers la prévention des pollutions atmosphériques locales et vers la promotion des énergies renouvelables et de la cogénération.

Le classement d'un réseau de distribution de chaleur, par arrêté préfectoral et après enquête publique, a pour conséquence la définition, dans les limites de la zone de desserte de ce réseau, d'un ou plusieurs périmètres de

développement prioritaire à l'intérieur desquels le raccordement au réseau peut être imposé à toute installation nouvelle.

Toutefois, en raison de sa lourdeur, cette procédure de classement n'a été utilisée qu'une seule fois depuis sa création en 1980.

II. Le dispositif du projet de loi

A. La prolongation des concessions de réseaux de chaleur

Le **paragraphe I** de l'article 30 du projet de loi modifie la rédaction de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales de manière à ajouter explicitement les investissements pour le développement des énergies renouvelables parmi les causes qui peuvent justifier la prolongation d'une concession de service public. Toutefois, afin d'éviter les effets d'aubaine, la prolongation n'est possible que si la durée restant à courir de la concession est d'au moins trois ans.

La modification proposée de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales couvre également le cas d'une prolongation de concession motivée par la réalisation d'une opération pilote d'injection et de stockage de CO₂, prévue à l'article 28 du présent projet de loi, à la condition que la prolongation n'excède pas la durée restant à courir de l'autorisation d'injection et de stockage.

B. La simplification de la procédure de classement

Le **paragraphe II** modifie la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie, de manière à simplifier la procédure de classement d'un réseau de chaleur.

Le 1° propose une nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi précitée qui réserve la possibilité de classement aux réseaux de distribution de chaleur ou de froid alimentés à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération, dotés de dispositifs de comptage des quantités d'énergie livrées par point de livraison, et dont l'équilibre financier pendant la période d'amortissement des installations est assuré au vu des besoins à satisfaire et compte tenu des conditions tarifaires prévisibles. La possibilité de classement d'un réseau alimenté par de la chaleur produite par cogénération est supprimée.

La compétence pour prononcer le classement est transférée du préfet à la collectivité territoriale. L'enquête publique est supprimée, mais l'avis de la commission consultative des services publics locaux, lorsqu'elle existe, est prévu.

Le 2° propose une nouvelle rédaction de l'article 6 de la loi précitée qui confirme le principe de la définition d'un ou plusieurs périmètres de développement prioritaire au sein de la zone de desserte du réseau, et précise

que la collectivité doit veiller, en liaison avec les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz, à la bonne coordination entre les différents plans de développement des réseaux d'énergie.

Le 3^o propose une nouvelle rédaction de l'article 7 de la loi précitée qui confirme la possibilité d'imposer, dans les périmètres de développement prioritaire, le raccordement au réseau de toute installation d'un bâtiment neuf ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants, qu'il s'agisse d'installations industrielles ou d'installations de chauffage de locaux, de climatisation ou de production d'eau chaude, excédant un niveau de puissance de 30 kilowatts.

Il peut être dérogé à l'obligation de raccordement, sur décision de la collectivité, lorsque les installations ne peuvent être raccordées au réseau dans des conditions techniques ou économiques satisfaisantes ou dans le délai nécessaire pour assurer la satisfaction des besoins des usagers. Le refus de dérogation doit être motivé, et, à l'inverse, la dérogation est réputée accordée à défaut de réponse dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la demande.

Le 4^o propose une nouvelle rédaction de l'article 11 de la loi précitée qui renvoie les conditions d'applications à un décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil de la concurrence.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve ces dispositions de nature à favoriser le développement des réseaux de chaleur alimentés par des énergies renouvelables ou fatales. Actuellement, seulement 18 % des réseaux utilisent ces types d'énergies dans une proportion supérieure à 50 %.

Toutefois, elle propose, sur un amendement de votre rapporteur, **que le classement du réseau soit conditionné à la pérennité de la ressource en énergie renouvelable ou de récupération**. En effet, il lui paraît prudent, préalablement à la décision de classement d'un réseau de chaleur dont la durée peut atteindre trente ans, de s'assurer la disponibilité de la ressource en énergie renouvelable en quantité suffisante, notamment pour la biomasse, sur la durée de la période d'amortissement des installations.

Elle a également supprimé, sur un amendement de votre rapporteur, les précisions relatives à la manière dont doit être justifiée et appréciée la condition d'équilibre financier pendant la période d'amortissement des installations, pour les renvoyer au décret d'application.

Votre commission a maintenu, sur un amendement de M. Marcel Deneux et les membres du groupe Union centriste, la **procédure d'enquête publique** actuellement prévue préalablement à la décision de classement.

Alors que le texte du projet de loi en faisait une simple faculté, elle a fait **obligation** à la collectivité concédante, par deux amendements identiques

de votre rapporteur et de M. Marcel Deneux et les membres du groupe Union centriste, **d'abroger le classement** lorsque la condition relative à l'alimentation à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération cesse d'être remplie ou lorsque le réseau ne remplit plus les exigences réglementaires en matière de comptage des quantités d'énergie livrée.

Enfin, votre commission, sur un amendement de votre rapporteur, a prévu que le délégataire du réseau puisse donner son avis sur les décisions de dérogation à l'obligation de raccordement. En effet, les dérogations ont souvent un impact sur le programme d'investissement du réseau de chaleur et sur l'équilibre économique du contrat de concession.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 31

Comptage de l'énergie livrée par les réseaux de chaleur

Commentaire : cet article tend à rendre obligatoire, dans un délai de cinq ans, l'installation de compteurs d'énergie aux points de livraison des réseaux de chaleur.

I. Le droit en vigueur

Le réseau primaire de canalisations d'un réseau de distribution de chaleur aboutit à des points de livraison : les sous-stations. En aval, la distribution intérieure de chaleur emprunte un réseau secondaire indépendant. En général, le transfert de chaleur du réseau primaire au réseau secondaire s'effectue au moyen d'un échangeur de telle sorte que les fluides ne sont pas en contact.

Selon les cas, la responsabilité du gestionnaire du réseau s'arrête à l'entrée ou à la sortie de l'échangeur. La plupart des sous-stations dispose d'un dispositif de comptage de la chaleur destiné à la facturation des abonnés. Mais ce n'est pas systématiquement obligatoire. Or, en l'absence d'un tel dispositif de comptage de la chaleur effectivement livrée, le gestionnaire est peu incité à lutter contre les pertes de chaleur du réseau.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 31 du présent projet de loi fait obligation aux exploitants des réseaux de chaleur d'installer, dans un délai de cinq ans, un dispositif de comptage aux points de livraison, c'est-à-dire au pied des immeubles alimentés.

III. La position de votre commission

Votre commission a apporté à cet article une simple modification rédactionnelle.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 32

Eléments de tarification des réseaux de chaleur

Commentaire : cet article prévoit que les abonnés à un réseau de chaleur peuvent demander un réajustement de la puissance souscrite après avoir réalisé des travaux de rénovation.

I. Le droit en vigueur

La tarification des réseaux de chaleur comprend deux composantes : d'une part, un terme variable proportionnel à la consommation d'énergie de l'abonné et représentatif de l'énergie primaire consommée par l'utilisateur et, d'autre part, un terme fixe proportionnel à la puissance souscrite et représentatif du coût d'amortissement des installations et des charges fixes d'exploitation du réseau.

Le terme fixe est soumis à la TVA au taux réduit de 5,5 %, tandis que le terme variable est soumis à la TVA au taux normal de 20,6 %, sauf dans le cas des réseaux de chaleur alimentés au moins à 60 % par des énergies renouvelables ou de récupération, pour lequel le taux réduit de 5,5 % est applicable.

Ce principe de séparation entre les dépenses correspondant aux quantités d'énergie livrées et celles liées à l'exploitation des installations, posé par l'article 3 bis de la loi n° 74-908 du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie, a pour but d'inciter les abonnés à économiser l'énergie.

En effet, toute économie dans leur consommation entraîne une diminution proportionnelle du terme variable qui leur est facturé.

Toutefois, la part fixe de l'abonnement constitue souvent en pratique une part importante de la facture totale. De ce fait, lorsque l'abonné réalise de gros travaux d'amélioration de la performance énergétique de son bâtiment, il n'en tire pas un gain à la hauteur des économies engendrées.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 32 du présent projet de loi prévoit que pour les bâtiments réhabilités raccordés à un réseau de chaleur, la puissance souscrite dans le cadre des contrats existants peut faire l'objet d'un réajustement à la demande des souscripteurs après travaux, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

III. La position de votre commission

Cet article donne une base légale aux demandes d'ajustement à la baisse de leur abonnement que les utilisateurs d'un réseau de distribution de chaleur pourront adresser à l'exploitant, après avoir réalisé des travaux d'isolation de leur bâtiment.

Votre commission approuve cette disposition de nature à favoriser les économies d'énergie, et l'a adoptée en lui apportant une simple modification rédactionnelle.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 33

(Article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité)

Extension aux départements et aux régions du bénéfice de l'obligation d'achat d'électricité

Commentaire : cet article, d'une part, étend aux départements et aux régions le bénéfice de l'obligation d'achat pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables et, d'autre part, exclut les éoliennes maritimes des zones de développement de l'éolien.

I. Le droit en vigueur

L'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité prévoit que EDF, ainsi que les distributeurs non nationalisés, sont tenus de conclure un contrat pour l'achat de l'électricité produite par :

– les installations qui valorisent des déchets ménagers ou assimilés, ou qui visent l'alimentation d'un réseau de chaleur ;

– les installations qui utilisent les énergies renouvelables ou qui mettent en œuvre des techniques performantes en termes d'efficacité énergétique, telles que la cogénération, à l'exception de celles utilisant l'énergie mécanique du vent implantées dans les zones interconnectées au réseau métropolitain continental ;

– les installations qui utilisent l'énergie mécanique du vent implantées dans le périmètre d'une zone de développement de l'éolien ;

– les installations qui valorisent des énergies de récupération.

La production et la vente d'électricité sont des activités concurrentielles que les collectivités publiques ne peuvent exercer que sur autorisation de la loi. Ainsi, l'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales autorise les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à aménager et à exploiter des installations hydroélectriques, des installations utilisant les autres énergies renouvelables, des installations de valorisation des déchets ménagers, ou des installations de cogénération. Le même article précise que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale bénéficient, à leur demande, de l'obligation d'achat de l'électricité dans les conditions prévues à l'article 10 de la loi du 10 février 2000 précitée.

A défaut d'une disposition légale équivalente, les départements et les régions ne peuvent bénéficier de l'obligation d'achat de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables.

II. Le dispositif du projet de loi

Le **paragraphe I** de l'article 33 du projet de loi autorise les départements et les régions à aménager et exploiter, faire aménager ou faire exploiter, des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables entrant dans le champ des 2° et 3° de l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Cette faculté s'entend sous réserve de l'autorisation, nominative et incessible, qui est délivrée par le ministre chargée de l'énergie en application de l'article 7 de la loi précitée. Les installations concernées doivent être implantées sur les territoires respectifs des départements et régions, et être

liées à des équipements assurant des missions de service public relevant de leurs compétences propres.

Le **paragraphe II** exclut des zones de développement de l'éolien les installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées sur le domaine public maritime ou dans la zone économique exclusive, tout en maintenant à leur profit l'obligation d'achat de l'électricité qu'elles produisent.

III. La position de votre commission

Votre commission estime équitable que les régions et les départements puissent bénéficier, comme les communes, de l'obligation d'achat pour l'électricité qu'elles pourront produire à partir de sources d'énergies renouvelables.

De même, elle approuve l'exclusion des éoliennes maritimes du champ des zones de développement de l'éolien, qui apparaissent inadaptées compte tenu de la difficulté de délimiter le territoire des communes en mer, à la condition qu'elles continuent de bénéficier de l'obligation d'achat de l'électricité produite.

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement de M. Thierry Repentin et les membres du groupe socialiste et apparentés, qui complète l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale **pour permettre à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) accueillant un parc éolien d'instaurer une dotation de solidarité afin de partager la ressource fiscale afférente avec des EPCI limitrophes**. En effet, la répartition des recettes fiscales est une question importante pour un développement harmonieux et mieux accepté des éoliennes dans notre pays.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 34

(Article 10-1 de la loi n° 2000-108 (cf. sous article 33) et articles L. 553-2 à L. 553-4 du code de l'environnement)

Développement maîtrisé de l'énergie éolienne

Commentaire : cet article précise les critères pris en compte pour la définition des zones de développement de l'éolien et prépare le passage

des éoliennes sous le régime des installations classées pour l'environnement.

I. Le droit en vigueur

A. Les instruments de planification territoriale

Les zones de développement de l'éolien (ZDE) ont été instaurées par l'article 37 de la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, qui a introduit un article 10-1 dans la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Les zones de développement de l'éolien sont arrêtées par le préfet du département sur proposition des communes concernées ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve de l'accord des communes situées dans le périmètre proposé. **Elles sont définies sur la base de trois critères : le potentiel éolien de la zone ; les possibilités de raccordements aux réseaux électriques ; la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés.**

Par ailleurs, l'article L. 553-4 du code de l'environnement prévoit que les régions peuvent mettre en place un schéma régional éolien, après avis des départements et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.

B. Les procédures d'autorisation

Actuellement, la procédure préalable à la mise en service des éoliennes repose essentiellement sur la procédure du permis de construire. La délivrance de ce dernier par le préfet est précédée d'une étude d'impact et d'une enquête publique pour les éoliennes de plus de 50 mètres de hauteur, en application des articles L. 553-2 et R. 123-1 du code de l'environnement. Les éoliennes comprises entre 12 et 50 mètres sont soumises à notice d'impact. En dessous de 12 mètres, elles ne sont soumises à aucune procédure.

Les éoliennes sont également réglementées en matière de bruit, en application des articles R. 1334-31 à R. 1334-37 du code de la santé publique. La réglementation sur les perturbations électromagnétiques ne permet pas, dans son état actuel, de prendre en compte correctement les éoliennes.

Le Gouvernement a annoncé son intention de modifier le régime d'autorisation des éoliennes, pour le faire entrer dans le champ des installations classées pour l'environnement (ICPE). En effet, il considère que l'augmentation constatée et prévisible de la taille des parcs éoliens rend nécessaire de **mettre en place un régime administratif plus robuste, assorti d'une police administrative spéciale.** Cette entrée des éoliennes dans le régime des ICPE ne relève pas de la loi, mais se fera par une simple

modification du décret fixant la nomenclature des installations classées prévue par l'article L. 511-2 du code de l'environnement.

II. Le dispositif du projet de loi

Le 1^o du **paragraphe I** de l'article 34 du projet de loi élargit les critères pris en compte pour définir les zones de développement de l'éolien à la « *possibilité pour les projets à venir de préserver, dans la zone choisie, la commodité du voisinage, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

Le 2^o du **paragraphe I** reprend les mêmes critères pour l'appréciation des projets de zones de développement de l'éolien.

Le 3^o du **paragraphe I** prévoit que la décision du préfet intervient après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques, en plus de l'avis déjà donné actuellement par la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

Le **paragraphe II** prévoit que les zones de développement de l'éolien créées postérieurement à la publication du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie établi en application de l'article L. 222-1 du code de l'environnement (créé par l'article 23 du projet de loi) doivent être compatibles avec les orientations dudit schéma.

Le **paragraphe III** prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2010, la suppression de trois dispositions du code de l'environnement spécifiques aux éoliennes :

– l'article L. 553-2 qui prévoit la réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique pour les éoliennes dont la hauteur du mât dépasse 50 mètres, et d'une notice d'impact pour les autres ;

– l'article L. 553-3 qui prévoit que l'exploitant d'une installation éolienne doit constituer les garanties financières nécessaires au démantèlement de l'installation et à la remise en état du site à la fin de l'exploitation ;

– l'article L. 553-4 qui prévoit que les régions peuvent mettre en place un schéma régional éolien, après avis des départements et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.

La suppression de ces dispositions prépare le basculement des éoliennes dans le régime des installations classées.

PROPOSITION DE LOI TENDANT À RENDRE OBLIGATOIRE LA CONSULTATION DES CITOYENS PRÉALABLEMENT À L'IMPLANTATION D'ÉOLIENNES DE GRANDE HAUTEUR

La proposition de loi présentée le 17 mars 2008 par M. Philippe Marini et 71 de ses collègues¹ a pour objet de rendre obligatoire, avant tout projet d'implantation d'éoliennes soumis à enquête publique (c'est-à-dire les éoliennes de plus de 50 mètres de hauteur), une consultation des électeurs au sens des articles L. 1112-15 à L. 1112-22 du code général des collectivités territoriales.

Le résultat de cette consultation, qui concernerait non seulement la commune d'implantation, mais aussi celles qui seraient visuellement affectées par le projet, ne s'imposerait pas juridiquement aux conseils municipaux concernés, qui resteraient maîtres de leur décision.

Le périmètre concerné par cette consultation serait fixé par les communes concernées sur la base du rapport du commissaire enquêteur qui serait tenu de prendre en compte l'impact visuel de l'implantation. Chaque commune aurait le choix d'organiser la consultation sur la totalité de son ressort ou dans les seuls secteurs géographiques affectés visuellement par le projet.

D'après l'exposé des motifs de la proposition de loi, ses auteurs sont préoccupés principalement par les « nuisances, notamment visuelles, (...) pour les riverains », ainsi que par la « défiguration des paysages avoisinants ».

Votre rapporteur rappelle que l'impact des éoliennes sur les paysages est actuellement déjà pris en compte au moment de la définition des zones de développement de l'éolien, et le sera à nouveau au moment de l'enregistrement ou de l'autorisation des projets concrets d'éoliennes, dès lors que ceux-ci seront soumis au régime des installations classées pour l'environnement.

Par ailleurs, l'article L. 553-2 du code de l'environnement, que cette proposition de loi propose de compléter, est abrogé par l'article 34 du présent projet de loi.

¹ Proposition de loi n° 230 (2007-2008) présentée par MM. Philippe Marini, Gérard Bailly, José Balareello, Bernard Barraux, René Beaumont, Claude Belort, Roger Besse, Paul Blanc, Pierre Bordier, Mme Brigitte Bout, M. Dominique Braye, Mme Paulette Brisepierre, MM. Louis de Broissia, Christian Cambon, Jean-Claude Carle, Gérard César, Jean-Pierre Chauveau, Marcel-Pierre Cléach, Serge Dassault, Mme Isabelle Debré, M. Robert del Picchia, Mme Béatrice Descamps, MM. Eric Doligé, Michel Doublet, n Alain Duffaut, André Dulait, Mme Bernadette Dupont, M. Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Hubert Falco, Jean Faure, André Ferrand, Alain Fouché, Jean-Pierre Fourcade, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Jacques Gautier, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Alain Gournac, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Grouillot, Michel Guerry, Hubert Haenel, Pierre Hérisson, Michel Houel, Mme Christiane Hummel, MM. Benoît Huré, Pierre Jarlier, Jean-Jacques Juilhard, Marc Laménie, Gérard Larcher, André Lardeux, Robert Laufoaulu, Jean-René Lecerf, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Roland du Luart, Mmes Luceinne Malovry, Colette Mélot, M. Alain Milon, Mme Jacqueline Panis, MM. Ladislas Poniatowski, Jean-Pierre Raffarin, Henri de Raincourt, Henri de Richemont, Mme Esther Sittler, M. Yannick Texier et Mme Catherine Troendle.

L'article L. 1112-16 du code des collectivités territoriales prévoit qu'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales d'une commune peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. Cette disposition permet déjà qu'une consultation soit organisée dans une commune où l'opposition à un projet de parc éolien serait forte. Votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité d'en faire une obligation systématique, au risque de rendre plus difficile le développement de l'énergie éolienne.

Sur le fond, votre rapporteur relève qu'une enquête d'opinion réalisée par le CREDOC, rendue publique le 12 juin 2009 par le MEEDDAT, montre que 72 % de la population française est favorable à l'implantation d'éoliennes sur le territoire de sa commune, cette adhésion étant encore plus forte dans les petites communes.

III. La position de votre commission

L'objectif de 23 % d'énergies renouvelables en 2020 implique de passer d'une production de 16 millions de tonnes équivalent pétrole en 2006, à 36 millions en 2020. L'énergie éolienne représente un quart de cet effort additionnel de 20 millions de tonnes équivalent pétrole.

Ce développement de l'éolien est à la portée de notre pays, car la France dispose du deuxième gisement de vent en Europe et bénéficie de trois régimes de vents décorrélés sur ses différentes façades maritimes (Méditerranée, Atlantique, Manche).

Concrètement, **il faudra passer de 0,2 million de tonnes équivalent pétrole produites par l'éolien en 2006, à 5 millions en 2020.** Mais, compte tenu de l'augmentation de la taille et de la puissance unitaire des éoliennes, ce développement suppose seulement de passer de **2.000 à environ 8.000 éoliennes.**

A. La définition des zones de développement de l'éolien

Votre commission a examiné plusieurs amendements tendant à simplifier la liste des critères pris en compte pour la définition des zones de développement de l'éolien. En effet, la multiplicité des critères proposés par l'article 34 du présent projet de loi risque de rendre plus difficile la création de nouvelles ZDE, en donnant des arguments aux opposants aux éoliennes. Votre commission a finalement adopté un amendement de votre rapporteur, qui conditionne la définition d'une ZDE à la « *possibilité pour les projets à venir de préserver la sécurité publique, les paysages, la biodiversité, les monuments historiques et les sites remarquables et protégés ainsi que le patrimoine archéologique* ».

Elle a également adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteur qui évite, dans le même article 10-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service

public de l'électricité, de répéter à l'identique cette liste de critères pour l'appréciation des projets de ZDE.

Elle a adopté un amendement de M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste précisant que le préfet qui définit les ZDE est celui du département.

Elle a adopté deux amendements de M. Didier Guillaume permettant aux établissements publics de coopération intercommunale limitrophes du périmètre d'un projet de ZDE de donner leur avis sur ce projet, et également d'être consultés lors des procédures d'autorisation d'urbanisme pour les projets éoliens situés hors d'une ZDE.

B. L'accompagnement du passage sous le régime des ICPE

Votre rapporteur ne cache pas que la décision du Gouvernement de placer les éoliennes sous le régime des installations classées ne l'enthousiasme pas. Il considère que c'est un mauvais signal que l'on envoie à la population, et un gage que l'on donne aux opposants à cette forme d'énergie. Toutefois, il n'a pas conseillé à la commission de s'opposer à cette décision, qui peut effectivement contribuer à faciliter la gestion des projets éoliens par les pouvoirs publics, mais lui a proposé d'adopter cinq amendements qui visent à accompagner le passage des éoliennes sous le régime ICPE.

● Report d'un an de l'intégration dans le régime ICPE

Le report initialement proposé par l'article 34 du projet de loi pour intégrer les éoliennes dans le régime des installations classées, au 1^{er} janvier 2010, est manifestement trop bref. Concrètement, un décret en Conseil d'Etat modifiant la nomenclature des installations classées, puis un arrêté ministériel fixant les règles techniques applicables aux éoliennes, seront nécessaires. Votre commission vous propose donc de reporter à un an après la publication de la loi l'abrogation de l'article L. 553-2 du code de l'environnement, qui prépare le passage sous le régime ICPE.

● Préservation des droits à réaliser des projets déjà acquis

En l'absence de dispositions expresses, le passage des éoliennes dans le régime ICPE entraînerait la perte des droits à réaliser des projets acquis sous le régime antérieur. Votre commission vous propose donc de rétablir dans le code de l'environnement un article L. 553-1 qui autorise la réalisation des installations pour lesquelles le permis de construire a été régulièrement délivré, sans contraindre les pétitionnaires en cours de procédure sous le régime actuel à recommencer une nouvelle procédure sous le régime des installations classées.

● Maintien des garanties financières

De manière assez surprenante, le texte initial de l'article 34 du projet de loi proposait d'abroger, en même temps que l'article L. 553-2 du code de l'environnement, l'article L. 553-3 relatif aux garanties financières pour le

démantèlement des éoliennes et la remise en état des sites à la fin de l'exploitation. Votre commission vous propose de maintenir cette disposition, afin de conserver les garanties financières auxquelles sont actuellement assujetties les éoliennes.

● **Raccourcissement des délais de recours**

Actuellement, les délais de recours qui s'appliquent aux éoliennes sont ceux du permis de construire, soit deux mois. Or, le délai de recours pour les installations classées par l'article L. 514-6 du code de l'environnement est, sauf cas particulier, de quatre ans pour les tiers. Un délai de recours aussi long serait un facteur d'insécurité juridique majeur pour les porteurs de projets d'éoliennes. Votre commission vous propose donc de déroger aux dispositions de l'article L. 514-6 pour maintenir le délai de recours applicable aux éoliennes dans des limites raisonnables, soit deux mois pour les demandeurs ou exploitants eux-mêmes, et six mois pour les tiers.

● **Inopposabilité des documents d'urbanisme aux éoliennes**

Les documents d'urbanisme comprennent souvent des dispositions particulières de limitation ou d'interdiction concernant les installations classées, notamment en zone rurale. Le basculement des éoliennes dans le régime ICPE reviendrait à interdire, au titre des règlements d'urbanisme, de nombreux sites qui sont actuellement propices pour le développement de l'éolien. Votre commission vous propose donc de permettre, en attendant la révision du document d'urbanisme, que des permis de construire continuent d'être délivrés pour les éoliennes conformément au règlement antérieur.

● **Dispense du permis de construire pour les éoliennes en mer**

Les éoliennes en mer sont actuellement soumises à trois procédures d'autorisation : l'étude d'impact et l'enquête publique spécifiques aux éoliennes, l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, et le permis de construire. Votre commission vous propose de dispenser les constructions, aménagements, installations et travaux implantés en mer de l'obtention du permis de construire et du respect des dispositions d'urbanisme. Ainsi, les éoliennes en mer ne seront plus soumises qu'à deux procédures : celle du classement ICPE et celle de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 35

(Loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique)

Aménagement de la redevance sur les concessions hydroélectriques

Commentaire : cet article prépare le renouvellement des concessions hydroélectriques en aménageant la redevance sur les ventes d'électricité perçue au profit de l'Etat et des départements concernés

I. Le droit en vigueur

L'article premier de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique déclare que « *nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat* ». Il précise qu'aucune concession ou autorisation ne sera accordée sans avis préalable des conseils généraux des départements, représentant des intérêts collectifs régionaux, sur le territoire desquels l'énergie est aménagée.

Il existe **trois régimes juridiques** selon la puissance de l'installation et sa date de création :

– la **concession** pour les chutes de puissance maximale brute supérieure ou égale à 4,5 Mégawatt (MW) est octroyée par décret en Conseil d'Etat, sur rapport du ministre chargé de l'industrie, pour les installations dont la puissance est supérieure à 100 MW, ou par arrêté préfectoral si la puissance est comprise entre 4,5 et 100 MW. Un cahier des charges, annexé à la concession, précise les principales caractéristiques (cote de retenue, hauteur de chute, débit dérivé, débit réservé, puissance, etc.) et dispositions d'exploitation de la chute. Les biens de la concession, c'est-à-dire l'installation de production d'électricité avec ses machines, font retour à l'Etat en fin de concession ;

– **l'autorisation** pour les chutes de puissance maximale brute inférieure à 4,5 MW est octroyée par le préfet. L'instruction est conduite par le service chargé de la police de l'eau. Le règlement d'eau définit également les modalités d'exploitation de la chute d'eau. Les ouvrages sont la propriété privée du permissionnaire, qui doit s'assurer de la maîtrise foncière des terrains ;

– les **installations fondées en titre** (souvent associées à d'anciens moulins) et les chutes de moins de 150 kW.

L'article 9 de la loi du 16 octobre 1919 précitée prévoit que les concessionnaires sont assujettis au paiement de **redevances proportionnelles**, soit au nombre de kilowatts-heure produits, soit aux dividendes ou aux bénéfices répartis, ces deux redevances pouvant éventuellement se cumuler. Un tiers de la redevance proportionnelle est réparti par l'Etat entre les

départements et les communes sur le territoire desquels coulent les cours d'eau utilisés. La moitié du produit de cette fraction de la redevance est attribuée aux départements, l'autre moitié est attribuée aux communes. La répartition est faite proportionnellement à la puissance hydraulique moyenne devenue indisponible dans les limites de chaque département et de chaque commune du fait de l'usine.

La loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a introduit dans la loi du 16 octobre 1919 précitée un article 9-1 qui anticipe l'arrivée à échéance des concessions hydroélectriques. Il prévoit que, lors du renouvellement de celles-ci, il est institué à la charge du concessionnaire et au profit de l'Etat une redevance proportionnelle aux recettes résultant des ventes d'électricité issues de l'exploitation des ouvrages hydroélectriques concédés. Le montant de cette redevance fixée par l'acte de concession ne peut excéder 25 % des recettes. Une fraction de 40 % de la redevance est affectée aux départements sur le territoire desquels coulent les cours d'eau utilisés.

II. Le dispositif du projet de loi

Le 1° du **paragraphe I** de l'article 35 du projet de loi modifie l'article 9-1 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique sur quatre points :

– les montants des achats d'électricité pour les **pompages** sont rendus déductibles des recettes résultant des ventes d'électricité qui forment l'assiette de la redevance ;

– **le plafond de 25 % des recettes pour le montant de la redevance est supprimé**, tandis que les recettes et achats d'électricité sont calculés par référence aux prix constaté sur le marché ;

– la part de la redevance affectée aux départements concernés est réduite de 40 % à un tiers ;

– une part de la redevance égale à un sixième est affectée aux **communes** concernées.

Le 2° du **paragraphe I** modifie l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919 précitée, pour préciser que les dispositions relatives aux **réserves en énergie**, qui sont une forme de rétribution en nature des départements concernés par l'installation hydroélectrique, ne s'appliquent pas au-delà de la date de publication de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Le 3° du **paragraphe I** modifie l'article 13 de la loi du 16 octobre 1919 précitée, pour réduire de cinq ans à trois ans avant l'expiration de la concession le délai minimal que doit respecter l'administration pour prendre la décision soit de mettre fin définitivement à la concession, soit d'instituer une concession nouvelle à compter de l'expiration.

Le 4° du **paragraphe I** abroge l'article 26 de la loi du 16 octobre 1919 précitée, qui impose une condition de nationalité française pour bénéficier d'une concession ou d'une autorisation hydroélectrique, aussi bien aux personnes physiques qu'aux sociétés.

Le **paragraphe II** est une disposition de coordination avec l'article 33 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, qui a introduit un article 9-1 dans la loi du 19 janvier 1919 précitée.

Le **paragraphe III** est une disposition de transition, qui préserve l'effet des décisions de principe d'instituer une concession hydroélectrique nouvelle qui ont été notifiées aux concessionnaires avant la publication du présent texte de loi.

III. La position de votre commission

L'article 35 du projet de loi prépare le renouvellement des concessions hydroélectriques, qui sont des contrats de très longue durée, pouvant atteindre jusqu'à 75 ans. Les prochains renouvellements devraient intervenir à partir de 2012.

Votre commission approuve les principales adaptations proposées par cet article. La condition de nationalité française ne pouvait être maintenue au regard des principes du droit communautaire, qui ne s'appliquaient pas encore lorsque les concessions ont été initialement conclues. L'aménagement prévu en faveur des pompages est de nature à encourager une pratique qui optimise la capacité de production d'électricité en période de pointe. Il est également bien légitime que les communes concernées, et non plus les seuls départements, puissent bénéficier d'une fraction de la redevance. Enfin, les réserves en énergie sont une forme obsolète de rétribution en nature des départements concernés, qui doit être aujourd'hui convertie sous une forme monétaire.

Toutefois, votre rapporteur s'est interrogé sur le bien fondé du déplafonnement complet de la redevance, qui est actuellement limitée à 25 % des recettes. Certes, le fait que les installations hydroélectriques soient désormais complètement amorties rend leur exploitation extrêmement rentable et peut justifier un relèvement de la redevance. Mais un déplafonnement complet pourrait entraîner, lors de la mise aux enchères des concessions à renouveler, une concurrence effrénée entre les candidats. Chacun proposerait à l'autorité adjudicatrice le taux de redevance le plus élevée possible afin d'emporter la décision d'attribution, au risque de négliger ultérieurement la gestion professionnelle et patrimoniale des concessions hydroélectriques.

C'est pourquoi votre commission a adopté, sur proposition de votre rapporteur, un amendement qui maintient le principe d'un taux plafond fixé par l'autorité concédante dans le cadre de la procédure de mise en concurrence. Le niveau de ce taux plafond sera déterminé au cas par cas, en fonction des données économiques de chacune des concessions

hydroélectriques concernées. De cette manière, la concurrence entre les candidats ne s'exercera pas exclusivement sur le taux de la redevance, mais aussi sur les aspects relatifs à l'entretien et à la sécurité des ouvrages, ainsi qu'à la recherche d'améliorations environnementales.

Votre commission a également adopté un amendement présenté par M. Thierry Repentin et les membres du groupe socialiste rattachés et apparentés, qui prévoit que la fraction d'un sixième de la redevance réservée aux communes puisse être affectée à leurs groupements, sous réserve de l'accord explicite de chacune d'entre elles.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 35 bis (nouveau)
(Article 200 *quater* du code général des impôts)

Incitation fiscale au renouvellement des chaudières à bois

Commentaire : cet article introduit par votre commission relève de 25 % à 40 % le taux du crédit d'impôt pour le renouvellement des chaudières à bois et autres biomasses.

I. Le droit en vigueur

Le régime du crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable résulte de l'article 5 de la loi de finances pour 2000 et est codifié à l'article 200 *quater* du code général des impôts.

Ce crédit d'impôt ne concerne que **l'habitation principale**, que ce soit en tant que propriétaire-occupant, propriétaire-bailleur ou locataire, et s'applique :

–aux dépenses réalisées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2012 au titre de **l'acquisition de chaudières à condensation, de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage** ;

–au coût des équipements, payés entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2012, de **production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou des pompes à chaleur autres que air/air**, dont la finalité essentiel est la production de chaleur ;

–au coût des équipements, payés entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2012, de **raccordement à un réseau de chaleur alimenté**

majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération ;

–au coût des équipements, payés entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2012, de **récupération et de traitement des eaux pluviales** ;

–aux dépenses réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012 au titre de la **pose de matériaux d'isolation thermique** des parois opaques ou de la réalisation d'un **diagnostic de performance énergétique**.

Les taux du crédit d'impôt est en règle générale de 25 %, mais s'élevait jusqu'à l'an dernier à 50 % pour les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou les pompes à chaleur.

Toutefois, l'article 109 de la loi n° 2008-1425 du 26 décembre 2008 de finances pour 2009 est venue réduire cet avantage fiscal en prévoyant que, **pour les pompes à chaleur et les chaudières et équipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendants fonctionnant au bois et autres biomasses, ce taux de 50 % sera ramené à 40 % en 2009, puis à 25 % à compter de 2010**. Le taux est stabilisé à 40 % lorsque ces appareils sont installés dans un logement achevé avant le 1^{er} janvier 1977 et que les dépenses sont réalisées dans la deuxième année suivant l'acquisition de ce logement.

III. Le texte adopté par votre commission

La réduction sur deux ans de 50 % à 25 % du taux du crédit d'impôt pour les pompes à chaleur et les chaudières et équipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendants fonctionnant au bois et autres biomasses a été justifiée par le Gouvernement, lorsqu'il a proposé au Parlement de la voter dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2009, par le fait que la croissance très soutenue des ventes de ces appareils rend moins nécessaire un soutien public. L'économie attendue de cette réduction de l'incitation fiscale est de 220 millions d'euros pour 2010.

Actuellement, le parc d'appareils de chauffage au bois domestique, dont la plupart ont été installés avant 2000, a des performances énergétiques et environnementales faibles. Les rendements énergétiques sont souvent médiocres, et les émissions polluantes importantes. Toutefois, depuis la mise en place en 2000 d'un label de qualité, la performance énergétique et environnementale moyenne des appareils vendus n'a cessé de croître.

Le renouvellement des appareils anciens par des appareils modernes, performants et peu consommateurs de combustible risque d'être freiné par la réduction de l'avantage fiscal.

C'est pourquoi votre commission a adopté le présent article additionnel, sur un amendement de M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste, **qui maintient le taux du crédit d'impôt à 40 % lorsque les appareils concernés viennent en remplacement** de chaudières ou

équipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendants fonctionnant au bois ou autres biomasses déjà existants. Par ailleurs, votre commission a complètement exclu les pompes à chaleur du dispositif du crédit d'impôt.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

TITRE IV

BIODIVERSITÉ

Constitué de cinq chapitres, ce titre regroupe les articles 36 à 65 du projet de loi, qui traitent de la protection et de la valorisation de la biodiversité dans ses formes les plus diverses.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à l'agriculture

Constitué des articles 36 à 44, ce premier chapitre contient des dispositions relatives, notamment, aux produits phytopharmaceutiques, à la protection des périmètres de captage, à la certification environnementale des exploitations agricoles, à l'usage de produits lubrifiants dans les zones naturelles sensibles ou au dédommagement des agriculteurs bio dépossédés de leurs terres.

Article 36

(Articles L. 254-1 à L. 254-12 [nouveau] du code rural)

Encadrement des activités de vente, d'application et de conseil des produits phytopharmaceutiques

Commentaire : cet article renforce l'encadrement des activités de mise en vente, vente, distribution à titre gratuit, application et conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, en prévoyant notamment de nouvelles obligations en matière de formation.

I. Le droit en vigueur

Le chapitre IV (La distribution et l'application des produits phytosanitaires) du titre IV (La protection des végétaux) du livre II (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) du code rural comporte actuellement une section unique (Dispositions générales) regroupant les articles L. 254-1 et L. 254-2.

Ces deux articles règlementent actuellement les activités de vente et d'application de produits phytopharmaceutiques à usage agricole. Ils les subordonnent toutes deux à la détention d'un agrément ainsi que, pour la première, à la tenue d'un registre.

LES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

Aux termes de l'article L.253-1 du code rural, les produits phytopharmaceutiques s'entendent des préparations contenant une ou plusieurs substances actives et les produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés présentés sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur final, destinés à :

- protéger les végétaux ou produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action ;
- exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, dans la mesure où il ne s'agit pas de substances nutritives ;
- assurer la conservation des produits végétaux, à l'exception des substances et produits faisant l'objet d'une réglementation communautaire particulière relative aux agents conservateurs ;
- détruire les végétaux indésirables.

Les termes de « pesticide », « produit phytosanitaire », « produit agropharmaceutique », « produit de protection des plantes », « produit de protection des cultures » ou « produit antiparasitaire » sont également fréquemment employés dans la pratique dans un sens proche de produits phytopharmaceutiques.

La liste des produits définis comme phytopharmaceutiques a été établie par le ministère chargé de l'agriculture. La famille de produits utilisée en majorité en agriculture est celle des fongicides, suivie par les herbicides et les insecticides.

On distingue trois grandes filières d'utilisation des produits phytopharmaceutiques en France, dont la première est de loin la plus importante :

- l'utilisation agricole classique ;
- l'utilisation par les jardiniers amateurs ;
- l'utilisation par la filière « espaces verts ».

Ce cadre législatif, qui peut sembler insuffisant au regard des enjeux environnementaux que représente l'usage des pesticides en matière agricole, a été identifié comme devant être enrichi lors du « Grenelle de l'environnement ». La France est en effet le pays qui, avec plus de 70.000 tonnes de produits phytosanitaires utilisés chaque année, recourt le plus à la chimie du végétal. Cet usage massif de pesticides induit des impacts négatifs sur la santé humaine –à commencer par celle des agriculteurs eux-mêmes– et l'environnement –notamment la ressource en eau– qu'il est aujourd'hui urgent de réduire.

L'engagement n° 129 pris en ce sens lors du « Grenelle de l'environnement », conformément aux orientations décidées en la matière au niveau européen, fixe un objectif général de réduction de moitié de l'usage de produits phytopharmaceutiques en dix ans, si possible. Il s'inscrit dans le cadre du plan « Ecophyto 2018 », qui décline les différents axes de travail permettant d'atteindre cet objectif.

LES HUIT AXES DU PLAN « ECOPHYTO 2018 »

Axe 1 - Evaluer les progrès en matière de diminution de l'usage des pesticides

Axe 2 - Recenser et généraliser les systèmes agricoles et les moyens connus permettant de réduire l'utilisation des pesticides en mobilisant l'ensemble des partenaires de la recherche, du développement et du transfert

Axe 3 - Innover dans la conception et la mise au point des itinéraires techniques et des systèmes de cultures économes en pesticides

Axe 4 - Former à la réduction et à la sécurisation de l'utilisation des pesticides

Axe 5 - Renforcer les réseaux de surveillance sur les bio-agresseurs et sur les effets non intentionnels de l'utilisation des pesticides

Axe 6 - Prendre en compte les spécificités des DOM

Axe 7 - Réduire et sécuriser l'usage des produits phytopharmaceutiques en zone non agricole

Axe 8 - Organiser le suivi national du plan et sa déclinaison territoriale, et communiquer sur la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques

Les axes 4 à 7 du plan « Ecophyto 2018 » font référence au renforcement de la qualification et de la professionnalisation des catégories de personnes directement impliquées dans l'usage de produits phytopharmaceutiques, c'est-à-dire celles ayant une activité de conseil, de distribution, de vente ou d'application. C'est ce volet du plan Ecophyto que le comité opérationnel n° 15 (« Agriculture écologique et productive ») a proposé de mettre en œuvre à travers le présent article du projet de loi ainsi que les deux suivants.

II. Le dispositif du projet de loi

Le projet de loi procède à une refonte totale du chapitre IV précité du code rural, afin d'introduire des obligations nouvelles en matière de formation. Ce nouveau chapitre, intitulé « La mise en vente, la vente, la distribution à titre gratuit, l'application et le conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques », est divisé en quatre sections rassemblant les articles L. 254-1 à L. 254-12.

Section 1

Conditions d'exercice

Article L. 254-1 (nouveau)

Dans son **I**, cet article, qui regroupe, clarifie et étend le contenu des articles L. 251-1 et L. 254-2 actuels, **subordonne à la détention d'un agrément** l'exercice de trois types d'activités distinctes :

- la **délivrance** à titre onéreux ou gratuit de produits phytopharmaceutiques (1°, reprenant l'article L. 254-1 actuel). Il est précisé que cette obligation pèse sur les personnes physiques comme morales, ce qui permet de couvrir les coopératives agricoles, structures acquérant des volumes importants de ces produits. La référence à des « groupements d'achat » permet de couvrir également les associations formelles ou informelles d'utilisateurs de produits phytopharmaceutiques qui se regroupent afin d'obtenir des tarifs avantageux à l'achat ;

- l'**application** de ces produits par des prestataires de services, à l'exclusion d'échanges de services à titre gratuit entre exploitants (2°, reprenant l'article L. 254-2 actuel) ;

- le **conseil professionnalisé** à l'utilisation de ces produits, indépendamment d'une activité de vente ou d'application (3°). Le fait de viser ainsi l'activité de conseil constitue une novation par rapport à la législation actuelle. Il s'agit typiquement de l'activité réalisée par des organismes non commerciaux, comme les chambres d'agriculture ou les organismes spécialisés privés de conseil.

Le **II** prévoit la **transmissibilité de l'agrément** de la personne morale principale l'ayant obtenu à ses filiales éventuelles.

Article L. 254-2 (nouveau)

Cet article **subordonne la délivrance de l'agrément** par l'autorité administrative compétente –préfet de région, qui devrait déléguer au directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)– **à la détention par la personne l'ayant demandé de certains éléments ou documents** qui garantissent la prise en charge des risques découlant de l'utilisation des pesticides, soit :

- une **assurance** en responsabilité civile professionnelle (1°) ;

- la **certification de sa capacité**, effective ou potentielle, à réaliser son activité de vente, application ou conseil sans porter atteinte à la santé humaine ni à l'environnement et en informant dûment l'utilisateur des produits (2°). Cette certification sera délivrée par un organisme tiers reconnu par l'autorité administrative –préfet de région, avec délégation en général au DRAAF–, au regard notamment de l'emploi par la personne demanderesse de personnels qualifiés en matière de produits phytopharmaceutiques ;

- un **contrat garantissant le suivi** du maintien de la certification (3°). Ce contrat serait également passé avec un organisme privé reconnu par l'administration. Il prévoira la réalisation des audits nécessaires à la délivrance, puis au maintien de la certification.

Article L. 254-3 (nouveau)

Cet article impose la certification, non seulement des professionnels de la filière phytosanitaire (I), mais également des utilisateurs directs que sont les agriculteurs (II).

Le **I** de cet article **exige des personnes qualifiées**, au vu notamment de l'aptitude desquelles sera délivré le certificat mentionné au 2° de l'article L. 254-2, **la détention d'un certificat attestant de leur compétence** en matière d'encadrement, de vente, d'application ou de conseil de produits phytopharmaceutiques. Ce certificat doit être délivré par l'autorité administrative elle-même, ou bien par un organisme habilité par elle, lequel pourrait être un établissement public national. Les centres de formation, qui participeront à la formation ou vérification des connaissances, ne seront en revanche pas directement chargés de les délivrer.

Les « fonctions d'encadrement » sont celles qui nécessiteront une certification individuelle au-delà de celle délivrée pour les agents en charge directement de la vente, de l'application ou du conseil. Le dispositif s'appliquera donc aux personnes exerçant des responsabilités opérationnelles dans les entreprises ou organismes : chefs d'entreprise (entreprises du

paysage, entreprises de travaux agricoles, organismes de conseil), chefs de rayon ou responsables de vente en distribution, chefs d'agence ou de secteur

Le **II exige également la détention d'un tel certificat pour les utilisateurs finaux** de produits phytopharmaceutiques, c'est-à-dire des agriculteurs eux-mêmes, qu'ils soient exploitants ou salariés.

Là encore, ce certificat, qui doit attester des connaissances de la personne en matière d'usage des produits phytopharmaceutiques, est délivré par l'autorité administrative ou un organisme qu'elle habilite. Son coût pèsera également sur la personne en faisant la demande.

L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DU DISPOSITIF D'AGRÉMENT ET DE FORMATION

Selon les précisions de l'étude d'impact, les coûts seraient les suivants :

- ceux des certificats devraient peser sur les personnes en demandant la délivrance. Ils devraient équivaloir à ceux délivrés pour les activités liées aux animaux de compagnie, qui s'élèvent à 36 euros. Dans l'hypothèse où 200.000 personnes par an seraient candidates à l'obtention de tels certificats, le coût global serait de 7,2 millions d'euros annuellement ;

- ceux des formations nécessaires à l'obtention de tels certificats devraient peser pour partie sur les fonds de formation. En supposant que la moitié des personnes concernées –soit 100.000 personnes environ– doive y recourir, que la durée moyenne de leur formation soit de deux jours et que leur coût moyen soit de 225 euros par personne, le coût serait de 22,5 millions d'euros par an.

Sur les trois années que prendrait la mise en œuvre de ce dispositif, le coût global s'élèverait donc à 89 millions d'euros.

Il serait toutefois plus que compensé par les économies attendues du fait :

- du moindre usage des pesticides résultant d'une meilleure formation des utilisateurs. Leur coût d'achat représentant 1,7 milliard d'euros chaque année, une réduction envisageable de 10 % de leur utilisation représenterait 170 millions d'euros d'économie ;

- de la réduction du coût des traitements liés à la pollution de l'eau potable par les pesticides, estimé à 190 millions d'euros par an et dû à 90 % aux activités agricoles. Là encore, sur la base d'une réduction de 10 % de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, l'économie serait d'environ 17 millions d'euros par an.

Le **III** prévoit le principe d'un **renouvellement régulier des certificats**, afin de s'assurer de l'actualisation des connaissances des personnes les détenant au regard de l'évolution de l'offre de produits.

La détermination de la fréquence du renouvellement n'a pour l'instant pas été arrêtée ; elle devrait néanmoins se situer dans une fourchette de cinq à dix ans. Si la procédure devrait être identique à celle prévue pour la

délivrance, des renouvellements plus directs pourraient être envisagés au vu du suivi de formations volontaires de la part des personnes certifiées.

Article L. 254-4 (nouveau)

Cet article **habilite le ministre en charge de l'agriculture à exiger**, en cas de risque sanitaire ou environnemental particulier et pour l'application de certains produits ou pour certaines méthodes d'application, **des certificats spécifiques** dont il fixe les modalités de délivrance.

Sont visés, à travers cette disposition, l'emploi de produits phytopharmaceutiques particulièrement dangereux, comme les fumigants classés très toxiques, ou des modes d'application présentant des risques, comme le traitement par voie aérienne.

Le certificat devra dans ce cas porter une mention spécifique pour l'usage de ces produits ou modes d'application. En conséquence, le mode d'obtention en sera ajusté pour tenir compte des spécificités techniques qu'il impose, et des modules de formation adaptés pourront être proposés.

Article L. 254-5 (nouveau)

Cet article prévoit une **procédure spécifique pour les personnes** souhaitant exercer une activité de vente, application ou conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, et **dont le domicile professionnel n'est pas situé sur le territoire français**¹.

Dans ce cas, la délivrance de l'agrément par l'autorité administrative est subordonnée à la détention par le demandeur :

- d'une assurance en responsabilité civile professionnelle pour l'exercice de son activité en France (1°) ;
- de l'attestation de sa qualification à réaliser une telle activité, soit par le service compétent de son Etat d'origine, soit au terme de la procédure prévue pour les résidents français par les articles L. 254-2 et L. 254-3 (2°).

¹ Mais dans un autre Etat membre de l'Union européenne, dans un Etat partie à l'Espace économique européen (EEE) ou dans la confédération helvétique.

Article L. 254-6 (nouveau)

Cet article impose aux personnes exerçant des activités de vente, application ou conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques de **citer leurs agréments et certificats dans leurs documents commerciaux**, afin que les personnes recourant à leur service en soient bien informées, et de **tenir un registre** desdites activités, afin de pouvoir les retracer *a posteriori*.

Il précise qu'un registre des ventes doit également être tenu par celles de ces personnes délivrant ces produits à titre onéreux.

Section 2

Contrôles

Cette nouvelle section est consacrée aux contrôles, qui peuvent porter soit sur l'agrément délivré par l'autorité administrative pour les activités de vente, application ou conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques (article L. 254-7), soit sur l'exercice de ces activités elles-mêmes (article L. 254-8), et peuvent donner lieu à des sanctions administratives (article L. 254-9).

Article L. 254-7 (nouveau)

Cet article **subordonne le maintien de l'agrément** prévu à l'article L. 254-1 **au respect des conditions ayant permis sa délivrance**. L'organisme certificateur procède en ce sens à des contrôles réguliers et, lorsqu'il constate le non respect de ces conditions, donne à la personne exerçant des activités de vente, d'application ou de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques un délai non renouvelable pour y remédier. A son issue, et si l'irrégularité demeure, l'organisme en informe l'autorité administrative.

Le délai des audits sera fixé par le ministre chargé de l'agriculture et devra être respecté par les organismes certificateurs pour être reconnus par l'Etat comme pouvant certifier ce domaine d'activité.

Article L. 254-8 (nouveau)

Cet article **confie le contrôle et l'inspection des activités de vente, d'application ou de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques**, par référence au I de l'article L. 251-18 du code rural, **à des agents dotés de pouvoirs de police administrative** : ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts (Gref), ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement et inspecteurs de la santé publique vétérinaire chargés de la protection des végétaux.

Les modalités de ces contrôles et inspections sont précisées par renvoi au I de l'article L. 251-19 du code rural. Ils ont lieu sur pièces et sur place, dans des tranches horaires précises, et donnent lieu à l'élaboration d'un procès-verbal d'inspection et de contrôle. Des échantillons aux frais du propriétaire ou du détenteur peuvent être prélevés, dont les supports peuvent être mis en quarantaine dans l'attente des analyses.

Article L. 254-9 (nouveau)

Cet article **énumère les sanctions administratives que peut décider l'autorité administrative** au vu des éléments issus des contrôles des organismes certificateurs et des agents d'inspection et de contrôle. Elles peuvent consister dans le retrait ou la suspension :

- de l'agrément à l'exercice d'activités de vente, application ou conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques (1°) ;

- de l'agrément pour une activité de conseil dont le détenteur aurait prescrit un produit phytopharmaceutique ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) ou dans des conditions d'emploi non satisfaisantes (2°) ;

- de l'habilitation donnée aux organismes certificateurs ou des certificats spécifiques prévus en cas de risque particulier pour la santé publique ou l'environnement (3°).

Section 3

Dispositions d'application

Article L. 254-10 (nouveau)

Cet article **renvoie à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application** du nouveau chapitre IV.

Section 4

Dispositions pénales

Article L. 254-11 (nouveau)

Cet article **habilite toute une série d'agents publics** visés à l'article L. 215-1 du code de la consommation à **intervenir** aux côtés des agents du Gref, des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement et des inspecteurs de la santé publique vétérinaire chargés de la protection des végétaux **pour rechercher et constater les infractions** aux dispositions du nouveau chapitre IV, dans les conditions prévues dans le code de la consommation pour vérifier la conformité des produits et des services.

Alors que l'article L. 254-8 fait référence aux pouvoirs de police administrative des agents, le présent article fait référence aux pouvoirs de police judiciaire, et rajoute donc les agents ayant seulement en charge cette mission.

Il les habilite également à accéder aux registres retraçant les activités de vente, application ou conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

Article L. 254-12 (nouveau)

Cet article **fixe les sanctions pénales encourues** en cas de non respect de la réglementation relative à la mise en vente, la vente, la distribution à titre gratuit, l'application et le conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Le **I** punit de six mois d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende le fait d'exercer l'une de ces activités sans détenir l'agrément nécessaire ou sans respecter les conditions d'usage.

Le **II** punit de six mois d'emprisonnement et de 7.500 euros d'amende le fait de s'opposer à l'exercice de leur mission par les agents du Gref, les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement et les inspecteurs de la santé publique vétérinaire chargés de la protection des végétaux.

Les articles L. 433-1 et suivants du code pénal prévoyant les sanctions en cas d'atteintes à l'administration publique commises par les particuliers à l'encontre de fonctionnaires et agents auxquels sont attribués par la loi certaines fonctions de police judiciaire, seuls ont été visés, au présent article, les agents agissant dans le cadre de la police administrative.

Le **II** du présent article du projet de loi procède à une coordination matérielle au IV de l'article L. 253-1 du code rural.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve la philosophie générale de cet article qui, en renforçant le dispositif de professionnalisation de la distribution, de l'application et du conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, favorise leur réduction et leur meilleure utilisation, conformément aux orientations déjà tracées à l'article 28 du projet de loi de mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement ».

Elle a toutefois entendu améliorer ses modalités d'application en :

- précisant, à l'initiative de M. Jean-Claude Merceron, que le caractère « qualifié » des personnels employés ouvrant droit à certification par un organisme tiers est avéré par la détention par ces derniers du certificat mentionné à l'article L. 254-3 ;

- responsabilisant l'activité de conseil en matière de pesticides par la mise en place d'une prescription écrite et en en précisant le contenu, sur proposition de son rapporteur ;

- fixant un délai global de deux ans pour la prise du décret d'application du présent article, sur demande de M. Marc Daunis et des membres du groupe socialiste et apparentés.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 37

Modalités de mise en œuvre dans le temps des dispositions encadrant les activités de vente, d'application et de conseil de produits phytopharmaceutiques

Commentaire : cet article prévoit une application progressive dans le temps de la législation relative aux activités de vente, d'application et de conseil de produits phytopharmaceutiques prévue par le précédent article du projet de loi.

I. Le dispositif du projet de loi

Le présent article prévoit, pour l'**entrée en vigueur** des dispositions relatives auxdites activités, **trois cas de figure distincts** :

- les **agrément**s délivrés sous le régime actuel, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi issue du présent projet de loi, sont validés sous réserve de la transmission à l'autorité administrative, dans les deux ans de l'entrée en vigueur de ladite loi, des pièces présidant à leur délivrance aux termes dudit projet, soit la police d'assurance en responsabilité civile professionnelle, la certification par un organisme tiers et son contrat de suivi (premier alinéa). Cette disposition permet d'éviter une remise en cause de l'ensemble des agréments déjà délivrés, tout en assurant un contrôle de leur régularité ;

- les **agrément**s à la seule activité de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, ainsi que les **certificats des personnels qualifiés** à l'exercice des activités d'encadrement, de vente, d'application ou de conseil à l'utilisation, sont délivrés dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat et au plus tard dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ;

- les **certificats des agriculteurs pour l'usage** de produits phytopharmaceutiques sont également délivrés dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat et au plus tard dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

II. La position de votre commission

Votre commission souscrit à cet article qui, quoique technique, permet une mise en œuvre souple et progressive des dispositions encadrant les activités de vente, d'application et de conseil de produits phytopharmaceutiques prévues à l'article 36 du projet de loi.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 38

(Article L. 213-10-8 du code de l'environnement)

Mesure de coordination

Commentaire : cet article modifie, pour coordination avec les dispositions du présent projet de loi, l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement.

I. Le droit en vigueur

La redevance pour pollutions diffuses, qui frappe les produits phytosanitaires, a été substituée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Acquittée par les distributeurs, son taux est fixé par les agences de l'eau en fonction de la quantité de résidus de produits dans les eaux de chaque bassin dans la limite de plafonds distincts selon les substances visées.

Le IV de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, consacré aux modalités de la redevance pour pollution diffuse, exige des registres retraçant des activités liées aux produits phytopharmaceutiques qu'ils comportent les éléments nécessaires au calcul de l'assiette de la redevance et, le cas échéant, les destinataires des factures et les montants de redevance correspondants.

Or, ces registres, actuellement visés à l'article L. 254-1 du code rural, le seront au dernier alinéa de l'article L. 254-6 du même code dans sa rédaction issue du présent projet de loi.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article procède donc, au sein du IV de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, à la substitution de la référence à l'article L. 254-1 par une référence à l'article L. 254-6 du code rural.

III. La position de votre commission

Votre commission est favorable à cette coordination, nécessaire pour une bonne compréhension et application du texte.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 39

(Articles L. 253-9 [nouveau], L. 253-4 et L. 253-17 [nouveau] du code rural)

Elimination des produits phytopharmaceutiques ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché

Commentaire : cet article désigne les personnes responsables de l'élimination des produits phytopharmaceutiques ne bénéficiant pas d'une AMM, en distinguant selon les situations.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe pas à ce jour de disposition législative de retrait spécifique aux produits phytopharmaceutiques. En revanche, aux termes de l'article L. 253-1 du code rural, la mise sur le marché¹, l'utilisation et la détention par l'utilisateur final de produits phytopharmaceutiques est subordonnée à la détention d'une AMM.

Aux termes de l'article L. 253-4 du même code, cette AMM est délivrée, à l'issue d'une évaluation des risques et des bénéfices que présente le produit, par l'autorité administrative après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), si les substances actives qu'il contient sont autorisées au niveau communautaire et si l'innocuité du produit à l'égard de la santé publique et de l'environnement, son efficacité et sa sélectivité à l'égard des végétaux sont établis.

Si la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques est donc strictement encadrée, tel n'est pas le cas de l'élimination de ces produits. Certes, l'article L. 541-2 du code de l'environnement définit, de façon générale, cette élimination comme comportant « *les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances* ». Cependant, les personnes responsables de

¹ Aux termes de l'article L. 253-1 du code rural, la mise sur le marché s'entend de « toute remise à titre onéreux ou gratuit autre qu'une remise pour stockage et expédition consécutive en dehors du territoire de la Communauté européenne. L'importation d'un produit phytopharmaceutique constitue une mise sur le marché ».

cette élimination ne sont pas explicitement identifiées, pour ce qui est des produits phytopharmaceutiques, dans le code rural.

II. Le dispositif du projet de loi

Le dispositif prévu par le présent article du projet de loi a pour objectif de traduire le principe général de la responsabilité du fabricant prévu par le projet de loi relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » dans le domaine particulier des produits phytopharmaceutiques, en s'appuyant sur le dispositif construit sur une base volontaire par les détenteurs d'AMM en lien avec les distributeurs, qui a fait la preuve de son efficacité.

De façon générale, il est prévu que la collecte soit assurée par les distributeurs, qui remettent les produits aux metteurs en marché, ceux-ci étant responsables de l'élimination ou du reconditionnement pour un autre marché où les produits sont autorisés. Les délais accordés pour la distribution et l'utilisation après expiration de l'autorisation permettront d'écouler les stocks et de prévenir l'apparition de nouveaux déchets.

• Le I du présent article insère, à la fin de la section 1 (Dispositions générales) du chapitre III (Mise sur le marché des produits phytosanitaires) du titre IV (La protection des végétaux) du livre II (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) du code rural, un article L. 253-9 fixant le **régime de responsabilité pour l'élimination des produits phytopharmaceutiques ne bénéficiant pas d'une AMM** par les professionnels de la filière.

Dans un tel cas, il prévoit que l'élimination est prise en charge:

- **si une AMM a été délivrée, puis retirée ou non renouvelée par** : le détenteur initial de l'AMM, ou la première personne ayant mis le produit sur le marché national si ce détenteur n'est pas enregistré sur le territoire français, ou encore la personne l'ayant introduit dessus. Le détenteur de l'autorisation, qui n'est pas forcément le fabricant du produit, est donc le responsable « de droit commun » de l'élimination ;

- **si aucune AMM n'a été délivrée par** : la personne qui a mis les produits sur le marché national, ou à défaut celle les ayant introduit.

Ce dispositif permet d'établir une responsabilité en cas d'importation illégale de produits phytopharmaceutiques en France. Dans ce cas, la personne les ayant commercialisés ou introduits sur le territoire national sera déclarée responsable de leur élimination.

Le 1° du II intime aux **utilisateurs finaux de produits phytopharmaceutiques** –s'ils sont majoritairement constitués d'agriculteurs, il en existe également des non agricoles, tels que les collectivités ou les applicateurs professionnels– **ne bénéficiant pas ou plus d'AMM**, non de procéder eux-mêmes à l'élimination desdits produits, mais **de les remettre dans des lieux de collecte** afin qu'il y soit procédé. Cette obligation ne fait

que systématiser une pratique tendant à se répandre dans le monde agricole, à travers le plan Adivalor mis en place par les distributeurs de produits phytopharmaceutiques.

LE DISPOSITIF ADIVALOR

Aux termes de ce dispositif mis en place de façon volontaire par la filière des produits phytopharmaceutiques, les utilisateurs professionnels de ces produits sont invités à déposer leurs emballages vides et les produits eux-mêmes non utilisables aux dates et lieux fixés par leurs distributeurs.

Le fonctionnement de la filière française de gestion des déchets phytosanitaires repose principalement sur :

- 39 sociétés phytosanitaires au travers d'une contribution spécifique ;
- plus de 1.000 distributeurs, coopératives et négociants agricoles, qui gèrent sur plus de 4.000 dépôts la collecte, l'entreposage et le regroupement de ces déchets ;
- les organisations agricoles, tout particulièrement les chambres d'agriculture et les syndicats agricoles, qui apportent leur appui à l'organisation des opérations à l'échelle du département ou de la région.

Grâce à l'appui des agences de l'eau, du Meeddat, de la Mutualité sociale agricole (MSA), de l'Ademe et de nombreuses collectivités territoriales, un programme de déstockage des produits phytosanitaires non utilisables a ainsi pu être engagé sur la période 2002-2006.

Le 2° précise les **personnes contribuant à ces opérations de collecte et de stockage**, à savoir les personnes distribuant, à titre onéreux ou gratuit, les produits phytopharmaceutiques. Cette contribution, dont les modalités sont précisées par arrêté interministériel, peut être adaptée aux circonstances locales.

Cette disposition a pour objectif de permettre aux préfets d'adapter, par exemple, les calendriers de collecte ou les obligations des utilisateurs et distributeurs, afin de s'appuyer sur les dispositifs de collecte existants et ayant fait la preuve de leur efficacité.

Le III confie à un **décret en Conseil d'Etat la fixation du délai imparti** aux personnes responsables de l'élimination des produits phytopharmaceutiques pour procéder à leur collecte, stockage et leur élimination proprement dite.

Cette disposition s'applique à l'ensemble des acteurs, de la collecte à l'élimination. Les délais seront fixés par le décret, dans la limite d'un an à compter du moment où les produits ne seront plus utilisables. Une telle rédaction permet de donner une base législative aux délais accordés après expiration de l'AMM pour écouler et utiliser les produits phytopharmaceutiques. Ces délais seront accordés lorsque l'autorisation expire

et n'est pas renouvelée par la firme détentrice, mais non pas lorsque le retrait est motivé par des raisons de santé publique ou d'environnement.

• Le **II** de l'article 39 du projet de loi complète le dernier alinéa de l'article L. 253-4 dudit projet, qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat les modalités et durées des différentes phases de la procédure d'AMM, afin qu'il prévoie également les **conditions dans lesquelles l'administration peut accorder un délai** pour supprimer, écouler et utiliser les stocks de produits phytopharmaceutiques existants.

• Le **III** complète le I de l'article L. 253-17 du code rural, qui prévoit les **sanctions applicables** aux infractions relatives à la mise sur le marché des produits phytosanitaires, afin d'y intégrer le **non respect de la réglementation relative à l'élimination** desdits produits. Il est ainsi prévu de le sanctionner par une peine de deux ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

III. La position de votre commission

Votre commission partage tout particulièrement l'objectif d'élimination des produits phytopharmaceutiques illégaux fixé par cet article. Ces produits, dont l'évaluation des stocks est par définition délicate, sont en effet porteurs de risques potentiellement importants pour la santé de ceux qui les manipulent comme pour l'environnement.

Elle a cependant adopté, en vue de rendre son application à la fois plus souple et plus efficace :

- un premier amendement de son rapporteur apportant une précision rédactionnelle ;

- un deuxième amendement de son rapporteur substituant un délai d'un an pour la collecte et un an pour le traitement final des produits phytopharmaceutiques ne bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché au délai d'un an prévu pour l'ensemble de ces opérations ;

- un amendement de M. Jacques Muller et plusieurs de ses collègues donnant à la puissance publique les moyens de faire exécuter l'obligation d'élimination des produits phytopharmaceutiques illégaux.

Enfin, votre commission s'est interrogée sur l'opportunité de créer une filière spécialisée dans le traitement et l'élimination de ces produits, à l'instar du dispositif Adivalor fonctionnant, de façon très satisfaisante, pour les produits bénéficiant d'une AMM. Elle a également évoqué l'idée, en vue d'éviter que leurs détenteurs ne s'en débarrassent de peur d'être sanctionnés, d'instaurer un délai de remise des produits pendant lequel aucune mesure coercitive ne serait prise.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 40

(Articles L. 253-7 et L. 253-17 du code rural)

**Interdiction de la publicité sur les produits phytopharmaceutiques
à destination des jardiniers amateurs**

Commentaire : cet article tend à interdire la publicité sur les produits phytopharmaceutiques à usage non professionnel.

I. Le droit en vigueur

La France compte 15 millions de jardiniers amateurs. Leur activité, même si elle représente des risques moindres pour la santé et l'environnement que celle des professionnels, n'est pas exempte de dangers, car les traitements à l'aide de pesticides sont trop fréquemment effectués alors qu'ils ne sont pas nécessaires, les produits pas toujours adaptés aux parasites et maladies visés, les quantités trop souvent excessives et les délais d'application de produit avant récolte irrégulièrement respectés.

L'article L. 253-7 du code rural définit le cadre de la publicité pour les produits phytopharmaceutiques, mais sans opérer de distinction selon l'usage –professionnel ou non professionnel– qui en est fait. Son premier alinéa restreint simplement la publicité pour ces produits à ceux bénéficiant d'une AMM, et à leurs seules conditions d'emploi, tandis que son second alinéa interdit d'en donner une image tendant à gommer les risques associés à leur usage.

Quant à l'article L. 253-17 du code rural, il prévoit les sanctions applicables aux infractions relatives à la mise sur le marché des produits phytosanitaires, sans davantage distinguer selon leur type d'usage.

Il convenait donc de prévoir des dispositions législatives afin de réduire l'utilisation de ces produits par les jardiniers amateurs, de la même façon que d'autres articles du projet de loi le prévoient pour les agriculteurs professionnels.

II. Le dispositif du projet de loi

Le I de cet article complète l'article L. 253-7 précité afin :

- de **renforcer les informations inscrites sur les produits phytopharmaceutiques**, qui devront également comporter la classification de la préparation phytopharmaceutique y étant associée et ses restrictions d'usage. La sanction de cette disposition est prévue au II du présent article du projet de loi.

La classification permet de définir les différentes classes ou catégories de danger que peuvent présenter les substances et préparations. L'étiquetage est la première information, essentielle et concise, fournie à l'utilisateur sur ces dangers et sur les précautions à prendre lors de l'utilisation.

Les substances et les préparations sont considérées comme dangereuses quand elles appartiennent à l'une des 15 catégories de danger répertoriées¹. A chaque catégorie de risque sont associés des symboles et indications de danger, ainsi que des phases de risque. Ces éléments constituent la classification d'une substance ou d'une préparation ; ils devront figurer sur l'étiquette, accompagnés de conseils de prudence choisis en fonction des phases de risque ;

- d'**interdire d'en faire la publicité en direction des jardiniers amateurs**. La sanction de cette disposition est prévue au III du présent article du projet de loi.

Le **II** complète le 4° du I de l'article L. 253-17 du code rural, qui punit de deux ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende toute personne faisant de la publicité pour un produit phytosanitaire ne bénéficiant pas d'une AMM, afin de prévoir une même **peine si la classification de sa préparation phytopharmaceutique ou ses restrictions d'usage ne sont pas précisées**.

Le **III** complète le I du même article afin de **sanctionner l'interdiction de faire de la publicité en direction des jardiniers non professionnels** par une même peine de deux ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve le contenu de cet article. L'interdiction de la publicité pour la vente de produits phytopharmaceutiques à destination des jardiniers amateurs semble en effet le moyen le plus efficace pour s'assurer de la réduction de l'usage de ces produits par les non professionnels et des risques qui y sont associés.

¹ *Explosibles, comburantes, extrêmement inflammables, facilement inflammables, inflammables, très toxiques, toxiques, nocives, corrosives, irritantes, sensibilisantes, cancérogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction et dangereuses pour l'environnement.*

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 40 bis (nouveau)
(Article L. 253-3 du code rural)

Dérogations à l'interdiction d'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques

Commentaire : cet article vise à encadrer les dérogations à l'interdiction d'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 253-1 du code rural prévoit le cadre général régissant la mise sur le marché, l'utilisation et la détention par l'utilisateur final des produits phytopharmaceutiques.

L'article 28 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » comporte un alinéa tendant à « *interdire l'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques, sauf dérogations* ».

En effet, si l'impact d'un tel épandage aérien sur les milieux humains et environnementaux est supérieur à celle d'un épandage terrestre, il peut demeurer utile, voire indispensable, dans certains cas très précis où seul il est à même de garantir rapidité et étendue du traitement.

II. Le dispositif adopté par votre commission

En vue de préciser les modalités de cette interdiction et de ses dérogations possibles, votre commission a adopté un amendement de son rapporteur. Celui-ci complète l'article L. 253-1 précité par un nouvel alinéa qui reprend l'interdiction de principe de l'épandage aérien tout en y prévoyant certaines dérogations et leurs modalités.

Ainsi, l'épandage aérien doit être autorisé dans des conditions strictement définies par l'autorité administrative :

- pour une durée limitée lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ;
- ou bien si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 40 ter (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques

Commentaire : cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'évolution de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

I. Le droit en vigueur

L'article 28 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » fixe, en coordination avec le plan « Ecophyto 2018 », d'ambitieux objectifs de réduction de l'usage de produits phytopharmaceutiques pour les productions agricoles.

L'Observatoire des résidus de pesticides (ORP) est né, en 2003, de la volonté des ministères chargés de la santé, de l'agriculture, de la consommation et de l'environnement. Ceux-ci ont confié à l'Afssa, à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (Afsse) et à l'Institut français de l'environnement (Ifen) pour mission de mettre en place une base de données des normes réglementaires publiques, des résultats des actions de contrôles et du suivi des actions de progrès mises en place suite à ces résultats.

II. Le dispositif adopté par votre commission

A l'initiative de Mme Odette Herviaux et des membres du groupe socialiste et apparentés, votre commission a inséré un article additionnel après l'article 40 visant à faire le point chaque année sur les progrès réalisés en matière d'utilisation des pesticides.

L'article charge l'ORP de réaliser chaque année un rapport faisant état des pratiques agricoles basé sur l'indicateur du nombre de doses unitaires utilisées (Nodu). Cet indicateur, sur lequel repose le plan « Ecophyto 2018 », permet de prendre en compte la concentration des produits. Le rapport sera présenté par le Gouvernement au Parlement et rendu public.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 41

(Article L. 211-3 du code de l'environnement)

Protection des aires d'alimentation de captage d'eau potable

Commentaire : cet article permet l'instauration, sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable, de mesures limitant ou interdisant l'usage d'intrants.

I. Le droit en vigueur

Un captage d'eau potable est un dispositif de collecte ou pompage d'eau potable, soit à partir d'une source qui sort naturellement de terre (source naturelle ou puits artésien), soit à partir d'un cours d'eau ou du réservoir d'un barrage.

Du fait de leur vulnérabilité, qui dépend des caractéristiques hydrogéologiques des sites d'implantation et des activités humaines qu'ils accueillent, plusieurs directives européennes et lois sur l'eau imposent la mise en place d'un périmètre de protection autour des captages. C'est ainsi que la législation française prévoit :

- un périmètre de protection immédiate. De surface réduite (quelques mètres carrés à quelques centaines de mètres carrés), toute activité à risque y est interdite, et notamment l'usage de pesticides ou de fertilisants ;

- un périmètre de protection rapproché. De surface plus importante (un à dix hectares), c'est une zone intermédiaire qui accepte des activités sans risques pour la ressource et le captage, ou des activités diminuant le risque de pollution. L'usage de pesticides ou de fertilisants y est également interdit ;

- un périmètre éloigné. Moins contraignant et non obligatoire, il peut cependant faire l'objet d'une gestion de tous les risques liés aux activités humaines.

Cette législation est assortie d'objectifs qui ne sont malheureusement pas atteints. En France, où environ 38.000 captages puisent environ 18 millions de m³ par jour, à 96 % dans les nappes phréatiques; le Plan national santé-environnement (PNSE) vise la protection de 80 % des captages d'eau potable pour 2008 et 100 % pour 2010.

Or, les activités agricoles constituent un risque pour la préservation de la bonne qualité des aires d'alimentation des captages. Aussi le législateur est-il intervenu en ouvrant la possibilité de prévoir, par voie réglementaire, des procédures d'encadrement des pratiques agricoles sur ces espaces sensibles.

Ainsi, le 5° de l'article L. 211-3 du code de l'environnement prévoit que des décrets en Conseil d'Etat peuvent délimiter des zones « où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable », ainsi que des zones « dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel » des eaux. Ces mêmes décrets, précise l'article, établissent des « programmes d'action » propres à préserver ces zones.

Dans une approche similaire, l'article L. 114-1 du code rural et son décret d'application¹ chargent le préfet de délimiter des « zones d'érosion dans lesquelles l'érosion des sols peut créer des dommages importants en aval » et établir, en concertation avec les acteurs impliqués, « un programme d'actions visant à réduire l'érosion des sols de ces zones » qui peuvent « être rendues obligatoires ».

La protection des aires d'alimentation des captages est ainsi réalisée, dans ces zones, par une démarche en trois étapes. Le préfet délimite la zone, en concertation avec les acteurs concernés. Puis il établit, toujours en concertation, un programme d'action consistant en la mise en œuvre de pratiques agricoles telles que l'implantation de prairies ou la limitation des engrais et des pesticides. À l'issue d'une période volontaire de trois ans, le préfet peut rendre obligatoires ces mesures, accompagnées d'aides financières, si les réponses apportées durant ladite période sont insuffisantes. Cette décision peut être prise au bout de douze mois dans les zones particulièrement sensibles et si les circonstances l'exigent.

II. Le dispositif du projet de loi

Le projet de loi part de l'objectif défini par l'article 25 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », d'identifier et de protéger 507 captages d'ici 2012. Il s'agit d'un effort considérable puisque les moyens disponibles ne permettent, à ce jour, que d'assurer la protection des aires d'alimentation de 50 captages. Il est prévu, en outre, de poursuivre cette démarche au-delà de 2013 sur les 1.800 captages identifiés lors de l'inventaire de fin 2007–début 2008.

En ce sens, l'article 41 du projet de loi propose de compléter le II de l'article L. 211-3 précité par un alinéa permettant de délimiter, lorsque la qualité de l'eau est menacée, des zones à l'intérieur des aires d'alimentation de captages d'eau mentionnées au 5° du même article particulièrement menacées par des pollutions diffuses.

Dans ces « sous-aires », le décret peut décider, dans les trois ans, la limitation des activités agricoles à des pratiques durables. Le projet d'article cite explicitement, à ce titre, l'implantation de prairies permanentes extensives

¹ Décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural.

et de cultures ligneuses sans intrants. Il prévoit que le maintien d'autres cultures peut être subordonné à un encadrement de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et faire l'objet en ce sens d'un plan d'action comportant éventuellement des mesures de compensation.

Les cultures ligneuses désignent ici des cultures de taillis à courte rotation, destinées à produire de la biomasse à des fins énergétiques et généralement cultivés sans intrants. Pour les autres cultures, c'est par les conditions spécifiques que sera garantie la réduction ou la suppression de l'utilisation d'intrants. Les mesures de compensation envisageables visent à compenser le changement de système d'exploitation, soit en contribuant à sa mise en valeur, soit en compensant sa perte de manière permanente ou temporaire.

Si l'objectif de cette mesure est ambitieux, y compris d'un point de vue financier, puisque le coût de la mesure est évalué à 470 millions d'euros sur la période 2009-2013, les bénéfices attendus sont substantiels. D'un point de vue environnemental, le dispositif, en réduisant l'agressivité des pratiques agricoles sur les écosystèmes, devrait contribuer à rétablir un bon état des eaux et atteindre ainsi les objectifs fixés par la réglementation européenne. Budgétairement, les économies attendues en termes de traitement des eaux sont évaluées à 200 millions d'euros par an, une fois les investissements amortis.

III. La position de votre commission

Consciente de la nécessité d'assurer de façon effective la protection des périmètres de captage les plus sensibles, selon l'objectif défini dans le projet de loi relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », votre commission approuve la disposition permettant de conditionner le maintien d'activités agricoles dans ces aires à leur respect de la ressource.

Si la combinaison des articles L. 211-3 du code de l'environnement et L. 114-1 du code rural permet, en l'état, d'atteindre un résultat analogue, ce n'est qu'après une période de trois ans. Or, le présent article donne au préfet la possibilité d'imposer immédiatement un plan d'action et de conditionner la poursuite d'activités agricoles à leur innocuité sur les milieux.

Toutefois, votre rapporteur souligne que cet article ne vise que les 507 points de captage les plus problématiques sur les 11.000 environ situés sur le territoire. A cet égard, comme Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat chargée de l'écologie, s'y est engagée lors de l'examen du texte en commission, le Gouvernement a précisé, par voie de communiqué de presse en date du 30 juin 2009, la liste de ces 507 captages, correspondant à 856 ouvrages de prélèvement.

Répartis sur tout le territoire, ils ont été identifiés sur la base d'une concertation locale en fonction de trois critères : l'état de la ressource vis-à-vis des pollutions par les nitrates ou les pesticides ; le caractère stratégique de la

ressource au vu de la population desservie ; enfin, la volonté de reconquérir certains captages abandonnés.

La deuxième phase, suivant celle de l'identification, va consister en la mise en œuvre des programmes d'actions pour assurer la protection effective des 507 captages identifiés. Il s'agira en particulier, pour chaque captage, d'arrêter la zone de protection de l'aire d'alimentation du captage (AAC), sur la base d'un diagnostic territorial des pressions agricoles, puis le programme d'actions au plus tard à l'automne 2011, pour permettre la mise en place des mesures agroenvironnementales d'ici mai 2012.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 42

(Articles L. 611-6, L. 640-2 et L. 641-19-1 [nouveau] du code rural)

Instauration d'une certification à haute valeur environnementale pour les exploitations agricoles

Commentaire : cet article tend à créer un système de certification des exploitations agricoles prenant en compte et valorisant leurs démarches en faveur d'une agriculture durable.

I. Le droit en vigueur

De **nombreuses exploitations agricoles se sont déjà engagées**, à l'initiative d'opérateurs publics ou privés, **dans des démarches qualité intégrant des exigences environnementales** plus ou moins contraignantes et faisant l'objet de reconnaissances officielles. Sur la base d'un référentiel ou d'un cahier des charges, les exploitants prennent des engagements sur leur organisation ou leurs pratiques culturales, et se soumettent à un dispositif de contrôle permettant d'en vérifier le respect.

Si les démarches sont extrêmement diverses, elles peuvent être néanmoins classées en deux grandes catégories :

- les « **bonnes pratiques agricoles** ». Elles peuvent être de deux types :

- des démarches sectorielles : le référentiel s'applique à une filière bien identifiée. On peut citer à titre d'exemples la charte des bonnes pratiques d'élevage, les chartes de production Arvalis (blé tendre, blé dur, maïs ...), la norme NF V25-111 pour la pomme de terre destinée au marché du frais, la

charte production fruitière intégrée (pomme et poire) ou les chartes nationales de qualité tomate et concombre de France ;

- des démarches horizontales : le référentiel s'applique à l'ensemble des activités de l'exploitation, dans une démarche globale. Entre dans cette catégorie, notamment, l'agriculture raisonnée ;

- le « **système de management environnemental** ». Il s'agit de l'ensemble de l'organisation, des processus, des procédures et des moyens nécessaires pour mettre en œuvre le management de la qualité et de l'environnement dans une exploitation agricole. La norme ISO 14001 définit le référentiel se rapportant à ce type de management. Elle spécifie les exigences permettant à un organisme de mettre en œuvre une telle politique et les informations relatives aux aspects environnementaux significatifs. D'autres types de démarches, fondés sur les principes de l'ISO 14001, ont été instaurées, telles que la norme NF V01-007 (Agri-confiance).

Le « Grenelle de l'environnement » a proposé d'aller plus loin, en proposant un **dispositif de certification environnementale regroupant et synthétisant l'ensemble de ces dispositifs**. Dans ses conclusions, la certification est présentée comme « *une voie privilégiée pour développer production et consommation durables* » en ce qu'elle « *permet une reconnaissance des bonnes pratiques environnementales et sanitaires des agriculteurs dans la gestion quotidienne de leurs exploitations* ». Ainsi, les engagements n°s 122 et 123 du Grenelle en prévoient-ils le principe, ainsi qu'un calendrier ambitieux de mise en œuvre avec 50 % des exploitations certifiées en 2012.

Le comité opérationnel 15-2 sur la certification a identifié cinq domaines d'action : la stratégie phytosanitaire, la préservation de la biodiversité, la gestion des engrais, la gestion quantitative de l'eau et la consommation énergétique de l'exploitation. Puis les engagements du Grenelle relatifs à la certification ont été repris dans le projet de loi de programme de mise en œuvre du Grenelle, au sixième alinéa de l'article 28.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article du projet de loi propose de donner une assise législative à la reconnaissance et à la valorisation de la certification environnementale des exploitations agricoles.

Dans son **I**, il modifie pour ce faire l'article L. 611-6 du code rural, qui est actuellement consacré à l'agriculture raisonnée.

Dans sa nouvelle rédaction, il est prévu la **possibilité de principe, pour les exploitations agricoles aux pratiques écoresponsables, d'être certifiées en tant que telles**. Le texte, formulé de façon très générale et imprécise, renvoie à un décret pour l'ensemble de ses modalités d'application. Il ne préjuge ainsi ni de l'unicité de la certification –ce qui permet la

coexistence avec l'agriculture raisonnée, de manière transitoire ou permanente-, ni de sa dénomination, tout en prévoyant le principe d'un degré de haute valeur environnementale (HVE).

Selon les informations fournies par le ministère en charge de l'agriculture, la certification serait de **trois niveaux** :

- premier niveau : il correspond au **respect des exigences environnementales de la conditionnalité**. Ce dispositif prévoit que le versement de certaines aides communautaires à l'exploitant est soumis au respect d'exigences en matière d'environnement, de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) de santé publique, de santé des animaux et des végétaux et de protection animale. À cette exigence initiale s'ajoute la nécessité pour l'exploitant de réaliser un auto diagnostic, pouvant également être un diagnostic accompagné par une structure extérieure ;

- deuxième niveau : il s'appuie sur des **obligations de moyens correspondant à des exigences figurant dans un référentiel** (cahier des charges) et **s'articule avec les démarches existantes**, qu'elles soient sectorielles (charte des bonnes pratiques ...), horizontales (agriculture raisonnée ...), territoriales ou liées à la certification de produits. Les démarches existantes pourront être validées à ce niveau si elles comportent des exigences permettant de respecter le référentiel et si leur dispositif de certification en respecte les principes. Une exploitation pourra également être certifiée de niveau 2 sans être engagée dans une autre démarche ;

- troisième niveau : il s'appuie sur des **niveaux d'indicateurs à atteindre** permettant de mesurer les performances environnementales des exploitations pour les thématiques retenues.

Par ailleurs, et toujours selon les prévisions du ministère, le dispositif devra satisfaire à certaines conditions garantissant son succès. Il sera applicable à tous les types d'exploitations (spécialisées comme en polyculture). Il concernera l'ensemble de l'exploitation. Il portera uniquement sur les aspects environnementaux, et non sur le développement durable, qui intègre les exigences sociales. Il devra être simple, lisible, gradué et facilement accessible. Enfin, il est prévu que les frais de la procédure de certification et le manque à gagner dû aux pratiques elles-mêmes, en particulier lorsqu'elles sont de HVE, fassent l'objet d'une compensation partielle.

Le nouveau dispositif créé par cet article sera donc inscrit dans le code rural, à l'instar de celui de l'agriculture raisonnée, mais ne s'y substituera pas, du moins dans un premier temps. Les démarches existantes de ce type seront progressivement positionnées par rapport au nouveau référentiel, avant éventuellement de disparaître.

Une expérimentation de certification a été lancée par le ministère de l'agriculture et de la pêche à l'automne 2008 sur 100 exploitations agricoles

dans cinq départements français¹. Mise en œuvre par les chambres d'agriculture et les coopératives agricoles jusqu'en avril 2009, elle devait permettre de définir précisément la HVE et d'analyser la compatibilité avec les démarches déjà existantes.

Le **II** de cet article complète le 2° de l'article L. 640-2 du code rural, qui établit la liste des modes de valorisation des produits agricoles officiellement, reconnus par un alinéa intégrant la **mention valorisante « issu d'une exploitation de haute valeur environnementale »**.

En effet, la reconnaissance et la valorisation de ce dispositif par les acheteurs de produits agricoles, et notamment par les consommateurs finaux, nécessitent l'établissement d'un lien entre cette certification d'exploitation et une mention figurant sur les produits. Parmi les trois modes de valorisation actuellement reconnus –les signes d'identification de la qualité et de l'origine, les mentions valorisantes et la démarche de certification des produits–, c'est aux seconds qu'il est proposé de rattacher la certification HVE.

Le **III**, qui crée dans le code rural un article L. 641-19-1, prévoit les **conditions générales de délivrance de cette mention HVE**. Elle concernera tous les produits agricoles, qu'ils soient bruts ou qu'ils aient fait l'objet d'une transformation. Ils devront être issus d'une exploitation certifiée HVE.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement au dispositif de certification environnementale prévu par cet article, qui a fait l'objet d'un certain consensus chez nombre d'acteurs du « Grenelle de l'environnement ». Une telle certification, qui reposera sur une base volontaire et graduée jusqu'à un niveau de haute valeur environnementale, paraît en effet constituer une voie privilégiée pour entraîner l'ensemble des exploitations dans une démarche de progrès vers une meilleure prise en compte de l'environnement. La possibilité ouverte aux exploitants certifiés de valoriser leurs productions en y apposant une mention distinctive constitue, à cet égard, un volet incitatif essentiel pour la mesure.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ L'Ille-et-Vilaine, l'Oise, la Meuse, le Rhône et le Tarn.

Article 43

(Article 44 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole)

Désignation des corps de contrôle pour faire respecter certaines interdictions dans les zones naturelles sensibles

Commentaire : cet article tend à prévoir les corps de contrôle compétents pour vérifier le respect de l'interdiction d'usage de lubrifiants non biodégradables dans des zones naturelles sensibles, ainsi qu'à reporter la date d'entrée en vigueur de cette interdiction.

I. Le droit en vigueur

L'article 44 de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe, dans les zones naturelles sensibles, les conditions de l'interdiction, à compter du 1^{er} janvier 2008, de l'utilisation de lubrifiants classiques auxquels peuvent être substitués soit des lubrifiants biodégradables, soit des lubrifiants satisfaisant aux critères et exigences environnementaux communautaires.

Cette mesure, qui vise à protéger l'environnement contre la pollution par les lubrifiants et encourager le développement des produits biodégradables, n'a pas fait l'objet du décret d'application attendu. Cela du fait que la loi n'a pas désigné les corps de contrôle compétents pour vérifier le respect de son obligation prévue à l'article 44.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article du projet de loi vient combler ce vide juridique, en précisant les corps de contrôle concernés et reportant la date d'entrée en vigueur de la mesure.

A cet effet, il modifie l'article 44 précité sur deux points :

- il **reporte** du 1^{er} janvier 2008 au 1^{er} janvier 2009 **la date d'interdiction** d'utilisation de lubrifiants non respectueux de l'environnement dans des zones naturelles sensibles (1^o). Lors de la rédaction de cet article, il était en effet attendu que la loi soit votée avant fin 2008, d'où le choix de cette date du 1^{er} janvier 2009 ;

- il complète l'article par quatre alinéas précisant les **modalités de contrôle du dispositif** (2^o).

Le texte ne crée pas de corps de contrôle spécifique, mais élargit les missions de chacun des corps de contrôle compétents pour les zones naturelles sensibles. Sont ainsi désignés compétents pour procéder au contrôle de l'interdiction prévue à l'article 44 précité :

- de façon générale, les agents et officiers de police judiciaire ;
- les gardes du littoral, pour les zones sensibles côtières ;
- les agents des parcs nationaux, les agents des douanes commissionnés, les agents commissionnés par l'autorité administrative, les agents de l'Etat et de l'Office national des forêts (ONF) commissionnés, les agents assermentés et commissionnés des parcs nationaux, ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), les gardes champêtres ainsi que les agents habilités à constater les infractions à la réglementation sur l'exercice de la pêche maritime et les fonctionnaires chargés de la police du domaine public maritime et des eaux territoriales.

Enfin, il est fait obligation à tous les utilisateurs de produits lubrifiants dans les zones sensibles, et à tous les distributeurs desdits produits, de remettre à l'ensemble des agents précédemment mentionnés tous les éléments d'information sur lesdits lubrifiants et de leur permettre de prélever des échantillons.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve entièrement le contenu de cet article : l'usage de lubrifiants « classiques » dans les zones écologiquement sensibles est susceptible, lorsque les appareils les utilisant sont « vidangés » directement dans les milieux, comme cela est malheureusement fréquemment le cas, d'y porter dangereusement atteinte.

Cependant, elle a jugé que le critère de biodégradabilité des lubrifiants utilisés dans ces zones, introduit par cet article, n'était pas suffisant pour garantir leur innocuité sur l'environnement. En effet, un lubrifiant peut être classifié biodégradable, mais être écotoxique du fait des additifs qu'il contient.

Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a-t-elle introduit des critères de non écotoxicité dans les lubrifiants qu'il est permis d'y utiliser.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 44 A (nouveau)
(Article L.123-4 du code rural)

Attribution de parcelles certifiées en agriculture biologique aux agriculteurs bio affectés par une opération d'aménagement foncier

Commentaire : cet article vise à prévoir l'attribution prioritaire, aux exploitants en agriculture biologique dont certaines parcelles sont affectées par une opération d'aménagement foncier, de parcelles équivalentes également certifiées en agriculture biologique.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 123-4 du code rural prévoit les conditions d'indemnisation des propriétaires de terres agricoles et forestières dont tout ou partie fait l'objet d'une opération d'aménagement foncier.

Le premier alinéa prévoit ainsi, de façon générale, que chaque propriétaire doit recevoir, par la nouvelle distribution, une superficie globale équivalente, en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés.

Les alinéas suivants indiquent les modalités de cette compensation, variant selon la nature des parcelles et de l'opération d'aménagement. L'avant-dernier alinéa prévoit la possibilité de verser une soulte compensatoire aux propriétaires recevant des terrains n'ayant pas fait l'objet d'une certification en agriculture biologique en contrepartie de l'apport de terrains ayant fait l'objet d'une telle certification ou étant en conversion vers ce mode de production depuis au moins un an.

L'article 44 du projet de loi précise les conditions d'application de cette dernière disposition, à savoir la personne du payeur, le bénéficiaire de la soulte et la perte compensée. En revanche, aucune disposition ne prévoit la compensation prioritaire du propriétaire évincé au moyen de parcelles équivalentes à celles qu'il exploitait, alors qu'une telle solution aurait nécessairement sa préférence.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission, à l'initiative de Mme Odette Herviaux et les membres du groupe socialiste et apparentés, a souhaité préciser que la compensation que devrait recevoir le propriétaire de parcelles en agriculture biologique comprises dans le périmètre d'une opération d'aménagement foncier serait prioritairement constituée, dans la mesure du possible, de parcelles équivalentes. Ce n'est qu'à défaut d'une telle possibilité qu'il se verrait allouer, en application de l'article 44 du projet de loi, une indemnisation financière.

Aussi votre commission a-t-elle inséré un article additionnel avant ledit article 44 créant un nouvel alinéa en ce sens après le premier alinéa de l'article L. 123-4 du code rural.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 44

(Article L. 123-4 du code rural)

Versement d'une soulte en cas d'échange de parcelles certifiées en agriculture biologique

Commentaire : cet article prévoit l'indemnisation d'exploitants en agriculture biologique dépossédés de leurs terres suite à un projet d'aménagement foncier.

I. Le droit en vigueur

Visant au développement de l'agriculture biologique, l'engagement n° 121 du « Grenelle de l'environnement » donne comme objectif la conversion en agriculture biologique de 6 % de la surface agricole utile (SAU) en 2012 et 20 % en 2020. Son atteinte passe par le soutien à la conversion de l'agriculture conventionnelle vers l'agriculture biologique, mais également par une garantie financière donnée aux exploitants en bio dont les parcelles seraient touchées par une opération d'aménagement foncier. En effet, la valeur de ces terres est supérieure à celle de terres classiques, du fait d'une plus grande fertilité résultant de l'absence de traitements au moyen de produits de synthèse. Il résulte de l'opération d'aménagement foncier un manque à gagner pour les exploitants qu'il convient de compenser financièrement.

Actuellement, la spécificité des exploitations certifiées « agriculture biologique » ou en cours de conversion est prise en compte lors des opérations d'aménagement foncier agricole et forestier. L'avant dernier alinéa de l'article L. 123-4 du code rural, issu de l'article 37 de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, a prévu de les indemniser lorsqu'elles reçoivent en attribution dans l'opération des parcelles non certifiées ou en cours de conversion. La soulte est à la charge du département qui a, depuis le 1^{er} janvier 2006, la responsabilité des opérations d'aménagement foncier. Les commissions d'aménagement foncier apprécient le préjudice, fixent le montant de la soulte et la versent aux bénéficiaires.

Ce dispositif d'indemnisation souffre toutefois de trois limites réduisant son efficacité :

- il ne prévoit pas une indemnisation directe des exploitants, mais par l'intermédiaire des propriétaires des parcelles, qui seuls sont connus des procédures de l'aménagement foncier agricole et forestier connaît ;

- l'indemnisation ne concerne pas tous les cas d'échanges de parcelles ;

- la soulte est à la charge, non du conseil général, mais des propriétaires et exploitants, lorsqu'en application du troisième alinéa de l'article L. 121-15 du code rural, il leur demande le paiement d'une opération intervenant sur des territoires ayant déjà fait l'objet d'un aménagement foncier.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article du projet de loi tend à améliorer le dispositif d'indemnisation des exploitations en agriculture biologique affectées par un remembrement, et ce sur chacun des trois points susmentionnés :

- le bénéficiaire de la soulte est explicitement l'exploitant qui met en œuvre les pratiques de certification « agriculture biologique », et non le propriétaire des parcelles, dérogeant ainsi aux règles de l'aménagement foncier agricole et forestier ;

- la soulte permet d'indemniser la perte de parcelles certifiées en agriculture biologique ou en cours de conversion à l'agriculture biologique, quel que soit leur stade de conversion ;

- la soulte est payée par le département, même quand l'aménagement foncier est payé par les propriétaires et exploitants, en application du troisième alinéa de l'article L. 121-15 du code rural.

A cet effet, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-4 précité, qui prévoit les conditions d'indemnisation en cas d'aménagement foncier, est modifié.

Une première phrase prévoit l'**indemnisation, à la charge du département, des propriétaires ou des exploitants** dans deux cas :

- lorsqu'ils doivent céder des parcelles certifiées en agriculture biologique contre, soit des parcelles en agriculture conventionnelle, soit des parcelles en conversion ;

- lorsqu'ils doivent céder des parcelles en conversion contre, soit des parcelles en agriculture conventionnelle, soit des parcelles à un stade de conversion différent.

La seconde phrase insérée dans l'article L. 123-4 prévoit le **maintien à la charge du département de la soulte lorsque les terres concernées ont déjà fait l'objet d'un aménagement foncier.**

La principale interrogation découlant de cette mesure réside dans son impact financier, et plus précisément de la charge qu'elle va représenter pour les départements. Selon les estimations de l'étude d'impact annexée au projet de loi, la charge budgétaire devrait toutefois demeurer maîtrisée. L'évaluation financière qui y est développée est la suivante.

En France, l'agriculture biologique représentant environ 540.000 hectares et l'aménagement foncier rural ne portant que sur 150.000 hectares par an, le nombre d'hectares d'agriculture biologique susceptibles d'aménagement foncier est d'environ 30 hectares par an et par département.

Une exploitation certifiée « agriculture biologique » ayant, en moyenne, une superficie de 20 hectares, le nombre d'hectares pouvant faire l'objet d'une éventuelle soulte sera, le plus souvent, de 1 ou 2 hectares : en effet, dans la majorité des cas, l'aménagement foncier consistera non pas à déplacer l'intégralité d'une exploitation, mais à regrouper les parcelles isolées avec les îlots d'exploitation existants les plus importants.

III. La position de votre commission

La mesure de dédommagement prévue par cet article devrait permettre aux exploitants en bio de bénéficier des avantages de l'aménagement foncier (regroupement parcellaire, amélioration de la desserte des terres, plantations ...) sans crainte pour leur certification.

Toutefois, et malgré la précision introduite dans l'article additionnel adopté avant cet article, elle laisse demeurer une ambiguïté quant au responsable du financement de ce dédommagement. Tel que rédigée, elle laisse penser qu'il reviendra systématiquement au département de le supporter. Or, si cette collectivité est responsable de l'aménagement foncier et est souvent à l'initiative de telles opérations, tel n'est pas toujours le cas. Il n'est, dès lors, pas équitable de lui en faire automatiquement supporter le poids financier.

Aussi la commission a-t-elle, à l'initiative de son rapporteur, adopté un amendement précisant qu'il revenait au département, responsable de l'aménagement foncier, de régler les modalités de cette indemnisation, laquelle peut être supportée par une personne tierce, publique ou privée, dans le cas où ledit département n'est pas maître d'ouvrage de l'opération.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 44 bis (nouveau)

Définition d'une politique génétique des semences et plants

Commentaire : cet article tend à définir une politique génétique des semences et plants dans le code rural.

I. Le droit en vigueur

La législation du secteur des semences est conçue dans le but d'assurer la loyauté des transactions, en mettant l'accent sur l'identité des variétés et la qualité physiologique et sanitaire des lots de semences proposés à la vente. La politique génétique, qui vise à l'amélioration variétale, est encadrée par les politiques publiques du ministère en charge de l'agriculture pour permettre la fourniture, par les créateurs, de variétés les mieux adaptées aux différents besoins de l'agriculture. Elle vise principalement à répondre aux besoins des professionnels, des agriculteurs, des consommateurs et des citoyens. L'encadrement réglementaire de cette politique génétique porte sur l'inscription des variétés au catalogue officiel et sur le contrôle de la qualité sanitaire et physiologique des semences.

Deux séries d'examen des variétés, DHS (distinction-homogénéité-stabilité) et VAT (valeur agronomique et technologique), sont utilisées pour permettre l'inscription de variétés au catalogue officiel, selon les modalités définies au niveau communautaire. Les obtenteurs adaptent leurs objectifs de sélection aux modalités d'évaluation définies par le ministère, l'objectif étant bien de fournir des variétés adaptées à la diversité des situations rencontrées par les agriculteurs.

A côté de cette voie principale d'amélioration variétale, d'autres voies moins développées visent à sélectionner des variétés issues de la biodiversité existante, par exemple à travers la reprise de variétés anciennes dont les « variétés population ». Ces voies permettent, par l'inscription au catalogue, la commercialisation desdites variétés. Elles sont portées par des associations ou des entités publiques ou privées, parfois pour de petits marchés. Les modalités d'évaluation et d'inscription s'adaptent à ces variétés, notamment grâce à la réglementation communautaire sur les variétés de conservation (variétés locales et menacées d'érosion génétique), en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. Au-delà de l'objectif de conservation biologique, l'adaptation au changement climatique confère un intérêt particulier au développement de la diversité des variétés cultivées.

Il est donc important, pour les objectifs ci-dessus rappelés, que les ressources de cette diversité génétique soient effectivement accessibles aux

agriculteurs dans des quantités adaptées à leur valorisation attendue et que les acquéreurs soient informés, lors de l'achat, des différentes caractéristiques et conditions, notamment agronomiques et environnementales, de ces semences et plants, qu'ils soient ou non libres de droits.

Le catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées, géré et administré par le ministère en charge de l'agriculture, avec les avis de tous les acteurs concernés, constitue un élément essentiel d'information et de protection des utilisateurs de semences. Il participe au développement de l'agriculture, mais a également un rôle crucial à jouer dans l'offre de biodiversité végétale et dans la maîtrise de l'impact des activités agricoles sur l'environnement.

L'ensemble de ce dispositif, pour important qu'il soit, ne s'appuie cependant sur aucun support législatif actuellement.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a souhaité insérer dans le code rural un article décrivant la politique génétique des semences et plants, ses objectifs et ses moyens.

Aussi a-t-elle complété le chapitre IV (Les fruits, les légumes et l'horticulture) du titre VI (Les productions végétales) du livre VI (Production et marchés) dudit code par un article en ce sens.

Son premier alinéa indique, de façon très générale, les buts de la politique génétique des semences et plants : permettre la sélection végétale, la traçabilité des productions, la protection et l'information de l'utilisateur et la sécurisation de l'alimentation. Il précise, en outre, qu'elle contribue à la durabilité des modes de production, à la protection de l'environnement, à l'adaptation au changement climatique et au développement de la biodiversité cultivée.

Le deuxième alinéa renvoie à un décret en conseil d'Etat la détermination des principes selon lesquels les différentes catégories de variétés sont évaluées, inscrites et commercialisées et selon lesquels la diffusion des informations correspondantes est assurée.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 44 ter (nouveau)
(Article L. 121-24 du code rural)

**Droit de préemption des propriétaires forestiers
sur les parcelles forestières vendues par leurs voisins**

Commentaire : cet article tend à prévoir l'information de ses voisins par le propriétaire forestier vendant l'une de ses parcelles, ceux-ci ayant quinze jours pour s'en déclarer acquéreurs.

I. Le droit en vigueur

La forêt française couvre près de 15 millions d'hectares, soit plus de 28 % du territoire. Sa répartition foncière illustre son morcellement. Si les forêts domaniales, les forêts des collectivités et les forêts gérées par l'ONF couvrent 4,6 millions d'hectares, les 11 millions restants appartiennent à 3,5 millions de forestiers privés. Par ailleurs, 3 millions de propriétaires forestiers possèdent moins de 4 hectares.

Dans sa version actuelle, l'article L. 121-24 du code rural autorise les cessions dans le cadre des procédures de réorganisation foncière, de remembrement, d'aménagement foncier forestier ou d'aménagement foncier agricole et forestier, qui peuvent permettre de lutter contre le morcellement des terres.

Cependant, aucune disposition ne prévoit de procédure permettant de donner la priorité, dans ces cessions, aux propriétaires forestiers riverains, alors qu'une telle disposition contribuerait directement au regroupement des espaces forestiers.

II. Le dispositif adopté par votre commission

A l'initiative de M. Gérard Bailly, votre commission a souhaité insérer un article additionnel après l'article 44 du projet de loi octroyant un droit de préemption des propriétaires forestiers sur les parcelles forestières vendues par leurs voisins.

Elle a, en ce sens, complété l'article L. 121 24 précité par un alinéa obligeant le propriétaire forestier vendant l'une de ses parcelles à en informer les propriétaires des parcelles riveraines. Cette information peut être réalisée soit directement, soit par le biais d'un notaire.

Il est alors laissé aux propriétaires ainsi informés un délai de quinze jours pour se déclarer preneurs de la ou des parcelles au prix proposé. Afin de sécuriser les possibilités de transaction avec des tiers, l'absence de réponse positive desdits propriétaires durant ce délai est réputé constituer un refus de l'offre d'acquisition.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 44 quater (nouveau)
(Article L. 664-1 du code rural)

Indication de la variété des fruits, légumes et plantes horticoles

Commentaire : cet article fait obligation aux vendeurs de fruits, légumes ou plantes horticoles d'indiquer le nom de la variété particulière de ces produits.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe pas, dans le droit positif national, de disposition générale contraignant les vendeurs de fruits, légumes et fleurs à indiquer la variété qu'ils commercialisent. En effet, pour tous les produits non soumis à des normes spécifiques, les obligations en termes de marquage se résument à la dénomination du produit, son origine et son prix. La dénomination du produit peut être renseignée par son espèce, aucune obligation de marquage de la variété n'étant prévue.

Seuls certains cas précis donnent lieu à une telle obligation. Ainsi, toute publicité à l'égard du consommateur, diffusée sur tout support ou visible de l'extérieur du lieu de vente, mentionnant une réduction de prix ou un prix promotionnel sur les fruits et légumes doit préciser la nature, la variété, l'origine, et le calibre du ou des produits offerts et la période pendant laquelle est maintenue l'offre proposée par l'annonceur. Par ailleurs, dans le cas des contrats à distance, comme la vente par Internet, le principe est identique.

II. Le dispositif adopté par votre commission

A l'initiative de M. Jacky Le Menn et les membres du groupe socialiste et apparentés, la commission a inséré un article additionnel après l'article 44 *quater* complétant l'article L. 664-1 du code rural, qui prévoit un droit global d'attribution d'emplacement de vente minimal pour les producteurs-vendeurs de fruits, de légumes ou de fleurs sur les marchés municipaux, par une disposition les obligeant à indiquer le nom des variétés particulières qu'ils proposent à la vente.

Le but de cet amendement est, selon ses auteurs, de permettre au consommateur d'être informé de la variété des produits agricoles qu'il achète et donc de responsabiliser son acte d'achat. Il vise également à rétablir les variétés anciennes de fruits, légumes et plantes horticoles, et donc à favoriser la biodiversité dans le choix même des cultures.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 44 quinquies (nouveau)

Remise au Parlement d'un rapport public sur le respect des objectifs fixés en matière de développement de l'agriculture biologique.

Commentaire : cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport public rendant compte des objectifs d'approvisionnement de la restauration collective en produits bio et d'évolution des surfaces agricoles bio.

I. Le droit en vigueur

Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » comporte deux types de mesures visant à favoriser le développement de l'agriculture biologique :

- à l'article 28, il fixe comme objectif de parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs et au recours accru aux produits biologiques dans la restauration collective publique ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental, eu égard à leurs conditions de production et de distribution.

Pour satisfaire cette attente, il est prévu que l'Etat favorise la production et la structuration de cette filière pour que la surface agricole utile en agriculture biologique atteigne 6 % en 2012 et 20 % en 2020, notamment par le doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique ;

- à l'article 42, il intime à l'Etat de recourir, pour l'approvisionnement de ses services de restauration collective, à des produits biologiques pour une part représentant 15 % des commandes en 2010 et 20 % en 2012.

II. Le dispositif adopté par votre commission

A l'initiative de Mme Odette Herviaux et les membres du groupe socialiste et apparentés, la commission a adopté un article additionnel après l'article 44 du projet de loi prévoyant la remise au Parlement d'un rapport public rendant compte des objectifs précités d'approvisionnement de la restauration collective en produits bio et d'évolution des surfaces agricoles en bio.

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.</p>

CHAPITRE II

Trame verte, trame bleue

Ce chapitre, consacré à la trame verte et à la trame bleue, comporte deux articles.

Article 45

(Articles L. 371-1 à L. 371-6 [nouveaux] du code de l'environnement)

Constitution d'une trame verte et bleue

Commentaire : cet article tend à créer une trame verte et une trame bleue composées d'espaces importants pour la préservation de la biodiversité et de continuités écologiques les reliant.

I. Le droit en vigueur

La biodiversité terrestre a fait l'objet de peu d'instruments opérationnels. En revanche, la protection de l'eau relève aujourd'hui d'un cadre juridique spécifique et d'une gestion par bassin hydrographique :

- le titre II (Eaux et milieux aquatiques) du livre I^{er} (Milieux physiques) du code de l'environnement, comportant les articles L. 211-1 et suivants, vise à la préservation de la ressource en eau et de son biotope ;

- la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a créé deux outils de planification : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Le SDAGE fixe pour chaque bassin hydrographique métropolitain les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général, que doivent respecter toutes les décisions administratives dans le domaine de l'eau. Quant au SAGE, il fixe, dans le respect du SAGE, des prescriptions réglementaires à l'échelle d'une unité hydrographique inférieure : le bassin versant ;

- enfin, la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a redéfini, à l'article L. 214-17 du code de l'environnement, les critères de classement des cours d'eau au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques. D'une part, ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés par les SDAGE comme jouant un rôle de réservoir biologique ou dans lesquelles une protection complète des espèces amphihalines est nécessaire (cours d'eau « réservés ») ne peuvent recevoir un nouvel ouvrage hydraulique constituant un obstacle à la continuité écologique. D'autre part, les ouvrages situés sur les cours d'eau sur lesquels il est nécessaire d'assurer un transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs (cours d'eau classé au titre de la « continuité écologique ») doivent être gérés, entretenus et, le cas échéant, équipés selon des règles définies avec l'autorité administrative.

Ainsi, si des règles et des instruments propres à favoriser la continuité écologique existent donc, parfois depuis fort longtemps, ils concernent surtout les milieux aquatiques. De plus, s'agissant de ce dernier secteur, ils font l'objet d'une mise en œuvre plus ou moins effective et ne sont, en outre, pas appliqués dans les départements d'outre-mer.

C'est sur la base de ces observations que le « Grenelle de l'environnement » a adopté un engagement n° 73 tendant à la création d'une « trame verte et bleue ». « *Outil d'aménagement du territoire* », la trame verte est « *constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons, reposant sur une cartographie à l'échelle 1:5000* ». Elle est « *complétée par une trame bleue formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue. La trame verte et bleue est pilotée localement en association avec les collectivités locales et en concertation avec les acteurs de terrain, sur une base contractuelle, dans un cadre cohérent garanti par l'Etat* ».

Le comité opérationnel n° 11 du « Grenelle de l'environnement », intitulé « trame verte et bleue », a été chargé de formuler des propositions répondant à l'engagement n° 73. Trois options y ont été discutées, correspondant respectivement à une approche par grandes zones biogéographiques, par grand bassin versant et par grands fuseaux. La dernière a été retenue et reprise au sein du présent article du projet de loi.

II. Le dispositif du projet de loi

• Le constat d'une fragilisation préoccupante des espaces naturels porteurs de biodiversité

Le projet de loi part du constat de la fragilité actuelle des espaces naturels porteurs de biodiversité sur le territoire national, lesquels sont soumis à une progression continue de l'urbanisation¹, à un changement d'agriculture², à une fragmentation croissante des espaces isolant de plus en plus les populations animales et végétales³, ainsi qu'à une fragmentation grandissante des écosystèmes d'eau douce⁴. Il en résulte, comme le montre l'encadré ci-dessous, une dégradation des cours d'eau et de leur richesse en biodiversité.

SYNTHÈSE DE L'ÉTAT DES LIEUX DE 2004 DES PRINCIPAUX COURS D'EAU⁵

Escaut et côtiers Manche - Mer du Nord

« D'autres dégradations qui affectent les cours d'eau du bassin sont l'artificialisation (seuils, endiguements, canalisation, recalibrages) et la banalisation des lits et des berges des rivières ».

Meuse

« Les pressions liées (...) aux dégradations hydromorphologiques concernent plus d'un tiers du linéaire des masses d'eau ».

Rhin

« Les pressions hydromorphologiques, liées aux prélèvements/dérivations d'eau et à une dégradation du lit et des berges, affectent 42 % du linéaire des masses d'eau ».

Loire, côtiers bretons et vendéens

« Les cours d'eau du bassin sont affectés par des pressions hydromorphologiques (travaux d'hydraulique agricole, aménagements pour la navigation, ouvrages transversaux, prélèvements) ».

Rhône et côtiers méditerranéens

« La présence d'ouvrages transversaux affecte la continuité amont-aval et le fonctionnement des milieux connexes de près des deux-tiers des cours d'eau ».

Garonne, Adour et côtiers charentais

« De nombreux cours d'eau sont soumis à de fortes modifications de leur morphologie et du régime des eaux : hydroélectricité, protection contre les crues, recalibrages, endiguement, anciennes extractions de graviers, barrage et canaux en sont les principales causes ».

¹ 60.000 hectares de milieux naturels –principalement des milieux ouverts et humides– disparaissent chaque année, soit l'équivalent d'un département rural tous les six ans.

² 500.000 hectares de prairies ont été perdus en dix ans.

³ Il reste ainsi seulement 1.327 zones non fragmentées supérieures à 50 km² et 444 supérieures à 50 km².

⁴ Les poissons migrateurs ont disparu de la quasi-totalité des cours d'eau du fait de leur trop grande fragmentation par des barrages et des seuils.

⁵ Observations tirées du rapport La directive cadre européenne sur l'eau - Une nouvelle ambition pour la politique de l'eau, réalisé par le ministère de l'environnement et du développement durable en 2004.

Corse

« Les aménagements hydroélectriques, qui souvent ont également une vocation d'alimentation en eau potable ou d'irrigation, imposent de lourdes contraintes aux cours d'eau ».

Guadeloupe

« Un tiers des masses d'eau continentales sont par ailleurs impactées par les prises d'eau (rupture de la continuité amont-aval) ».

Réunion

« Les pressions principales qui s'exercent sur les cours d'eau sont les prélèvements (...) et, dans une moindre mesure, la pêche, les obstacles et la pollution domestique ».

Outre les inconvénients que pose cette dégradation du point de vue de la biodiversité, elle risque de **réduire les services écologiques rendus par ces espaces naturels** pour les populations humaines, leur cadre de vie et leurs activités économiques et sociales. La régulation quantitative et qualitative de l'eau, la capacité des sols à produire en agriculture ou encore la fonction de pollinisation des insectes sont autant de services non marchands rendus par les espaces naturels et dont la suppression aurait un coût élevé pour la société.

Face à ce constat, les **politiques traditionnelles de création d'espaces protégés**, focalisées sur des espèces ou des habitats remarquables, **ont fait la preuve de leur insuffisance**. Elles ne permettent pas, en effet, de lutter utilement contre l'érosion, la fragmentation, le mitage et la banalisation des espaces naturels. Les avancées scientifiques en matière de biologie de la conservation ont montré qu'il était indispensable de raisonner en termes de maillage et de fonctionnalité des écosystèmes à une très large échelle spatiale, intégrant la mobilité des espèces et des écosystèmes ainsi que la biodiversité ordinaire.

• **La « trame verte et bleue », instrument d'un maillage écologique du territoire**

L'ambition de la « trame verte et bleue », en rupture avec les dispositifs relativement statiques existant jusqu'alors, du moins pour ce qui est de la biodiversité terrestre, est de **rechercher la création d'un maillage écologique du territoire**, ce qui justifie l'ouverture d'un nouveau titre dans le livre III (Espaces naturels) du code de l'environnement, composé des articles L. 371-1 à L. 371-5 nouveaux.

Ce maillage repose sur des corridors écologiques reliant des espaces préalablement identifiés comme importants pour la préservation de la biodiversité et généralement placés sous un régime de protection particulier¹ visant à garantir un état de conservation favorable.

¹ Parc naturel national ou régional, réserve naturelle, réserve biologique de l'ONF, site Natura 2000, site classé, réserve de chasse ...

Article L. 371-1 (nouveau)

Cet article donne les objectifs et le contenu de la TVB.

Dans son **I**, il pose l'**objectif général** de ladite trame, qui est d'enrayer la perte de biodiversité en contribuant à la préservation et la restauration des continuités écologiques. A cette fin, il est prévu que la trame vise à atteindre sept objectifs intermédiaires¹ couvrant la flore, la faune, les habitats et les paysages ainsi que leurs interrelations.

Dans son **II**, il énumère les **éléments constitutifs de la trame verte**, soit les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité, les corridors écologiques permettant de les relier ainsi que les surfaces en couvert environnemental permanent.

La **définition de la trame bleue** est donnée par le **III**. Elle comprend les cours d'eau figurant sur les listes établies en application de l'article L. 214-17 précité, les zones humides contribuant au maintien du bon état des eaux ainsi que ceux des cours d'eau et zones humides qui, s'ils ne correspondent pas aux définitions précédentes, sont néanmoins importants pour la préservation de la biodiversité.

Enfin, le **IV** renvoie l'identification de certains des espaces naturels, corridors écologiques, cours d'eau et zones humides mentionnés au II et III à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique régis par le nouvel article L. 371-3.

Article L. 371-2 (nouveau)

Cet article est consacré au premier niveau de cadrage et de réalisation de la trame verte et bleue : les **orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques**.

Le **premier alinéa** confie à l'**Etat son élaboration**, en concertation avec les représentants de cinq collèges concernés : collectivités territoriales, partenaires socioprofessionnels, comités de bassin, associations de protection

¹ Diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces, identifier et relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques, atteindre ou conserver le bon état écologique ou le bon potentiel des eaux de surface, prendre en compte la biologie des espèces migratrices, faciliter les échanges génétiques nécessaires à la survie des espèces de la faune et de la flore sauvage, améliorer la qualité et la diversité des paysages, et enfin permettre le déplacement des aires de répartition des espèces sauvages et des habitats naturels dans le contexte du changement climatique.

de l'environnement agréées et, le cas échéant, personnalités qualifiées dans le domaine environnemental.

Le **deuxième alinéa** prévoit la **consultation** du public et la prise des orientations par **décret en Conseil d'Etat**.

Les **troisième à cinquième alinéas** définissent le **contenu** de ce document, qui présentera les grands choix stratégiques en faveur des continuités écologiques ainsi qu'un guide méthodologique permettant de les mettre en œuvre.

La trame verte et la trame bleue concourront au même objet, de façon parfois liée : par exemple, les bandes végétalisées contribuent à la fois à l'établissement d'un corridor écologique le long des cours d'eau et à garantir la qualité du milieu aquatique où se déplacent les espèces aquatiques.

Le **sixième alinéa** prévoit la **prise en compte par les projets de développement à l'échelle nationale** –et notamment par les grandes infrastructures linéaires de l'Etat (transport ferroviaire, infrastructures autoroutières et routières ...)- des orientations nationales précitées et la recherche de mesures compensatoires.

Aux termes du **septième alinéa**, il est prévu une **procédure d'évaluation** de l'efficacité des orientations nationales, **et de révision** si besoin est. S'il n'est expressément décidé ni de maintenir ce document, ni de le réviser, alors il devient caduc, sans que cela ne s'étende au schéma régional de cohérence écologique pris sur son fondement.

Article L. 371-3 (nouveau)

L'article L. 371-3 traite justement de ce **schéma régional de cohérence écologique** (SRCE), deuxième niveau de cadrage et de réalisation de la TVB pour respecter les orientations nationales.

Le **premier alinéa** confie son **élaboration** à l'**Etat** et à la **région**. Le Gouvernement n'a pas retenu la proposition du comité opérationnel n° 11 de l'octroyer à la seule région et de laisser à l'Etat un simple pouvoir de contrôle par la validation effectuée par le préfet de région, préférant une procédure de co-élaboration par ces deux collectivités, en association et après avis des autres collectivités et personnes concernées¹. Concrètement, l'exécutif du conseil régional et le préfet de région élaboreront ce document régional.

¹ Soit les départements, les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ou, à défaut, les communes dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme, les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, les associations de protection de l'environnement agréées concernées ainsi que des représentants des partenaires socioprofessionnels intéressés.

L'évaluation des projets déjà élaborés par certaines collectivités (régions Alsace et Nord-Pas-de-Calais, département de l'Isère) donne une idée des investissements qu'il nécessitera annuellement. Ce montant s'élève aujourd'hui à 600.000 euros pour un conseil régional impliqué dans le projet, et à 200.000 euros pour un conseil général, ceci sans prise en compte, notamment, d'opérations vraiment lourdes (par exemple, les gros travaux de restauration écologique, s'il y a lieu).

Le **deuxième alinéa** prévoit le **respect** par le SRCE, à la fois **des orientations nationales**, mais également **des « éléments pertinents » des SDAGE**. En effet, ces derniers identifient d'ores et déjà des zones humides remarquables et fixent des orientations en matière de maintien de la continuité entre les cours d'eau, leurs annexes fluviales et lesdites zones humides.

Les **troisième à cinquième alinéas** précisent la **procédure d'adoption** du SRCE, qui laisse une large place à la **consultation** : recueil des avis précités, soumission à enquête publique, éventuelles modifications au vu des observations émises, adoption par délibération du conseil régional et du préfet de région, mise à disposition du public et information des communes ou de leurs groupements.

Les **sixième à dixième alinéas** précisent les **éléments pris en compte pour l'élaboration du SRCE**¹ et en définit le **contenu**, celui-ci devant comporter :

- une présentation des enjeux touchant à la continuité écologique au niveau régional ;
- l'identification des espaces naturels, corridors écologies, cours d'eau, canaux et zones humides précédemment évoqués ;
- une cartographie de la TVB. Ce document essentiel doit demeurer, tout comme celui de niveau national, dans une approche en termes de « *grands fuseaux* », soit à un niveau stratégique respectant pleinement les marges d'analyse et négociation des acteurs locaux dans leurs projets de développement et d'urbanisme ;
- si besoin, les mesures contractuelles nécessaires au respect de la continuité écologique ;
- un résumé « *non technique* » –c'est-à-dire accessible à des non spécialistes– de ses divers éléments.

Selon les prévisions du **onzième alinéa**, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent **prendre en compte les SRCE et le guide méthodologique** que comportent les orientations nationales lorsqu'ils créent ou modifient leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme.

¹ *Connaissances scientifiques disponibles, inventaire du patrimoine naturel et avis d'expert et du conseil scientifique régional du patrimoine naturel.*

Ainsi, dans le cadre technique d'identification aux niveaux national et régional des grands enjeux et orientations, les acteurs locaux sont invités à intégrer au plus près du terrain la continuité écologique dans leurs documents de planification, et notamment dans leurs documents d'urbanisme. Après avoir identifié les espaces naturels et les corridors écologiques les reliant, ils devront vérifier leur compatibilité avec le SRCE, dans chacun de ces documents et selon leur logique administrative et procédurale propre.

L'exposé des motifs du projet de loi souligne expressément la volonté de « *respecter pleinement le principe de subsidiarité, sans instaurer une tutelle de fait d'une collectivité sur une autre* », l'objectif ultime étant de « *garantir la capacité des élus à mettre en place une stratégie de développement économique local durable* ».

Un certain nombre de collectivités locales à divers niveaux (régions, départements, intercommunalités) ont déjà pris des initiatives concernant la cartographie d'une TVB et s'efforcent de les mettre en harmonie avec leurs projets d'aménagement du territoire. Le projet de loi vise à généraliser cette prise de conscience, en intégrant dans les outils existants la préoccupation de la continuité écologique.

L'efficacité du dispositif repose sur une bonne articulation entre le nouveau cadre de planification ainsi introduit dans le code de l'environnement et le fonctionnement des outils du code de l'urbanisme. Il est, du reste, apporté à ces derniers, dans le projet de loi, certains aménagements permettant une bonne intégration de ce cadre nouveau :

- prise en compte explicite de la préoccupation de la continuité écologique dans les DTADD, SCOT, PLU et carte communale, avec référence explicite au SRCE (article L. 121-1 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 6 dudit projet) ;

- possibilité que la préservation et la restauration des continuités écologiques fassent l'objet d'un projet d'intérêt général (article L. 121-9 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 7 du même projet) ;

- pouvoir d'opposition du préfet à un projet de SCOT pour insuffisance au regard de la continuité écologique (article L. 122-3 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 9 du même projet) ;

- pouvoir d'opposition du préfet à un projet de PLU, en l'absence de SCOT, pour insuffisance au regard de la continuité écologique (article L. 123-12 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 10 du même projet).

Parallèlement à ce qui est prévu par le sixième alinéa de l'article L. 371-2 (nouveau) pour le niveau national, le **douzième alinéa** de l'article L. 371-3 (nouveau) prévoit la **prise en compte par les documents de planification et projets des collectivités** des SRCE, et la recherche de mesures compensatoires aux atteintes à la continuité écologique que leur mise en œuvre entraînerait.

Enfin, le **treizième alinéa** prévoit une **procédure d'évaluation et de révision** des SRCE calquée sur celle prévue au septième alinéa de l'article L. 371-2 précité au niveau national. A l'expiration d'un délai fixé par décret, le président du conseil régional et le préfet de région examinent l'efficacité du SRCE du point de vue des continuités écologiques. Puis le conseil régional délibère sur son sort et le préfet de région décide dans les mêmes termes, à défaut de quoi le SRCE devient caduque.

Article L. 371-4 (nouveau)

Cet article **adapte les dispositions relatives au schéma régional de cohérence écologique à la Corse (I), aux départements d'outre-mer (II) et à Mayotte (III)**, afin de tenir compte de leurs spécificités institutionnelles.

Certains documents élaborés par ces collectivités doivent respecter les orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 créé par le présent article. Il s'agit :

- pour la Corse, du plan d'aménagement et de développement durable, mentionné aux articles L. 4424-9 à L. 4424-15 du code général des collectivités territoriales ;

- pour les départements d'outre-mer, du schéma d'aménagement régional, mentionné aux articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du code général des collectivités territoriales ;

- pour Mayotte, du plan d'aménagement et de développement durable, mentionné à l'article LO. 6161-42 du code général des collectivités territoriales.

Ces documents valent schéma régional de cohérence écologique. S'ils ont été élaborés avant l'approbation des orientations nationales, ils sont révisés, si nécessaire, dans un délai de cinq ans.

Article L. 371-5 (nouveau)

Cet article **habilite les départements à exercer les fonctions de maître d'ouvrage**, directement ou non, **pour les travaux de consolidation des continuités écologiques** situées sur la TVB d'un SRCE.

Il leur est ouvert la possibilité d'utiliser le produit de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) pour les missions autres que celles d'assistance à maître d'ouvrage. Assise sur les permis de

construire, cette taxe a pour finalité de financer la politique menée par les départements pour la protection des espaces, boisés ou non, des sites et des paysages.

Article L. 371-6 (nouveau)

Cet article renvoie à un **décret** les **conditions d'application** du titre créé par l'article 45 du projet de loi dans le code de l'environnement.

Aux termes de l'exposé des motifs dudit projet, ce décret précisera les contraintes induites par la TVB et opposables aux grandes infrastructures linéaires figurant au schéma national des infrastructures de transport (SNIT) prévu à l'article 4 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs, sans que les SRCE mentionnés à l'article L. 371-3 (nouveau) puissent prévaloir. Il prévoira que les orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques seront opposables à toute nouvelle grande infrastructure linéaire ne figurant pas dans le SNIT à sa date de publication.

III. La position de votre commission

Votre commission soutient fortement le projet de préservation et de remise en état des continuités écologiques au moyen d'une trame verte et d'une trame bleue porté par le présent article. En effet, la mise en relation d'espaces importants pour la préservation de la biodiversité dans une approche articulée entre les niveaux continental, national, régional et local est un objectif majeur des conclusions du « Grenelle de l'environnement ».

Cependant, votre commission a souhaité apporter au dispositif proposé par le projet de loi quelques précisions rédactionnelles et améliorations de fond.

A l'initiative de son rapporteur, elle a adopté, outre un amendement de précision, plusieurs amendements :

- substituant à plusieurs reprises l'expression de « remise en bon état » à celle de « restauration » des continuités écologiques comme objectif fixé à la TVB. En effet, le terme de « restauration » risque d'entraîner une insécurité juridique du fait des incertitudes quant à l'état de référence de cette restauration et à la diversité des interprétations fournies par les administrations au niveau local. De plus, l'expression de « remise en bon état » reprend celle utilisée dans la directive cadre européenne sur l'eau et dans la loi sur l'eau et milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Cet amendement a été finalisé après une concertation poussée avec le président de la commission, les commissaires et la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie ;

- indiquant que les zones humides d'importance écologique prioritaire ont vocation à faire partie de la trame bleue ;

- précisant le lien reliant la TVB et les orientations nationales et les schémas régionaux, qui en sont la traduction opérationnelle ;

- créant un comité TVB associant l'ensemble des acteurs concernés pour l'élaboration de ses orientations nationales ;

- substituant la notion de « compatibilité » des documents d'urbanisme aux schémas nationaux d'orientation de la TVB à celle de « prise en compte » ;

- précisant que les atteintes aux continuités écologiques devront, avant de donner lieu à compensation, être évitées ou réduites ;

- prévoyant la non opposabilité des orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques aux réseaux existants ;

- supprimant la procédure de caducité des orientations nationales de la TVB ;

- mettant en place un comité TVB associant l'ensemble des acteurs concernés pour l'élaboration de ses schémas régionaux ;

- substituant une référence générale aux orientations nationales à la référence au guide méthodologique ;

En outre, la commission a adopté :

- à l'initiative de M. Jean-François Le Grand, un amendement assignant à la TVB un objectif de gestion des continuités écologiques ;

- sur proposition de M. Daniel Soulage et les membres du groupe Union centriste, un amendement prévoyant la prise en compte en milieu rural des activités humaines, et notamment agricoles, par la TVB ;

- également sur proposition de M. Daniel Soulage et les membres du groupe Union centriste, un amendement prévoyant que l'autorité administrative, après un certain délai, analyse le développement du territoire couvert par la TVB en termes d'activité humaine, notamment en milieu rural ;

- à l'initiative de M. Paul Raoult et les membres du groupe socialiste et apparentés, un amendement obligeant le SRCE à faire référence, outre à l'inventaire national du patrimoine naturel, aux inventaires locaux réalisés par les régions ;

- à la demande de M. Rémy Pointereau, un amendement systématisant la prise de mesures contractuelles en faveur des continuités écologiques.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 46

(Articles L. 212-1 et L. 214-17 du code de l'environnement)

Mesures de coordination

Commentaire : cet article vise à mettre en cohérence avec le dispositif de la TVB certaines dispositions législatives.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 212-1 du code de l'environnement prévoit, en l'état, que les SDAGE déterminent les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, ainsi que pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux.

L'article L. 214-17 du même code précise la topologie des cours d'eau pour lesquels l'autorité administrative contrôle les ouvrages y étant ou pouvant y être implantés. Sont énumérées les personnes devant être consultées préalablement à l'établissement de ces listes de cours d'eau, soit les conseils généraux intéressés, les établissements publics territoriaux de bassin concernés, les comités de bassins et, en Corse, l'Assemblée de Corse.

II. Le dispositif du projet de loi

Le 1^o de l'article 46, qui modifie l'article L. 212-1 précité, fait de la mise en place d'une trame bleue figurant dans un SRCE l'un des aménagements et dispositions pouvant figurer dans les SDAGE en vue de parvenir à un bon état des eaux. Il **établit ainsi explicitement un lien entre SDAGE et trame bleue**, qui ne vaudra toutefois que pour les futurs SDAGE à compter de 2015. Les présents SDAGE, en cours de consultation, doivent être approuvés avant le 22 décembre 2009, soit avant l'approbation des SRCE.

Le 2^o de l'article 46 modifie l'article L. 214-17 précité afin de prévoir que l'**avis des comités de bassin sur la révision des classements de cours d'eau**, qui doit intervenir avant le 1^{er} janvier 2014, sera un avis **conforme** et non un avis simple. Cela permettra de renforcer la liaison entre le SDAGE adopté par le comité de bassin et la révision des classements des cours d'eau.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve cet article établissant un lien nécessaire et naturel entre trame bleue et SDAGE. En effet, l'élaboration de la trame

bleue, telle que présentée dans le projet de loi, s'appuiera notamment sur les connaissances scientifiques réunies pour la mise au point des SDAGE.

Elle a simplement, à l'initiative de son rapporteur, supprimé la disposition prévoyant un avis conforme des comités de bassin sur le tracé de la trame bleue, afin d'assouplir et de simplifier sa procédure d'élaboration.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la protection des espèces et des habitats

Les huit articles que comporte ce chapitre traitant de la protection des espèces et des habitats concernent notamment les plans nationaux d'action en faveur des espèces, l'intervention des collectivités sur les ouvrages hydrauliques privés pour assurer la continuité écologique des eaux, l'acquisition de zones humides par les agences de l'eau, les bandes enherbées longeant les cours d'eau ou encore le régime des parcs naturels régionaux.

Article 47

(Articles L. 411-1, L. 411-2 et L. 415-3 du code de l'environnement)

Plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement des espèces

Commentaire : cet article vise à assurer une protection réglementaire renforcée sur des espaces ciblés au titre de la protection d'habitats naturels.

I. Le droit en vigueur

Les articles L. 411-2 et suivants du code de l'environnement prévoient que l'autorité préfectorale –ou le ministre en charge des pêches maritimes lorsque le domaine public est concerné– peut prendre des mesures pour la conservation des habitats d'espèces. Il s'agit d'arrêtés de conservation de biotopes pouvant s'appliquer sur l'ensemble du territoire national. Leur

mise en place, limitée dans le temps et dans l'espace, le cas échéant, est souple et aisée.

Or, si ces arrêtés, qui font partie intégrante de la stratégie nationale des aires protégées, permettent la conservation d'habitats d'espèces protégées déjà présentes sur un site, ils ignorent les habitats menacés en eux-mêmes, c'est-à-dire sans nécessairement que les espèces les peuplant soit également menacées. Ainsi, les habitats naturels d'intérêt communautaire présents dans les sites Natura 2000 ou d'autres habitats naturels présents dans les collectivités d'outre-mer ne peuvent bénéficier de cette protection.

En outre, cette insuffisance place la France en porte-à-faux à l'égard de la réglementation européenne. En effet, l'article 6 de la directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages exige que les sites Natura 2000 puissent également, lorsque les circonstances l'exigent, faire l'objet d'une mesure de protection forte. En l'absence d'une telle possibilité en droit français, la Commission européenne a saisi la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) pour transposition incomplète de la directive.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 47 du projet de loi vise donc à assurer une protection réglementaire renforcée sur des espaces ciblés, de manière permanente ou temporaire, au titre de la protection d'habitats naturels, et à se mettre ainsi en conformité avec les exigences du droit communautaire. Il tend, en outre, à simplifier, harmoniser et regrouper des dispositions du code de l'environnement concernant le patrimoine biologique et le patrimoine géologique.

Le **I** de cet article modifie tout d'abord, d'un point de vue **purement formel**, le titre IV (Sites) du livre III (Espaces naturels) du code de l'environnement, qui comprend deux chapitres consacrés respectivement aux sites inscrits et classés (chapitre I^{er}) et aux autres sites protégés (chapitre II).

Purement techniques, ses deux dispositions sont liées aux modifications apportées au code de l'environnement par le reste de l'article.

Le **II** opère des **modifications également formelles** au sein de la section 1 (Préservation du patrimoine biologique) du chapitre I^{er} (Préservation et surveillance du patrimoine biologique) du titre I^{er} (Protection de la faune et de la flore) du livre IV (Faune et flore) du code de l'environnement, qui rassemble les articles L. 411-1 à L. 411-6.

Il y regroupe sous une terminologie commune les notions de patrimoine biologique et de patrimoine géologique, et permet ainsi d'harmoniser le régime de préservation qui leur est applicable.

Le **III** apporte des modifications à l'article L. 411-1 précité, qui interdit les atteintes de diverse nature à des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique en justifient la conservation.

Son **1°**, qui constitue le « cœur » de l'article 47 du projet de loi, tend à **permettre la protection des habitats naturels en sus de celle des habitats d'espèce**.

L'option restreignant à ce niveau la portée de l'arrêté de conservation aux seuls habitats d'intérêt communautaire présents dans les sites Natura 2000 a été écartée lors de l'élaboration de l'article, en concertation avec les acteurs concernés. Cette restriction n'aurait pas permis, en effet, de rendre opérationnel cet outil de protection des habitats naturels dans les collectivités d'outre-mer, la directive n° 92/43/CEE précitée ayant un champ limité à la métropole.

Une évaluation de la biodiversité dans deux zones Natura 2000 montre que le bénéfice de cette disposition, actualisé sur 50 ans, se situerait entre 7.000 et 9.000 euros par hectare. Et cela sans comptabiliser les bénéfices liés aux usages récréatifs et aux retombées touristiques, en particulier dans les sites à forte notoriété les plus visités.

Ses **1°** et **2°** introduisent les **notions de « patrimoine naturel » et d'« habitat »** (« habitat naturel » et « habitat d'espèce ») en remplacement des notions de « patrimoine biologique », de « milieu particulier » ou de « biotope » actuellement mentionnées au code de l'environnement.

Ses **1°** et **3°** permettent également d'introduire la **préservation du patrimoine géologique** à travers les « formations » et les « sites » géologiques, jusqu'alors visés dans d'autres dispositions du code de l'environnement.

Son **4°** procède à des **coordinations** au sein du II de l'article L. 411-1, qui soustrait aux diverses interdictions les spécimens détenus régulièrement lors de l'entrée en vigueur de l'interdiction relative à l'espèce à laquelle ils appartiennent.

Le **IV** apporte des modifications à l'article L. 411-2 précité, qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions d'application de l'article L. 411-1.

Ses **1°** et **2°** découlent directement des modifications apportées au code de l'environnement par les alinéas précédents et apportent quelques **précisions rédactionnelles** à l'article L. 411-2.

Son **3°** **supprime** le dernier alinéa dudit article, qui prévoit la **révision tous les deux ans de la liste des espèces animales non domestiques** dont le décret fournit la liste.

En effet, le projet de modification de l'article L. 414-9 mentionné à l'article 48 du projet de loi met en place, au profit des espèces protégées, des plans nationaux d'action dont la biologie des espèces animales et végétales justifie qu'ils aient une durée de validité nettement supérieure à deux ans.

De plus, les listes des espèces protégées sont constituées essentiellement d'espèces dont la protection est rendue obligatoire par les engagements internationaux de la France, et notamment les directives européennes, qui ne sont pas révisées tous les deux ans.

Enfin, le **V** modifie l'article L. 415-3 de la section 2 (Sanctions) du chapitre V (Dispositions pénales) du titre I^{er} du livre IV précités, qui punit de six mois d'emprisonnement et de 9.000 euros d'amende le fait de détruire des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines, de détruire ou d'enlever des fossiles présents sur ces sites.

La modification a simplement pour objet d'**intégrer** dans cet article **de façon formelle** les modifications introduites dans le code de l'environnement par les précédents alinéas.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit entièrement à cet article tendant à assurer une protection règlementaire renforcée sur des espaces ciblés au titre de la protection d'habitats naturels.

Sur proposition M. Daniel Soulage et les membres du groupe Union centriste, elle a cependant tenu à maintenir l'interdiction de destruction des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 48

(Articles L. 414-9 et L. 414-10 [nouveaux] du code de l'environnement)

Renforcement des plans nationaux d'action pour la protection des espèces menacées et des conservatoires botaniques nationaux

Commentaire : cet article vise à donner une assise législative aux plans nationaux d'action pour la protection des espèces menacées et aux conservatoires botaniques nationaux.

A - Les plans nationaux d'action pour la protection des espèces menacées

I. Le droit en vigueur

Les espèces de faune et de flore menacées sur le territoire national sont protégées par des réglementations internationales (conventions de Bonn, Berne, Eurobats ...), communautaires (directive n° 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et directive n° 92/43 du 21 mai 1992 précitée) et nationales.

Avec 641 espèces mondialement menacées présentes sur son territoire, la France se situe parmi les dix pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces animales et végétales menacées. Or, des projections réalisées par la Commission européenne montrent que la continuation de leur détérioration au rythme actuel (0,2 % par an) aura un coût égal à 1 % du PIB mondial entre 2000 et 2010.

Les dispositions communautaires prévoient un objectif de résultat en termes de conservation des espèces requérant, pour certaines d'entre elles, la mise en œuvre d'actions complémentaires aux interdictions d'activité (de destruction, commerce et capture, en particulier) prévues par la réglementation précitée. Il peut s'agir d'études des espèces, de génie écologique, d'information du public, de description des modalités de prise en compte des espèces dans les activités sectorielles ...

Ces actions sont inscrites dans des plans d'action réalisés par l'Etat -plus précisément le ministère en charge de la protection de la nature- en métropole et dans des départements et régions d'outre-mer, et par les collectivités dans les collectivités d'outre-mer. Suite au « Grenelle de l'environnement », il a été décidé de mettre en œuvre de tels plans d'action dans les cinq ans pour 131 espèces en danger critique d'extinction au niveau mondial et qui se trouvent présentes sur le territoire national : 43 le seront à l'initiative de l'Etat et 88 à l'initiative des collectivités d'outre-mer.

Or, ces plans d'action, bien qu'ils prennent une place de plus en plus importante dans le dispositif général de protection de la biodiversité, ne font l'objet d'aucune disposition législative. Cette absence est susceptible de freiner leur reconnaissance, leur prise en compte et leur intégration au sein du dispositif de protection relatif aux espèces protégées mis en place en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement.

II. Le dispositif du projet de loi

La première partie de l'article 48 du projet de loi tend à créer, après la section 2 (Orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats) du chapitre IV (Conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages) du titre I^{er} (Protection de la faune et de la

flore) du livre IV (Faune et flore) du code de l'environnement une section 3 intitulée « Plans d'action nationaux » comportant un unique article L. 414-9 leur conférant valeur législative.

Son **premier alinéa** prévoit le **principe même de leur élaboration** et, après consultation du public, **de leur mise en œuvre**. Ces plans concerneront les espèces animales non domestiques visées aux articles L. 411-1 et L. 411-2, ainsi que des espèces d'insectes pollinisateurs.

Le fait de **rehausser ces plans au niveau de la loi**, sans donner un caractère obligatoire aux actions qu'ils contiennent et à la participation des acteurs y étant impliqués, devrait permettre de mieux légitimer l'action de l'Etat et d'obtenir une perception accrue des enjeux et une coopération plus poussée des partenaires politiques et économiques, ainsi que du grand public. Les bénéfices environnementaux découlant de la protection des espèces protégées par ces plans contribueront à améliorer le bien-être humain par le maintien desdites espèces et de leur écosystèmes, tandis que des retombées économiques sont attendues indirectement avec par exemple le développement de formes de tourisme y étant associées.

Le **deuxième alinéa** indique, de façon très générale, que ces **plans tiennent compte des impératifs économiques, sociaux, culturels et de défense**.

Le **troisième alinéa** prévoit l'**information du public** sur les actions inscrites dans les plans, durant toute leur durée et dans les secteurs géographiques concernés.

Le **quatrième alinéa** renvoie à un **décret** les modalités d'application de l'article.

III. La position de votre commission

Votre commission est entièrement favorable à la première partie de cet article, qui vise à procurer une valeur législative aux plans nationaux d'action pour la protection des espèces menacées. Leur montée en puissance et leur impact attendus en faveur de la préservation des espèces justifient de leur donner une place dans la partie législative du code de l'environnement aux côtés d'autres outils de protection de la biodiversité.

Sur proposition de M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste, votre commission a simplement précisé que les plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement de certaines espèces animales doivent être élaborés et mis en œuvre sur la base des données des instituts scientifiques compétents.

B - Les conservatoires botaniques nationaux

I. Le droit en vigueur

Les conservatoires botaniques nationaux (CBN) sont des établissements agréés par le ministère en charge de l'écologie, en application des articles D. 416-2 à D. 416-8 du code de l'environnement, sur une partie du territoire national pour la préservation de la flore sauvage.

De statut juridique divers (services d'établissements publics, syndicats mixtes ou associations) et comprenant en tout 270 salariés, ils font l'objet d'une subvention de l'Etat, avec lequel ils sont liés par des conventions pluriannuelles d'objectifs. S'y ajoutent des financements provenant des collectivités dont ils dépendent. On en compte aujourd'hui dix, soit neuf sur le territoire métropolitain et un pour l'île de la Réunion, Mayotte et les îles éparses. Les projets de création de nouveaux conservatoires devraient porter leur nombre à quatorze.

Les CBN ont pour rôle la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la connaissance et de la conservation de la flore sauvage. Ils se sont progressivement investis dans la connaissance des habitats naturels et semi-naturels, suite notamment au développement du réseau Natura 2000. Ils permettent de fournir des inventaires floristiques à l'Observatoire de la biodiversité et de mettre à jour l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique terrestres.

Malgré leur importance dans le suivi et la conservation de la biodiversité, les CBN ne sont pas inscrits dans la loi. Ce défaut d'officialisation législative freine leur reconnaissance et leur soutien par les différents partenaires concernés.

II. Le dispositif du projet de loi

La deuxième partie de l'article 48 du projet de loi vise donc à créer au sein du code de l'environnement, après la section 3 insérée par la première partie de l'article, une section 4 intitulée « Conservatoires botaniques nationaux » comportant un unique article L. 414-10.

Le **premier alinéa** indique le **caractère public ou privé** des CBN et leur **agrément** par l'Etat. Comme actuellement, celui-ci interviendra selon des critères biogéographiques.

Le **deuxième alinéa** précise leur **mission**, soit la mise en œuvre des politiques de connaissance et de conservation de la nature menées par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements sur une partie du territoire dans les domaines de la protection de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels.

Le **troisième alinéa** prévoit le **régime d'accès par le public aux informations** qu'ils détiennent. Celles-ci seront délivrées par le CBN :

- sur demande de la personne intéressée ;
- à condition que la délivrance de l'information respecte les prescriptions du code de l'environnement et ne s'oppose pas, notamment, aux dispositions propres à assurer la protection des habitats et des espèces ;
- contre une contrepartie financière éventuellement.

Un **décret en Conseil d'Etat** est prévu pour préciser les modalités d'application de l'article. Il devrait notamment clarifier les relations entre l'Etat et les CBN, en vue d'un renforcement des conventions passées entre le ministère en charge de l'économie, les CBN et leur fédération.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement au II de cet article, qui tend à donner valeur législative aux dispositions concernant les CBN. Cette « remontée » de leur degré de normativité permettra de bien définir et clarifier leur organisation et leurs missions auprès de partenaires tels que les collectivités territoriales.

A l'initiative de Mme Muguette Dini et les membres du groupe Union centriste, votre commission a adopté un amendement créant, au sein du code de l'environnement, une section et un article consacrés aux conservatoires régionaux d'espaces naturels et précisant leurs missions, leur procédure d'agrément et leur représentation à travers une fédération.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 49

(Article L. 310-1 du code de l'environnement)

Création d'une structure chargée de l'inventaire et de la conservation du patrimoine naturel de la Guyane

Commentaire : cet article prévoit la création en Guyane d'un organisme chargé des politiques de connaissance et de conservation de la nature.

I. Le droit en vigueur

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a prévu **l'élaboration dans chaque**

département d'un inventaire départemental du patrimoine naturel. Le I de l'article L. 310-1 du code de l'environnement reprend cette disposition.

Le II du même article précise les éléments recensés par cet inventaire :

- les sites, les paysages et les milieux naturels ;
- les mesures de protection de l'environnement et les moyens de gestion et de mise en valeur qui s'y rapportent le cas échéant.

Le III prévoit que l'inventaire est modifié périodiquement afin de tenir compte des changements intervenus dans les recensements des sites, paysages et milieux et dans les mesures de protection évoqués précédemment.

Le IV indique enfin que l'inventaire est mis à la disposition du public pour consultation. Il est également à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête lors d'une enquête publique concernant un ouvrage entrant dans le champ de cet inventaire. Enfin, il peut être communiqué, si elles en font la demande, aux associations départementales agréées de protection de l'environnement.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 49 complète l'article L. 310-1 du code de l'environnement par un V, afin de l'adapter aux spécificités de la Guyane.

Si l'établissement par l'Etat d'un inventaire départemental du patrimoine naturel reste valable en Guyane, le contenu de l'inventaire départemental indiqué au II l'article L. 310-1 et la disposition du III du même article ne correspondent pas aux priorités en matière de connaissance de la biodiversité en Guyane.

Un décret devrait définir le contenu et les modalités de réalisation de l'inventaire du patrimoine naturel de Guyane.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi et les informations communiquées par le ministère, **ce décret devrait permettre de créer une structure unique chargée de « contribuer à la mise en œuvre des politiques de connaissance et de conservation de la nature » en Guyane.**

La Guyane dispose en effet d'un patrimoine naturel exceptionnel. Il s'agit du seul département d'outre-mer continental. Elle est couverte de forêt sur plus de 90 % de sa superficie, ce qui en fait un des blocs les plus importants de forêt primaire dans le monde et la dote d'une biodiversité exceptionnelle. On y trouve de nombreux types de végétations originaux (forêts temporairement inondées, forêts ripicoles¹, forêts submontagnardes à nuages, savanes sèches, mangroves côtières,...). Les espèces animales y sont également très nombreuses, comme le montre le tableau suivant.

¹ Forêts situées en bord de rivières.

LA RICHESSE DE LA BIODIVERSITÉ GUYANAISE

	Nombre d'espèces connues en Guyane	Nombre d'espèces connues en France métropolitaine
Plantes vasculaires	5 350	4 900
Poissons d'eau douce	480	60
Amphibiens	108	34
Reptiles terrestres	158	33
Oiseaux nicheurs	718	276
Mammifères terrestres	183	97

Source : MEEDDAT.

La présence d'espèces connues au niveau mondial confère une responsabilité internationale à la France en matière de protection, à l'exemple des tortues marines (la Guyane dispose de la plus importante population de tortues luths au monde) ou du caïman noir.

Enfin, l'importance des espaces protégés – en nombre comme en superficie – témoigne de la richesse du patrimoine naturel guyanais : on y compte un parc national (2,03 millions d'hectares), un parc naturel régional (850.000 hectares), six réserves naturelles nationales (près de 300.000 hectares), une réserve naturelle régionale (2.500 hectares), une réserve biologique domaniale (110.800 hectares), 10 sites acquis par le Conservatoire du littoral (3.414 hectares).

Les inventaires du patrimoine naturel amazonien annoncés par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement soulignent également **qu'une part importante de la biodiversité guyanaise reste méconnue**, pour certains groupes d'espèces et dans certaines zones difficiles d'accès.

Selon les informations fournies par le ministère, **la structure qui sera créée devrait contribuer aux programmes de connaissance** sur deux plans. Elle pourra :

- coordonner, animer, structurer et valoriser les inventaires réalisés par les différents acteurs sur le territoire ;
- lancer de nouveaux inventaires et études sur la biodiversité pour aboutir à une connaissance globale et cohérente des enjeux relatifs à la biodiversité sur ce territoire et centraliser les informations.

Cette structure devrait présenter des **similitudes avec des structures existant en métropole** :

– les conservatoires botaniques nationaux : ils ont pour missions la connaissance de l'état et de l'évolution de la flore sauvage et des habitats naturels, l'identification et la conservation des éléments rares et menacés, la fourniture à l'État, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales d'un concours technique et scientifique, et, enfin, l'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale ;

– le groupement d'intérêt public (GIP) Atelier technique des espaces naturels (Aten) : il regroupe l'ensemble des gestionnaires d'espaces naturels et a pour mission de diffuser les connaissances et les méthodes pour la gestion durable des espaces naturels, de développer des outils de planification et d'évaluation et de diffuser les savoir-faire et favoriser les échanges.

La structure créée en Guyane se rapprocherait des conservatoires botaniques nationaux pour leurs missions de connaissances propres et les relations avec les collectivités, et du GIP Aten pour l'appui aux gestionnaires de la biodiversité.

Le décret prévu par le présent article **devrait** ainsi **préciser**, selon les informations recueillies par votre rapporteur, **les missions de la structure** (dans la lignée de celles évoquées précédemment), son statut juridique, l'implication des collectivités territoriales dans la gouvernance, son financement, ainsi que son articulation avec les acteurs déjà en place.

Renvoyer à un décret permet également de poursuivre sur tous ces points les discussions avec les collectivités territoriales guyanaises et, notamment, d'attendre la fin de l'étude de préfiguration organisée en 2009 en partenariat entre l'État et la Région. Cette étude devrait notamment préciser le statut le plus adapté au vu des missions retenues et de l'organisation des acteurs existants.

III. La position de votre commission

Votre commission juge que la création d'une structure chargée de l'inventaire et de la conservation de la biodiversité est essentielle pour la Guyane et que, par ailleurs, le renvoi à un décret pour procéder à cette création est justifié.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 50

(Articles L. 211-7-1 [nouveau] et L. 216-1 du code de l'environnement)

Intervention sur les ouvrages hydrauliques privés pour assurer la continuité écologique des eaux

Commentaire : cet article habilite les collectivités territoriales, les syndicats mixtes et les agences de l'eau à mener des travaux de restauration de la continuité écologique des eaux sur les ouvrages privés en cas de carence du propriétaire ou de l'exploitant.

I. Le droit en vigueur

La continuité écologique des cours d'eau est souvent perturbée par de nombreux ouvrages les barrant. De nature très diverse, allant de petits seuils jusqu'aux barrages installés pour la régulation hydrologique, la production d'eau potable ou celle d'électricité, ils empêchent de façon plus ou moins grave la circulation des espèces, des sédiments et de l'eau au sein du réseau hydrographique.

L'inventaire des bassins existants fait ainsi état de 50.000 ouvrages de ce type, dont 90 % n'ont plus d'usage avéré et ne sont souvent pas entretenus par leurs propriétaires, et 2.000 ouvrages hydroélectriques. L'ONEMA lance actuellement un projet de base de données « obstacles » visant à compiler les divers inventaires existants en la matière et à donner pour chacun une évaluation de son impact biologique. Il est toutefois d'ores et déjà établi que **les ruptures dans la continuité écologique sont à l'origine de la moitié des masses d'eau à risque de non atteinte du bon état exigé** par la directive-cadre sur l'eau.

Il en résulte que le rétablissement de la continuité écologique au sein des réseaux hydrographiques est l'une des conditions majeures de la bonne application de la législation communautaire. Ce rétablissement passe par une diversité de solutions techniques, allant d'équipements spécifiques (passes à poissons, par exemple) au démontage partiel ou total de l'ouvrage, en passant par des modalités de gestion adaptées (comme le maintien de débits réservés à l'aval).

La **législation actuelle**, issue de la section 1 (Régimes d'autorisation ou de déclaration) du chapitre IV (Activités, installations et usage) du titre I^{er} (Eau et milieux aquatiques) du livre II (Milieux physiques) du code de l'environnement, **permet déjà d'obtenir l'amélioration de l'état des cours d'eau du point de vue de leur continuité** :

- de façon préventive, elle soumet à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre

écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles, et à déclaration les autres types d'ouvrage (article L. 214-3) ;

- par ailleurs, elle contraint les propriétaires ou exploitants desdites installations à mettre en œuvre certaines obligations visant à garantir leur entretien et leur bon fonctionnement (article L. 214-17) ;

- en outre, elle offre la possibilité aux collectivités locales et à leurs groupements d'intervenir chez les particuliers pour effectuer des travaux en ce sens, après enquête publique, reconnaissance par le préfet du caractère d'intérêt général des travaux et programmation par les collectivités de leur nature et étendue (article L. 211-7) ;

- enfin, elle prévoit que lorsque ces installations sont définitivement arrêtées, l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire remet le site dans un état tel qu'aucune atteinte ne puisse être portée à l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau (article L. 214-3-1).

Si ce dispositif, largement remanié par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, paraît théoriquement complet, il trouve ses limites pour les ouvrages « orphelins » du fait de l'absence de propriétaire, ou de leur carence par défaut de volonté, de capacités techniques ou financières.

II. Le dispositif du projet de loi

Le **I** de l'article 50 du projet de loi introduit dans le code de l'environnement un article L. 211-7-1 afin de **permettre à certaines personnes habilitées de se porter maîtres d'ouvrage des travaux visant à restaurer la continuité des cours d'eau** avec l'accord du propriétaire ou, à défaut, à les exécuter d'office.

Il vise ainsi à créer une procédure simplifiée d'intervention sur les ouvrages, sans enquête publique ni arrêté préfectoral, permettant de concilier les droits des propriétaires et les intérêts de la collectivité.

Le **premier alinéa** établit la **liste des personnes ainsi habilitées**, soit les collectivités territoriales et leurs groupements, les syndicats mixtes compétents ou les agences de l'eau. Il lie ensuite leur intervention sur les ouvrages régulièrement installés sur des cours d'eau à un accord du propriétaire ou de l'exploitant, et à sa bonne information des conséquences de son accord.

Lorsque ces conditions sont réunies, la personne habilitée peut prendre directement en charge les études et travaux nécessaires au respect de la législation sur la préservation des cours d'eau et de leur continuité prévue par le code de l'environnement. L'intervention est ainsi adaptée à chaque situation individuelle, la nature des études et travaux pouvant varier d'un ouvrage à l'autre.

Le **deuxième alinéa** règle les **conditions financières de l'intervention**, dans un souci d'équilibre, encore une fois. D'un côté, les personnes intervenant se font rembourser par le propriétaire ou l'exploitant de l'installation l'intégralité des frais occasionnés par les études et travaux. De l'autre, ledit propriétaire ou exploitant est admis à bénéficier des subventions que les collectivités peuvent se voir accorder, notamment de la part des agences de l'eau.

Le **II** modifie le 2° de l'article L. 216-1 du code de l'environnement en vue d'**habiliter l'ensemble des personnes visées au I** –collectivités territoriales et leurs groupements, syndicats mixtes, agences de l'eau– **à être maîtres d'ouvrage des travaux d'office** ordonnés par le préfet en cas de non respect par le propriétaire ou l'exploitant de l'ouvrage de ses obligations légales d'entretien et des prescriptions de l'administration pour qu'il les assure. Les collectivités étant en fait déjà habilitées en ce sens par l'article L. 215-16 du même code, cette disposition introduit une novation pour les seules agences de l'eau.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve les dispositions contenues dans cet article, qui devraient contribuer à élargir la gamme des instruments disponibles pour mener des ouvrages de restauration de la continuité écologique sur des ouvrages privés, notamment en cas de carence –volontaire ou non– du propriétaire ou de l'exploitant.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 51

(Article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et article L. 213-8-2 [nouveau] du code de l'environnement)

Habilitation des agences de l'eau à acquérir des zones humides particulièrement menacées

Commentaire : cet article permet aux agences de l'eau de mener une politique d'acquisition foncière dans des zones humides particulièrement menacées en vue d'en assurer une gestion respectueuse.

I. Le droit en vigueur

Une zone humide est un **espace où l'eau est le principal facteur contrôlant le milieu naturel et la vie animale et végétale** associée. C'est le cas lorsque la nappe phréatique arrive près de la surface et là où des eaux peu profondes recouvrent les terres¹.

Un décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural précise les conditions de délimitation des zones humides d'intérêt environnemental. La délimitation de ces zones est effectuée par le préfet, après avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, de la chambre d'agriculture et de la commission locale de l'eau lorsqu'elle a été constituée. Des avis complémentaires sont également prévus (commission départementale nature, paysages, sites).

La France métropolitaine compte aujourd'hui **environ 1,5 million d'hectares de zones humides** qui constituent à la fois d'importants réservoirs de biodiversité, un facteur d'amélioration de la qualité des eaux superficielles, des zones tampons diminuant les risques d'inondation en cas de fortes pluviométries et des moyens de stockage importants de carbone organique dans les sols.

Or, ces zones si importantes en termes environnementaux restent **un des milieux les plus dégradés et les plus menacés** du point de vue de leur surface et de leur état de conservation. La situation est particulièrement préoccupante pour les prairies humides, les landes humides et les annexes alluviales du fait :

- des conséquences de la PAC, qui a longtemps maintenu un important déséquilibre entre les aides apportées à des productions fortement consommatrices d'eau –comme le maïs irrigué– et celles bénéficiant à des activités favorables à la préservation des zones humides comme les prairies permanentes ;

- du manque d'entretien ou de l'inadaptation de certains systèmes hydrauliques dont elles dépendent ;

- de la pression à l'artificialisation, à l'urbanisation et au changement d'usage des terres.

Si le plan d'action gouvernemental adopté en 1995 n'a pas réussi à renverser la tendance, on observe toutefois un **ralentissement de la dégradation de ces zones** dû aux efforts réalisés en matière de préservation de la ressource en eau, d'agroenvironnement et de protection des espaces naturels. Ainsi, 60 % de la surface des zones humides d'importance

¹ La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 associe plus techniquement les zones humides aux « terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ».

majeure¹ est couverte par le réseau Natura 2000 et 4 % par des mesures plus strictes.

De plus, l'ensemble des SDAGE comprend, depuis 1996, des orientations de restauration et de préservation des zones humides dont la mise en œuvre est soutenue par les programmes d'intervention des agences de l'eau. Pour la période à venir, le volet consacré aux zones humides va s'amplifier, tant dans les futurs SDAGE (2010-2015) que dans les IX^{èmes} programmes des agences de l'eau (2007-2012).

D'un point de vue opérationnel, le **cadre juridique permettant la préservation des zones humides reste encore à parfaire**. Les textes d'application des dispositions issues de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux² ont exigé des démarches approfondies et commencent à être mis en œuvre.

L'acquisition de zones humides constitue l'une des voies pour assurer leur protection. Certains acteurs (conservatoires d'espaces naturels, départements dans le cadre de leur politique de zones naturelles sensibles, associations telles que la Ligue la protection des oiseaux, la Fondation habitats des chasseurs...) peuvent déjà en acquérir afin de les gérer, directement ou par contrat passé avec un acteur local.

Cependant, les surfaces ainsi acquises restent modestes au regard de la totalité des zones humides françaises : le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) en achète environ 1.000 hectares par an ; les agences de l'eau 500 ou 600 ; les associations quelques centaines, mais elles se heurtent à l'exigence croissante des financeurs publics de garantir l'inaliénabilité des terrains acquis avec de tels fonds, ce qui n'est pas possible avec un statut associatif ; les départements ne sont pas en mesure de fournir de statistiques.

Le comité opérationnel a examiné les diverses possibilités techniques en vue de renforcer cette politique d'acquisition de zones humides. S'agissant des problèmes posés aux associations, il a constaté l'impossibilité de les résoudre d'un point de vue juridique et suggéré une meilleure articulation entre lesdites associations et les acteurs fonciers publics propriétaires en vue d'une bonne gestion conservatoire. Il a pris acte de la sensibilité du dossier de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles pour les départements et renvoyé à une discussion sur son emploi au sein d'un paquet de négociation entre l'Etat et l'Assemblée des départements de France.

Il lui a paru peu opportun d'élargir les compétences du CELRL à l'ensemble des 1,5 million d'hectares de zones humides, mais plutôt de le mobiliser davantage dans les espaces où il est déjà implanté et peut être

¹ L'échantillon dit « des zones humides d'importance majeure » suivi par l'Institut français de l'environnement (IFEN) est constitué de 152 sites en France métropolitaine et en Corse couvrant 2,4 millions d'hectares représentatifs de la diversité des situations des zones humides.

² Ayant pour objet les zones humides d'intérêt environnemental, la délimitation des zones humides dans le cadre de la police de l'eau et l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti.

rapidement opérationnel. Ses deux zones d'intervention –départements littoraux et grands lacs– se caractérisent en effet par la présence d'importantes zones humides menacées par l'artificialisation.

La dernière solution, que le comité opérationnel a préconisée et qui a été retenue, était d'habiliter les agences de l'eau à mener une politique active d'acquisition foncière dans les zones humides non couvertes par la compétence du CELRL, dans les mêmes conditions que celui-ci.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 51 du projet de loi donne donc aux agences de l'eau une compétence d'acquisition de zones humides. Les ambitions affichées restent relativement modestes : le « Grenelle de l'environnement » a fixé l'objectif à **20.000 hectares de zones humides particulièrement menacées à acquérir d'ici le 31 décembre 2015**. Cependant, cet effort vient en surcroît de celui actuellement réalisé et a vocation à être poursuivi.

Le **I** de cet article modifie l'article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 afin d'inclure, aux côtés des actions de préservation, de restauration, d'entretien et d'amélioration, une **nouvelle action d'acquisition de zones humides dans les orientations prioritaires** de leurs programmes pluriannuels d'intervention pour les années 2007 à 2012.

Le **II** insère, dans la sous-section 1(Dispositions générales) de la section 3(Comités de bassin et agences de l'eau) du chapitre III (Structures administratives et financières) du titre I^{er} (Eau et milieux aquatiques) du livre II (Milieux physiques) du code de l'environnement, un article L. 213-8-2 consacré à la **politique foncière de sauvegarde des zones humides des agences de l'eau**.

Son **premier alinéa** en pose le **principe**, en rappelant que cette mission intervient en plus de celles déjà attribuées aux agences de l'eau par l'article L. 213-8-1, soit la mise en œuvre des SDAGE, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.

Le **deuxième alinéa** habilite les agences de l'eau à **attribuer des aides** aux collectivités locales, à leurs groupements et à des établissements publics en vue d'acquérir des parcelles composant ces zones.

Le **troisième alinéa** autorise les agences de l'eau à **acquérir elles-mêmes des parcelles** de ce type. Le régime prévu pour le CELRL par le code de l'environnement leur est alors applicable. Elles peuvent notamment exproprier tous droits immobiliers et exercer, à défaut du département, le droit de préemption.

L'exposé des motifs du projet de loi souligne que cette politique foncière devra être appréhendée comme un **dernier recours** et non une finalité en soi, l'objectif ultime étant une gestion des zones respectueuses de leur

conservation. En pratique, l'activité foncière des agences de l'eau dépendra également de leur emplacement et du coût du foncier pour les zones humides ressortant de leur champ : celui-ci est en effet très varié, depuis les étangs de chasse ou les zones d'urbanisation très onéreuses aux tourbières sans vocation économique particulière. La maîtrise foncière devra être réservée aux situations dans lesquelles toute convention de restauration et de gestion apparaît impossible ; dans les cas normaux, l'approche contractuelle des modes de gestion doit rester la règle.

Les **principaux critères de détermination des zones humides à enjeux de maîtrise foncière** identifiés lors des travaux du comité opérationnel « trame verte et bleue » sont les suivants :

- l'intérêt écologique et hydrologique, en particulier vis-à-vis de l'atteinte des objectifs fixés par les directives européennes « cadre sur l'eau », « inondation » ; « habitats » et « oiseaux » ;

- la nature humide de la zone et ses fonctionnalités, en particulier en matière de biodiversité, de qualité et de quantité d'eau, de préservation de l'état écologique des milieux et de réduction des risques d'inondation ;

- le niveau des menaces d'artificialisation ou de déprise conduisant à l'altération du milieu, qu'une stratégie d'acquisition foncière permettrait de faire disparaître ;

- l'adéquation possible entre le besoin de gestion identifié pour protéger cette zone humide et l'existence d'acteurs locaux susceptibles d'assumer cette gestion dans un cadre juridique existant ;

- le rapport coût-efficacité de la mesure d'acquisition par rapport à d'autres dispositifs envisageables.

Concrètement, la maîtrise foncière des zones humides, et notamment l'acquisition, devra être privilégiée lorsque le cumul d'enjeux de préservation ou d'amélioration de la qualité et de la quantité de ressource en eau sera avéré.

Le **quatrième alinéa** régit les **relations des agences de l'eau avec les fermiers exploitant les terres qu'elles ont ainsi acquises**. La gestion des terres ainsi acquises se fera dans le cadre des baux ruraux. Les preneurs se trouveront alors dans une situation plus contraignante que pour des terres conventionnelles :

- ils ne pourront réaliser certaines opérations –retournement de parcelles de terres en herbe, mise en herbe de parcelles de terres, mise en œuvre de moyens culturels non prévus au bail– qu'après en avoir informé les agences ou les organismes gestionnaires des parcelles, par lettre recommandée avec accusé de réception plus d'un mois avant la date prévue pour réaliser lesdites opérations. Ainsi, les agences de l'eau pourront s'opposer au retournement ou au drainage des parcelles, pratiques néfastes d'un point de vue environnemental, dès leur achat ;

- ils seront tenus de prévenir immédiatement les agences de tous installations, ouvrages, travaux ou activités risquant d'affecter le bon état, la quantité ou la continuité écologique de l'eau contenue dans les zones humides et faisant l'objet d'une procédure d'autorisation ou de déclaration.

Le **cinquième alinéa** traite du **renouvellement du bail portant sur les parcelles**. Les agences peuvent en saisir l'occasion pour proposer à leur fermier des pratiques visant à préserver le caractère humide des zones exploitées. Des clauses contractuelles en ce sens peuvent notamment proscrire le drainage, ou encore le retournement de prairies.

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ces contraintes nouvelles doivent s'accompagner d'une réduction du fermage. En cas de refus du preneur, celui-ci doit alors être indemnisé du préjudice subi.

Le preneur dont le bail n'est pas renouvelé subit en effet un préjudice, variable suivant l'importance des terres objets du bail au regard du fonctionnement de son exploitation. Il appartiendra au tribunal des baux ruraux de fixer l'indemnité en fonction du préjudice réellement subi.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve la philosophie générale de cet article, qui est de garantir une gestion des zones humides les plus exposées par l'extension de l'urbanisme, ou les changements d'usage des terres, qui soit respectueuse de l'environnement et de la biodiversité. Ces zones fournissent en effet des « biens communs » naturels dont la suppression constituerait une porte pour la société toute entière.

Elle entend également, cependant, les craintes légitimes de certains acteurs, au premier rang desquels les agriculteurs, de voir toute activité figée dans ces zones, qui deviendraient alors de véritables sanctuaires environnementaux. Si telle n'était pas l'intention du Gouvernement, loin s'en faut, reste une certaine ambiguïté à la simple lecture de l'article.

Aussi, sur la proposition de son rapporteur, elle a ainsi souhaité **mieux encadrer et préciser l'intervention des agences de l'eau** pour l'acquisition de telles zones :

- cette intervention sera discutée et approuvée en comité de bassin, et ne relèvera pas uniquement des agences elles-mêmes ;

- elle n'aura lieu qu'en dernier recours, si aucun porteur de projet d'acquisition des zones humides ne s'est déclaré ;

- elle visera à éviter la déprise agricole et donnera lieu à une activité agricole sur les terres acquises.

A l'initiative de Mme Esther Sittler et plusieurs de ses collègues, elle a par ailleurs prévu l'octroi, par les agences de l'eau, d'aides aux

conservatoires régionaux d'espaces naturels en vue de l'acquisition de parcelles composant les zones humides.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 52

(Articles L. 211-1-4 [nouveau], L. 216-1, L. 216-3 et L. 216-5 du code de l'environnement)

Mise en place d'une bande enherbée de cinq mètres le long des cours d'eau

Commentaire : cet article vise à généraliser l'obligation d'implanter une bande enherbée de cinq mètres de large le long des cours, sections et plans d'eau.

I. Le droit en vigueur

Le recours, le long des cours d'eau, à des espaces interstitiels ayant la capacité d'intercepter les flux d'eau et de substances est l'un des moyens les plus efficaces de protéger les milieux aquatiques et d'atteindre l'objectif des deux tiers des masses d'eau en bon état d'ici 2015.

Ces espaces, surfaces ou linéaires, herbacés ou boisés, désignés par le terme de « **zones tampons** », **agissent de plusieurs manières**, selon les organismes techniques spécialisés¹ :

- en relation avec l'écoulement des eaux sur l'ensemble du bassin versant : atténuation hydrique (ralentissement et réduction du ruissellement sur le bassin versant) ; rétention des matières en suspension produites par l'érosion des terres ; limitation des transferts du phosphore, des produits phytosanitaires et de l'azote vers les milieux aquatiques ;

- en bordure de cours d'eau : protection des eaux de surface contre la contamination directe par les gouttelettes de pulvérisation lors des traitements phytosanitaires, et préservation de la qualité biologique des eaux de surface.

La PAC, dans sa **version réformée en 2003**, a introduit **l'obligation pour les agriculteurs** en céréales, oléagineux et protéagineux (Scop) **de consacrer 3 % de leur superficie cultivée sous forme de bandes enherbées**

¹ Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts (Cemagref) et Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Corpen).

de cinq mètres de large le long des cours d'eau. Cette obligation s'inscrit dans les bonnes conditions agro-environnementales qu'ils doivent respecter en contrepartie des aides directes du premier pilier. Elle a été mise en place par la France depuis 2005. De plus, une obligation semblable est prévue au titre des quatrièmes programmes d'action (2009-2013) pour les zones agricoles situées en zones vulnérables aux nitrates au titre de la directive « nitrates ».

Cependant, **ce dispositif ne permet pas de disposer de « zones tampons » le long des 500.000 km de cours d'eau français**, du fait que :

- seules sont soumises aux BCAE les exploitations émergeant aux aides directes du premier pilier de la PAC, ce qui exclut certaines productions qui, comme les fruits et légumes et le vin, sont très consommatrices d'intrants chimiques ;

- l'obligation de « zones tampons » existant dans le cadre du premier pilier ne s'impute que sur 3 % de la Scop de l'exploitant, ce qui parfois ne suffit pas à couvrir la totalité des cours d'eau traversant l'exploitation ;

- les activités non agricoles ne sont pas soumises à une telle obligation, bien que certaines soient polluantes (entretien des jardins et des espaces verts collectifs ou attenants à certains infrastructures, par exemple).

Partant de ce constat, l'article 28 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » prévoit la généralisation de la couverture des sols en hiver en fonction des conditions, ainsi que l'implantation progressive, pour améliorer la qualité de l'eau et préserver la biodiversité, de bandes enherbées et zones végétalisées tampons d'au moins cinq mètres de large le long des cours et plans d'eau. C'est l'objet de l'article 52 du présent projet de loi que de préciser cette disposition.

II. Le dispositif du projet de loi

• Le I de cet article insère, dans le chapitre I^{er} (Régime général et gestion de la ressource) du titre I^{er} (Eau et milieux aquatiques) du livre II (Milieux physiques) du code de l'environnement, un article L. 211-1-4.

Le I de cet article L. 211-1-4 **pose l'obligation, pour tout exploitant ou propriétaire** d'une parcelle riveraine de cours d'eau, section de cours d'eau ou plan d'eau de plus de dix hectares, **de réaliser et d'entretenir un couvert environnemental permanent** d'une largeur d'au moins cinq mètres depuis la berge. Les espaces déjà imperméabilisés ou occupés par des bâtiments, cours et terrains clos de murs ne sont pas comptabilisés dans cette bande. Cette obligation s'impose sans préjudice des règles d'urbanisme applicables auxdits espaces.

L'étude d'impact précise que l'objectif est de disposer de bandes enherbées de cinq mètres de large le long des 500.000 km de cours d'eau, soit une surface de 500.000 hectares, ce qui représente 1 % du territoire national. Cependant, les espaces forestiers jouant déjà naturellement le rôle de zones

tampons, seuls les espaces non forestiers restent à couvrir, soit une cible de 280.000 hectares.

Le **II précise certaines des modalités de l'obligation** posée au I. C'est à l'autorité administrative –sans doute le préfet de département– qu'il revient d'arrêter la liste des cours, sections et plans d'eau concernés par l'obligation. Le critère de détermination est l'atteinte du bon état écologique et chimique des eaux. Le public doit avoir été consulté.

L'autorité administrative est habilitée à fixer les modalités de gestion du couvert environnemental, en vue notamment d'éviter le développement d'adventices, c'est-à-dire de plantes non désirées poussant spontanément sans avoir été semées et dont le traitement requerrait l'usage de produits phytopharmaceutiques. Aussi le préfet peut-il fixer des règles minimales d'entretien annuel telles que le broyage des adventices avant leur montée à grains, voire dans certains cas limités, prescrire le traitement.

Les zones tampons ne peuvent faire l'objet d'épandages de fertilisants et produits phytopharmaceutiques –sauf s'ils sont sans effet néfaste sur l'environnement et dans les cas prévus par les règles locales d'entretien minimal–, ni d'entreposage de produits ou déchets.

Le **III prévoit une procédure d'indemnisation à la charge de l'Etat** pour les propriétaires ou occupants des terrains des zones concernées qui ne pourraient cultiver leurs bandes enherbées du seul fait de la mesure projetée. Un préjudice direct, matériel et certain doit être rapporté pour ouvrir droit à indemnisation. Si leur fixation n'est pas possible par accord amiable, alors ces indemnités sont déterminées unilatéralement par le juge de l'expropriation. En application de l'article 13-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ce dernier est désigné, pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal de grande instance.

En tout état de cause, les droits à indemnité ne sont pas dus si l'enherbement :

- constitue une obligation résultant d'une réglementation particulière n'ouvrant pas de droits, comme c'est le cas des terres agricoles situées en zones vulnérables aux nitrates¹ ;
- est la contrepartie du bénéfice d'aides publiques ;
- ne crée pas de surcoûts ou de pertes de revenus, comme c'est le cas pour les jardins et espaces verts collectifs ou attenants à des infrastructures, qui devront modifier leurs modalités d'entretien.

Le coût pour les finances publiques de ces indemnisations est évalué par l'étude d'impact, de façon pour le moins grossière, à quelques millions d'euros sur les deux ou trois ans suivant l'entrée en vigueur de la disposition.

¹ Voir supra.

● Le **II** de l'article 52 du projet de loi procède à des **coordinations matérielles** rendues nécessaires dans le code de l'environnement par la création d'un nouvel article en son sein.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve l'objectif d'une généralisation progressive de l'implantation de bandes enherbées poursuivi par cet article, qui prend soin de prévoir une procédure d'indemnisation adaptée pour les propriétaires ou exploitants qui subiraient un préjudice. Elle souligne qu'il ne s'agit là, en fait, que de l'anticipation d'une extension qui aurait, en tout état de cause, rapidement été appliquée à notre pays au titre de la PAC.

Aussi, afin d'assurer une parfaite coordination entre les deux degrés de normativité, votre commission a souhaité, à l'initiative de MM. Jean-Claude Merceron et Daniel Soulage, mettre en cohérence les cours d'eau auxquels s'applique l'obligation généralisée d'implanter des bandes enherbées avec ceux pris en compte au titre de l'écoconditionnalité pour l'octroi des aides PAC.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 53

(Article L. 333-1 du code de l'environnement)

Simplification de la révision des chartes des parcs naturels régionaux

Commentaire : cet article vise à simplifier la procédure de révision des chartes des parcs naturels régionaux.

I. Le droit en vigueur

Avec 45 parcs, le réseau des parcs naturels régionaux (PNR) couvre aujourd'hui près de 13 % du territoire, 3.706 communes, plus de 7 millions d'hectares et plus de 3 millions d'habitants. Créés en 1967 pour protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités, ils s'inscrivent dans des territoires à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile.

LA PROCÉDURE DE CRÉATION ET DE RÉVISION D'UN PARC NATUREL RÉGIONAL

C'est à l'initiative du conseil régional qu'est engagée la procédure d'élaboration de la charte d'un PNR. Par délibération, la région¹ détermine le périmètre d'étude du territoire du parc et confie l'élaboration de sa charte à un organisme local (groupement de collectivités ou association préfigurant en général l'organisme de gestion du futur parc) qui la prépare en concertation avec tous les partenaires concernés. Après avoir approuvé la charte, préalablement adoptée par les communes et les départements concernés, le conseil régional la transmet au préfet de région, qui demande au ministre chargé de l'environnement le classement du territoire en PNR.

A l'issue du délai de validité de la charte du parc, qui est de douze ans, la région demande le renouvellement du classement du territoire en PNR. La procédure de révision de la charte est mise en œuvre par l'organisme de gestion du parc. Elle s'appuie sur le bilan et l'évaluation de l'action du parc pendant les douze années écoulées. C'est à partir de ce bilan et de l'évolution du territoire qu'est construit le nouveau projet de PNR. Au vu de celui-ci, approuvé par tous les partenaires concernés et la région, le ministre chargé de l'environnement peut demander le reclassement du territoire en PNR par décret du Premier ministre, et ceci pour une nouvelle période de douze ans.

L'expérience des premiers renouvellements de classements révèle, depuis environ trois ans, au moment où la quasi-totalité des parcs entre en révision pour des raisons de calendrier, **un certain nombre de difficultés.** La complexité et la longueur de l'exercice en est la principale. Quatre à cinq ans sont en effet souvent nécessaires pour conduire la révision et aboutir à un nouveau classement, ce qui est à l'évidence excessif et mobilise trop d'énergies et de financements.

Les raisons de cette difficulté sont connues : caractère partagé du projet entre l'Etat, les régions et les collectivités concernées ; montée en puissance de l'intercommunalité ; introduction, depuis 2005, d'une enquête publique sous la responsabilité de la région ; opposabilité de la charte aux documents d'urbanisme ...

Si tous les acteurs souhaitent une réelle simplification de la procédure, celle-ci n'est pas aisée du fait du caractère volontaire, partenarial et partagé de chaque projet, qui fait souvent l'objet d'un fragile équilibre institutionnel et juridique qu'aucun des acteurs ne souhaite réellement modifier de peur d'y perdre certaines de ses prérogatives.

Seule la loi peut donc aujourd'hui apporter les modifications susceptibles de rendre la révision des chartes plus courte et plus efficiente sans modifier l'équilibre entre acteurs, sans remettre en cause le rôle de garant de l'Etat, sans diminuer la portée juridique des chartes et en maintenant l'aspect volontaire de la démarche.

Un temps envisagée, la suppression de l'enquête publique, qui coûte cher, prend du temps et ne s'avère pas toujours très utile, a finalement été

¹ Ou « les régions », car plusieurs peuvent en être à l'origine et le gérer.

écartée. Le dispositif retenu dans le projet de loi préfère assouplir certains éléments de la procédure sans la remettre en cause, en se fixant comme objectif de la réduire à trois ans en moyenne et d'économiser ainsi 30 % des coûts engendrés.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 53 du projet de loi modifie l'article L. 333-1, situé au chapitre III (Parcs naturels régionaux) du titre III (Parcs et réserves) du livre III (Espaces naturels) du code de l'environnement, sur cinq points.

Dans ses **1°** et **5°**, il **renumérote** les sept alinéas dudit article L. 333-1 de I à VI, pour en faciliter la lecture et les références.

Dans son **2°**, il **introduit la notion de « périmètre d'études » du parc**, qui définit le territoire sur lequel porte l'enquête publique et la consultation des collectivités pour accord. Ce périmètre peut désormais comprendre des zones côtières, qui relèvent du domaine public maritime et n'étaient pas explicitement concernées par un possible classement jusqu'ici, alors qu'elles sont particulièrement importantes pour l'identité et la cohérence des parcs littoraux, notamment de Méditerranée. Une disposition exclut toutefois le sol et le sous-sol de la mer au-delà de son rivage, ainsi que les espaces appartenant à des parcs naturels marins, afin d'éviter toute superposition.

Le **3°** fixe à **douze ans la durée de classement**, qui pouvait jusqu'à présent être inférieure.

Le **4° délègue au syndicat mixte de gestion du parc compétence pour réviser la charte**, s'il s'avère qu'une telle révision est nécessaire ou opportune, **et permet à la région de lui confier la procédure de renouvellement de classement**, c'est-à-dire la conduite de l'enquête publique et la consultation des collectivités pour accord avant demande de classement. En revanche, la région conserve l'initiative de la mise à l'étude d'un nouveau parc ou d'un renouvellement de classement, ainsi que la décision de demande ou de renouvellement de classement après approbation de la charte et du périmètre résultant de l'accord des collectivités territoriales consultées.

Afin de permettre l'élaboration de la charte sur un territoire dont la délimitation est stable, lorsque des modifications sont envisagées lors du renouvellement du classement du parc, il est par ailleurs précisé que le périmètre d'étude est arrêté au plus tard trois ans avant l'expiration du classement.

III. La position de votre commission

Essentiels pour l'aménagement du territoire et la préservation de l'environnement, les PNR englobent les paysages de France dans toute leur pluralité et diversité. Ils permettent de mettre en place des projets de

conservation naturelle et culturelle partagés sur des territoires cohérents, parfois en dehors des limites administratives classiques.

Le bon fonctionnement et le dynamisme de ces parcs requièrent un statut suffisamment souple et adapté aux contraintes locales. Aussi votre commission approuve la simplification de la procédure de révision des chartes des PNR prévue par cet article.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 53 bis (nouveau)
(Article L. 333-1 du code de l'environnement)

Possibilité, pour les parcs naturels régionaux, d'être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation

Commentaire : cet article donne la possibilité aux PNR d'être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 331-1 précité prévoit l'existence de parcs naturels régionaux.

Ceux-ci peuvent être créés à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection.

Ils sont composé d'un ou plusieurs coeurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes territorialement concernées et ayant décidé d'en faire partie. Il peut comprendre des espaces appartenant au domaine public maritime et aux eaux sous souveraineté de l'Etat.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Sur l'initiative de M. Paul Raoult et les membres du groupe socialiste et apparentés, la commission a inséré un article additionnel après l'article 53 complétant le premier alinéa de l'article L. 333-1 précité afin de reconnaître explicitement, aux PNR, vocation à être des territoires d'expérimentation

locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux.

Selon les auteurs de l'amendement, qui se basent sur la possibilité d'expérimentation reconnue aux lois et règlements par l'article 37-1 de la Constitution, son objet est d'aider les collectivités rurales à trouver des solutions innovantes adaptées à leurs spécificités pour répondre aux enjeux du développement durable en permettant aux PNR de les expérimenter.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 54

Prorogation du classement des parcs naturels régionaux

Commentaire : cet article vise à proroger de deux ans, par décret, le délai de classement des PNR classés pour dix ans au plus.

I. Le droit en vigueur

Le troisième alinéa de l'article L. 331-1 précité fixe à douze années au plus la durée des classements de PNR. Certains de ces PNR ont donc été classés pour des durées inférieures, dont certaines n'atteignent pas dix ans.

Or, ainsi que cela a été évoqué pour l'article 53 du projet de loi, la procédure de renouvellement du classement des nombreux PNR en instance de révision s'avère plus longue que prévue et les retards accumulés menacent certains d'entre eux, dont la durée de classement est la plus courte, de se retrouver privés de tout classement, perdant ainsi les avantages statutaires l'accompagnant et remettant en cause la préservation de l'environnement sur leur territoire.

L'article 231 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux avait bien envisagé le cas où la révision ne pourrait être menée avant la fin de la durée de classement, prévoyant que « *lorsque des changements dans les circonstances de droit ou de fait ne permettent pas à la région de conduire la révision à son terme avant l'expiration du classement, celui-ci peut être prolongé par décret pour une durée maximale de deux ans. Ce décret est pris à la demande de la région sur proposition de l'organisme de gestion et sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations préalables prévues à l'occasion du classement initial et de son renouvellement* ».

Cependant, malgré cette disposition, **certaines régions sont aujourd'hui confrontées à la proche expiration du délai de classement de leur PNR alors que leur procédure de révision est loin d'être achevée.** La prorogation exceptionnelle de ce classement est donc, pour ces régions, indispensable, seule la loi pouvant la prévoir.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 54 vise donc à **régulariser les demandes de prolongation de classement de tous les parcs classés pour dix ans ou moins**, qui n'ont pas encore bénéficié d'une telle prolongation et qui en ont besoin.

Cette prorogation **vaudra pour deux ans** et sera octroyée de droit par décret, sur demande de la région initiée par l'organisme de gestion concerné. Afin de ne pas la retarder, les consultations préalables prévues dans les procédures de classement initial et de renouvellement ne seront pas exigées.

La contrepartie d'une telle mesure est la **fixation à douze ans de la durée de classement de tous les parcs**, prévue par l'article 53 du projet de loi.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve les dispositions transitoires prévues par cet article, en tant qu'elles tendent à régulariser les demandes de prolongation de classement de tous les parcs classés pour dix ans au moins, qui n'ont pas encore bénéficié de cette prolongation et en ont besoin.

Elle insiste toutefois sur le fait qu'une telle prolongation doit demeurer exceptionnelle, et correspondre à la période actuelle de retard important que connaît la grande majorité des parcs.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à l'assainissement et aux ressources en eau

Ce chapitre de cinq articles comporte des mesures relatives, notamment, à la coopération intercommunale dans le domaine de l'eau, au contrôle des installations d'assainissement non collectif par les communes, à

la lutte contre les pertes en eau du réseau et à la protection des périmètres de captage.

Article 55

(Article L. 511-3 du code rural)

**Habilitation des chambres d'agriculture à bénéficiaire
d'une autorisation de prélèvement collective**

Commentaire : cet article habilite les chambres d'agriculture à bénéficiaire d'une autorisation de prélèvement pour le compte de l'ensemble de préleveurs irrigants dans un périmètre limité.

I. Le droit en vigueur

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 impose, pour 2011, la gestion de l'eau destinée à l'irrigation par un organisme unique dans les zones de répartition des eaux (ZRE), soit les zones à fort déficit hydrique.

L'article L. 211-3 du code de l'environnement, introduit par ladite loi, permet au préfet de délivrer à un organisme unique une autorisation de prélèvement pour le compte de l'ensemble de préleveurs irrigants dans un périmètre limité.

Cet organisme doit gérer les prélèvements à usages agricoles et élaborer un plan de répartition entre tous les irrigants. Toute personne morale peut adresser sa candidature au préfet. La demande unique de prélèvement de l'organisme fait l'objet d'une enquête publique. L'arrêté préfectoral précise les quantités d'eau et les modalités de prélèvement, dont leur répartition.

Si une association locale d'irrigants ou une association syndicale autorisée peuvent constituer un tel organisme unique, et donc bénéficiaire de l'appui financier des agences de l'eau, tel n'est pas le cas des chambres d'agriculture. Or, ces chambres présentent toutes les garanties de compétence pour assurer un tel rôle, auquel elles sont particulièrement intéressées s'agissant d'usages agricoles de l'eau. Il paraissait donc nécessaire de leur reconnaître cette faculté.

II. Le dispositif du projet de loi

Si le projet de loi relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » ne comportait pas de mesure spécifique à l'organisme unique ni aux chambres d'agriculture, il exprimait, dans son article 24, une volonté d'améliorer la gestion collective des prélèvements.

L'article 55 du présent projet de loi traduit cette volonté en proposant de modifier l'article L. 511-3 du code rural, qui énumère les missions des chambres d'agriculture, afin de leur permettre de jouer ce rôle.

Pour ce faire, il leur reconnaît compétence pour solliciter l'autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation de l'ensemble des irrigants prévue par le 6° de l'article L. 211-3 précité, ainsi que pour exercer les compétences résultant de cette reconnaissance.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit à cette disposition habilitant les chambres d'agriculture à assurer le rôle d'organisme unique assurant le prélèvement pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants. Leurs compétences et leur degré de représentativité des acteurs du milieu rural leur donnent en effet toute technicité et légitimité en ce sens.

A l'initiative de son rapporteur, elle a souhaité, en outre, prévoir :

- la possibilité, pour l'ensemble des chambres d'agriculture, départementales comme régionales, d'être désignées en tant qu'organisme unique en fonction du périmètre d'intervention proposé ;

- l'habilitation des organismes uniques de gestion de l'eau à prélever des frais auprès des préleveurs irrigants présents dans leur périmètre de gestion, afin de remplir leur mission d'intérêt général.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 56

(Articles L. 212-4 et L. 213-2 du code de l'environnement, article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Coopération intercommunale dans le domaine de l'eau

Commentaire : cet article tend à développer la dimension intercommunale dans la gestion de l'eau à l'échelon local.

I. Le droit en vigueur

A – Les établissements publics territoriaux de bassin

Sous l'impulsion de l'Union européenne, notre pays s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de gestion des cours d'eau : 100 % des masses d'eau en très bon état à terme, en passant de 70 % aujourd'hui à moins d'un tiers de dérogation en 2015 et moins de 10 % en 2021.

La réalisation de ces objectifs passe par une concertation et une action poussées au plan local, en vue de la restauration et de l'entretien des cours d'eau, des zones humides et des réservoirs biologiques nécessaires au maintien de la biodiversité des milieux aquatiques et à la préservation du bon état des eaux.

Au niveau du sous-bassin hydrographique, **l'intercommunalité paraît être l'échelle la plus pertinente** pour ces enjeux locaux, tant pour la définition des documents programmatiques –les SAGE– que pour la mise en œuvre coordonnée des mesures en découlant.

Or, **le droit actuel**, qui interdit à une collectivité de porter des études et des travaux sur un territoire sur lequel elle n'a pas de maîtrise des compétences, ne permet pas de telles actions. Il **s'oppose en effet à ce qu'une intercommunalité porteuse des SAGE élaborés par les commissions locales de l'eau soit maître d'ouvrage**. De leur côté, ces commissions, qui n'ont pas de personnalité juridique, ne peuvent être maîtres d'ouvrage des études nécessaires pour l'élaboration des SAGE et doivent demander aux collectivités de l'être à leur place.

Certes, **les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)**, qui ont vu leur rôle reconnu par la loi du 10 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels, **constituent les structures idoines pour la gestion de l'eau au niveau local**. Ils disposent en effet des compétences nécessaires pour agir dans trois domaines :

- **l'hydraulique**, au moyen d'interventions dans la gestion des étiages ou la production d'eau potable ;

- **l'environnement**, avec des actions en faveur des poissons migrateurs ou de l'entretien des berges. L'article L. 213-12 du code de l'environnement leur reconnaît ainsi une mission de prévention des inondations, de gestion équilibrée de la ressource en eau et de gestion des zones humides ;

- **le développement local**, à travers des opérations en faveur du patrimoine naturel et culturel.

Constitués par les communes et leurs groupements sous forme d'établissements publics, ils interviennent dans un périmètre fixé par le préfet de bassin, qui a souvent une dimension interdépartementale, interrégionale, voire internationale. Véritables acteurs de l'aménagement du territoire, ils jouent en quelque sorte un **rôle de « chefs de file »** des collectivités situées sur le bassin ou sur le sous-bassin.

Cependant, si ces EPTB se sont progressivement développés, **ils sont loin de couvrir toutes les zones pertinentes** puisque 16 périmètres ont à ce jour été reconnus par arrêté préfectoral. D'autre part, **le droit positif ne leur reconnaît pas compétence pour élaborer des SDAGE**, ce qui pourrait s'avérer utile en l'absence d'intercommunalité dont l'aire d'intervention recouvre le périmètre d'un schéma.

B – La gestion globale des effluents urbains

Le service public de l'eau en France relève des communes et de leurs groupements, qui peuvent l'assurer soit directement –en régie–, soit indirectement –par délégation de service public–. Il comprend **deux types de services publics locaux** :

- le service de **distribution** (captage, traitement, distribution de l'eau potable et gestion de la clientèle) ;
- le service d'**assainissement**, qui peut être collectif ou individuel (collecte, dépollution, rejet des eaux usées, gestion de la clientèle et des raccordements).

L'établissement des réseaux d'assainissement d'une agglomération doit permettre l'évacuation correcte des eaux urbaines polluées –eaux usées et pluviales– afin d'éviter toute pollution des sols, d'empêcher la submersion des zones urbanisées et d'éviter la stagnation de ces eaux particulièrement dans les points bas de l'agglomération. Il existe **deux types de réseaux** :

- les réseaux **unitaires** reçoivent, en mélange, les eaux usées, les eaux pluviales et des produits de curage des égouts, mélange aussi appelé RUTP (rejets urbains de temps de pluie). C'est celui qui équipe la plupart des centres villes ;
- les réseaux **séparatifs** : un collecteur est dévolu au transport des eaux usées, un autre est dévolu aux eaux de ruissellement issues des eaux pluviales. Ces ouvrages sont plus récents.

Au-delà de certaines spécificités techniques et de différences statutaires –service public administratif (SPA) pour les eaux pluviales et service public industriel et commercial (SPIC) pour les eaux usées–, le service des eaux pluviales et le service d'assainissement se trouvent tous deux confrontés à des **problèmes similaires** de conformité de branchements et de capacités de transfert d'effluents et de traitement de dépollution avant leur rejet dans le milieu naturel.

Or, la **séparation de la gestion de ces deux types de réseaux engendre une stratification et un morcellement des compétences** préjudiciables à une approche globale et intégrée de l'hydraulique urbain, laquelle est indispensable en vue d'une meilleure maîtrise des inondations et protection des milieux récepteurs.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article tend à renforcer la dimension intercommunale de la gestion de l'eau en appuyant la création et le développement des EPTB (I à III), et en favorisant le passage à une gestion globale des effluents urbains (IV).

Le I et le 1° du II **confient aux EPTB l'élaboration et le suivi des SAGE, en l'absence d'une structure de coopération intercommunale** dont le périmètre recouvre la totalité de celui du SAGE.

Ils complètent pour ce faire, dans son I, le I de l'article L. 212-3 du code de l'environnement, posant l'existence et les missions des commissions locales de l'eau. Est ainsi prévu la création, par le préfet, de telles commissions pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du SAGE. Il est précisé qu'elles peuvent confier l'exécution de certaines de leurs missions –en l'occurrence, la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration et du suivi du SAGE– à un EPTB, à une collectivité territoriale ou à leurs groupements.

Le projet de loi propose de préciser que le **transfert à l'EPTB a lieu lorsque le SAGE s'intègre dans son périmètre, et non dans celui d'une collectivité territoriale ou d'un de ses groupements**. Cette disposition n'est appliquée qu'à compter de 2010, afin de ne pas remettre en cause des décisions déjà prises par des intercommunalités déjà existantes sur proposition des commissions locales de l'eau.

Le 1° du II tire la conséquence du I en incluant, dans les missions des EPTB telles que précisées à l'article L. 213-12 précité, la contribution à l'élaboration et au suivi des SAGE.

Le 2° du II **permet aux représentants des collectivités locales au sein des commissions locales de l'eau de prendre l'initiative d'une réflexion sur la coopération intercommunale** au sein du sous-bassin hydrographique concerné.

Dans l'article L. 213-12 précité, il confie au préfet coordonnateur de bassin, sur proposition desdits représentants, le soin d'étudier l'opportunité de constituer un EPTB et de leur en rendre compte. Cette mesure doit permettre de susciter la mise en place de ces structures intercommunales là où il serait opportun de les créer.

Le III prévoit le **soutien, par les agences de l'eau** et dans le cadre de leur IX^{ème} programme, **de la création et de l'action des EPTB**.

A cette fin, il modifie le I de l'article 83 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, qui prévoit les orientations prioritaires des programmes pluriannuels des agences de l'eau pour les années 2007 à 2012. Au 2° de ce I, prévoyant actuellement qu'elles sont chargées de contribuer à la réalisation des objectifs des SAGE, il est ajouté qu'elles favorisent dans ce but la création et les actions des EPTB.

La constitution et l'intervention des EPTB se trouve ainsi soutenue, tant par les commissions de l'eau que par les agences de l'eau. Selon le Gouvernement, ces dispositions devraient lancer une ligne directrice claire sur l'organisation à terme d'une intercommunalité par sous-bassin, et générer ainsi une simplification, une meilleure lisibilité et une plus grande sécurité juridique du système local de gestion de l'eau.

Enfin, le **IV** prévoit la **mise en place d'un service unifié de l'assainissement dans les agglomérations**.

Afin de garantir une gestion mieux coordonnée et plus harmonieuse de ces deux services, il a semblé en effet intéressant de les unifier au niveau d'intercommunalités de taille intermédiaire : les communautés d'agglomération.

On rappellera que celles-ci peuvent être créées par les communes concernées et le préfet départemental sous trois conditions :

- comporter un minimum de 50.000 habitants et un maximum de 500.000¹ ;
- comporter une commune d'au moins 15.000 habitants² ;
- être géographiquement d'un seul tenant et sans enclave.

L'article L 5216-5 du code général des collectivités territoriales leur reconnaît la possibilité de prendre les compétences assainissement et eau potable parmi les six compétences facultatives leur étant ouvertes. Le présent article du projet de loi complète l'alinéa consacré, en son sein, à la compétence assainissement afin d'y intégrer la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales dans les zones mentionnées aux 3° et 4° de l'article L. 2224-10 du même code, soit :

- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;

- les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

L'**entrée en vigueur** de cette disposition est **reportée à 2012** afin de permettre aux communautés de délimiter les zones concernées et de préparer la mise en place des services. Il est prévu que chacun d'entre eux gardera sa spécificité statutaire : SPA pour les eaux pluviales et SPIC pour les eaux usées.

¹ Sauf création avant la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

² Sauf si la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit au renforcement du rôle des EPTB prévu par cet article, ainsi qu'à la mise en place d'un service unifié de l'assainissement dans les agglomérations.

Les EPTB constituent en effet souvent l'entité et le périmètre optimaux pour l'élaboration et le suivi des SDAGE, en l'absence d'une structure intercommunale plus adaptée.

Quant à la seconde mesure, elle devrait permettre d'assurer une meilleure cohérence de la définition des travaux et favoriser les actions en amont de récupération ou d'écrêtement des débits des eaux pluviales.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 57

(Article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales et articles L. 1331-1-1 et L. 1331-6 du code de la santé publique)

Contrôle des installations d'assainissement non collectif par les communes

Commentaire : cet article habilite les communes à procéder au contrôle des installations d'assainissement non collectif avant leur mise en place et à réaliser d'office des travaux de mise en conformité le cas échéant.

I. Le droit en vigueur

L'assainissement non collectif (ANC) concernait, en 2004, un peu plus de 5 millions de logements parmi la trentaine de millions qu'en comptait la France, le reste étant directement raccordé au réseau d'égout.

La compétence en matière d'ANC revient, de par la loi, **aux communes**. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a modifié l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales afin de préciser et renforcer les pouvoirs des communes en ce domaine. Son III prévoit désormais que ces dernières assurent le contrôle des installations d'ANC, au plus tard le 31 décembre 2012, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder huit ans, soit par une vérification de celles réalisées ou réhabilitées depuis moins de huit ans, soit par un diagnostic de bon

fonctionnement et d'entretien pour les autres installations établissant, si nécessaire, une liste des travaux à effectuer.

La loi leur donne la possibilité, à la demande du propriétaire, d'assurer l'entretien et les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d'ANC. Elles peuvent également fixer des prescriptions techniques en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'un dispositif d'assainissement non collectif.

Le financement de l'ANC est particulièrement lourd. Chaque année, 70.000 installations neuves d'ANC et 30.000 réhabilitations lourdes sont réalisées. Les dépenses des ménages à cette fin sont estimées à près d'un milliard d'euros, dont 75 % en travaux et 25 % en fonctionnement. Quant à celles des communes, elles représentent la moitié des investissements consacrés aux stations d'épuration des eaux usées.

Or, **les investissements restant à réaliser en ANC sont encore substantiels.** Dans les années à venir, on évalue à 200.000 le nombre d'installations ou de réhabilitations qu'il conviendrait de réaliser, sachant que le coût unitaire en est estimé entre 6.000 et 10.000 euros.

En l'état actuel de la législation, les communes sont habilitées à contrôler les installations d'ANC une fois posées ou réhabilitées, mais pas préalablement à leur mise en service. Ne sont donc pas visées les installations neuves, qui vont être très nombreuses dans les années à venir.

A l'inverse, la réglementation paraît excessivement stricte dans la mesure où il est prescrit, dès qu'une installation existante ne respecte pas les normes, de procéder à une mise en conformité. En effet, des particuliers pourront ainsi être astreints à des travaux coûteux qu'aucun impératif sanitaire ou environnemental ne commandait.

II. Le dispositif du projet de loi

Le I de cet article tend à modifier le III de l'article L. 2224-8 précité, qui définit les compétences des **communes** en matière d'ANC, afin de leur **permettre de réaliser un contrôle en amont de la mise en service** tout en assouplissant les modalités.

D'une part, il donne aux communes, outre le contrôle de l'exécution des installations de moins de huit ans et la vérification du fonctionnement et de l'entretien des autres, **mission d'examiner la conception d'installations à réaliser ou à réhabiliter.** Seront ainsi couvertes, non plus seulement les installations déjà mises en service, mais aussi celles « à mettre en service ».

Le surcoût de ce contrôle, évalué par le Gouvernement à 100 euros par ménage, garantit de ne pas devoir réaliser de mises aux normes ultérieures pour non-conformité initiale des installations, dont le coût, ainsi que cela a été rappelé, varie lui entre 6.000 et 10.000 euros.

Par ailleurs, le présent article tend à **restreindre les travaux pouvant être prescrits à l'issue du contrôle à des motifs uniquement sanitaires ou environnementaux**, afin d'éviter tous travaux –et coûts– inutiles. Cet assouplissement de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, qui rationalise la nécessité de travaux en fonction des enjeux qui y sont liés, ne rend ceux-ci obligatoires que lorsque les installations sont porteuses de risques soit pour « *la santé des personnes* », soit « *de pollution de l'environnement* ». Ce sera le cas, par exemple, si elles sont situées près d'une station de captage ou en cas de rejet direct dans une fosse sceptique.

S'agissant des installations « à mettre en service », le document établi par la commune doit indiquer les modifications à opérer pour que le projet litigieux soit conforme avec la réglementation en vigueur pour les installations neuves.

Le **II** de cet article modifie l'article L. 1331-1-1 du code de la santé publique, qui fixe les **obligations des propriétaires de logements équipés d'une installation d'ANC**, sur trois points :

- il prévoit que ledit propriétaire assure l'**entretien** de son installation et fait procéder à sa **vidange**, là où il est actuellement indiqué qu'il la fait régulièrement entretenir et vidanger (1°) ;

- il enjoint le propriétaire de faire réaliser les **travaux prescrits** par la commune à l'issue du contrôle de son installation dans un délai de quatre ans (2°) ;

- il opère une modification de pure **coordination** avec le nouveau dispositif de contrôle des installations d'ANC prévu pour les communes dans le code général des collectivités territoriales (3°).

Enfin, le **4°** du **II** modifie l'article L. 1331-6 du même code, qui habilite les **communes à procéder d'office et aux frais des intéressés**, aux travaux indispensables au respect de leurs obligations en matière d'assainissement collectif, à en faire de même pour ceux nécessaires au respect de leurs obligations en matière d'ANC.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve les mesures contenues dans cet article, qui s'inscrivent dans le droit fil de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Elles permettront en effet de s'assurer que, tant les installations d'ANC neuves que celles existantes, soient conformes aux normes en vigueur et ne font pas peser de menace sur l'environnement ou la santé humaine.

A l'initiative de son rapporteur, elle a adopté un amendement remaniant substantiellement l'article en vue d'imposer qu'un examen préalable de la conception des installations d'assainissement non collectif soit effectué avant tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager. Il précise que le dossier joint à la demande de permis de construire comprend le document établi par le SPANC à l'issue du contrôle.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 58

(Articles L. 2224-5, L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales et articles L. 213-10-9 et L. 213-14-1 du code de l'environnement)

Inventaire des réseaux de distribution d'eau des collectivités et incitation à la réduction des fuites en réseaux

Commentaire : cet article tend à améliorer la connaissance de l'état des réseaux de transport d'eau potable, à prévoir l'élaboration d'un programme d'amélioration de ces réseaux lorsque leur taux de perte dépasse un certain seuil, et à inciter financièrement les communes à le mettre en place.

I. Le droit en vigueur

La différence entre le volume d'eau prélevée et traitée (6 milliards de m³ en 2004) et le volume d'eau effectivement consommée (4,45 milliards) constitue les pertes en eau des réseaux (1,6 milliard). Ces pertes proviennent de la lutte contre les incendies et de la consommation pour l'entretien du réseau, mais aussi et surtout des fuites du réseau. Elles ont été estimées à 1,3 milliard de m³ en 2004, soit plus du cinquième des volumes distribués.

En effet, le réseau de transport d'eau potable en France est constitué de 900.000 km de canalisations, dont presque la moitié a plus de trente ans et dont la durée de vie est de 50 à 60 ans en moyenne. La fragilité, les défauts ou l'usure de certains des matériaux alors utilisés induisent ces pertes, dont l'importance varie fortement selon le milieu où elles se produisent.

Du fait qu'elles ont lieu généralement au niveau des branchements –sauf en cas de casse d'une canalisation–, elles sont plus fréquentes en milieu urbain –qui connaît un nombre de branchements supérieur au kilomètre de canalisation– qu'en milieu rural. En revanche, si l'on rapporte les pertes au

volume d'eau prélevé, globalement moins élevé en milieu rural, les pertes y seront proportionnellement plus importantes.

Selon les études de l'Ifen, la perte d'eau moyenne en 2004 s'est établie à 5,2 m³/jour/km, hors branchement. L'amplitude est toutefois grande entre les communes de moins de 1.000 habitants –où elle est inférieure à 3 m³/jour/km– et celles de plus de 50.000 habitants –où elle croît jusqu'à 17–.

Le taux de perte en eau, actuellement de 21 %, serait à ramener à court terme à 15 %, afin de s'aligner sur les pays de l'Union européenne où le linéaire de réseau est comparable au nôtre. Des pertes de 5 à 10 % pourraient être visées dans les zones d'urbanisation dense. A usages constants, cet objectif de réduction des pertes d'un tiers permettrait une réduction des prélèvements dans le milieu naturel de près de 400 millions de m³.

II. Le dispositif du projet de loi

Le 1^o du I du présent article tend à **conforter l'information des élus et des administrés** quant au financement des services de l'eau et aux investissements en faveur du réseau.

L'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales fait obligation au maire de présenter chaque année à son conseil municipal¹ un rapport sur le prix et la qualité du service d'eau, aux fins d'information des usagers. Le décret du 2 mai 2007 pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du code général des collectivités territoriales exige désormais de rendre compte, dans ce rapport, d'indicateurs relatifs à la gestion patrimoniale du service (pertes en réseaux, taux moyen de renouvellement des réseaux ...). Le premier rapport devant rendre compte de ces indicateurs est celui de l'activité 2008, qui doit intervenir au premier semestre 2009 et faire l'objet d'un suivi statistique.

Le présent article insère dans l'article L. 2224-5 précité un nouvel alinéa afin d'**obliger les agences de l'eau** –ou les offices de l'eau dans les départements d'outre-mer– **à élaborer**, chaque année, **une note d'information sur les redevances perçues sur la facture d'eau et sur la réalisation des programmes d'intervention sur les réseaux**. Il est prévu que cette note soit remise à chaque maire, qui devra la joindre au rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'eau, sa mise à la disposition du public permettant d'assurer une bonne information des usagers. Ceux-ci auront ainsi connaissance de l'évolution des sources de financement du service de l'eau et de leur usage pour l'amélioration du réseau.

Le 2^o du I modifie l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit la compétence de principe des communes

¹ Ou bien le président d'un établissement public de coopération intercommunale à son assemblée délibérante.

en matière d'eau potable, afin de **permettre explicitement aux associations syndicales libres (ASL)¹ d'assurer la gestion des services** en ce domaine.

En effet, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, qui a introduit l'article L. 2224-7-1 précité dans le code général des collectivités territoriales, a prévu une telle possibilité pour les associations syndicales autorisées (ASA) ou constituées d'office (ASCO)², mais non pour les associations syndicales libres. Le projet de loi revient sur cette omission en substituant, au terme d'ASA ou d'ASCO celui, plus général et intégrant les ASL, d'associations syndicales.

Le 3^o du I complète ledit article L. 224-7-1 par trois alinéas en vue de **faire obligation aux communes de réaliser un inventaire de leur réseau d'eau et de prévoir les mesures permettant de le remettre en état** s'il apparaît être défectueux.

Le **premier alinéa** exige des communes qu'elles mettent au point et actualisent un **descriptif détaillé de leurs ouvrages de transport et de distribution** d'eau potable. Indispensable pour construire une stratégie d'entretien et de renouvellement des réseaux permettant de réduire leurs pertes, cet inventaire sera, selon le Gouvernement, adapté à la taille des services et réalisé avec l'appui technique des agences de l'eau.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 oblige déjà, à l'article L. 2224-114 du code général des collectivités territoriales, les opérateurs délégataires des services d'eau à remettre un inventaire du patrimoine desdits services en fin de contrat, mais aucune obligation n'existait pour les services en régie. Il est donc proposé de généraliser cette mesure à l'ensemble des services, quelle que soit leur mode de gestion.

Sur la base de l'inventaire ainsi réalisé, le premier alinéa contraint par ailleurs les communes, lorsque le taux de perte en eau du réseau est supérieur au taux du département, à établir un **projet de programme d'amélioration du réseau sur plusieurs années**, selon un calendrier fixé par l'administration. L'objectif est que l'inventaire ne soit pas un simple rapport informatif, mais donne lieu à des mesures effectives de remise à niveau du réseau si celui-ci apparaît vétuste et source de gaspillage de la ressource en eau.

Le **deuxième alinéa** prévoit la **transmission du projet de programme au préfet**, pour avis, avant adoption par le conseil municipal.

Le **troisième alinéa** renvoie à un **décret** la définition des échéances de réalisation des premiers inventaires et des critères de détermination du taux

¹ Les ASL sont des personnes morales de droit privé. Elles ont un régime très proche de celui des associations dites déclarées du 1^{er} juillet 1901. A ce titre, notamment, elles se forment par consentement unanime des propriétaires intéressés.

² Les ASA et les ASCO ont en commun d'être des établissements publics à caractère administratif. Les ASA sont créées par le préfet après enquête publique, sur demande de propriétaires, de collectivités locales ou de l'État, tandis que les ASCO sont créées par le préfet, comme pour les ASA, mais lorsque les propriétaires concernés par l'entretien ou l'aménagement ont refusé de constituer une association syndicale alors que le préfet l'a jugé nécessaire.

de perte en eau. Il est précisé que le décret devra tenir compte des caractéristiques techniques des services, dont l'importance est bien évidemment fort variable selon la taille des communes.

Le 4^o du I tend à compléter le I de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit la compétence des **communes** en matière d'assainissement, par un alinéa leur faisant **obligation de tenir et actualiser un inventaire de leur réseau de collecte et de transport des eaux usées**. Comme pour l'inventaire en matière de distribution d'eau potable, il consiste en un descriptif détaillé des éléments devant être rendu dans un délai fixé par décret pris au regard des caractéristiques techniques des services concernés.

Le 1^o du II complète le V de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement, qui fait varier le tarif de la ressource en eau due par les personnes la prélevant en fonction des caractéristiques des bassins et des types d'activité concernés, afin de **mettre en place un dispositif d'incitation financière à la réduction des pertes en eau**.

L'article L. 213-10-9 précité prévoit que le tarif de la redevance est fixé par les agences de l'eau par bassin en tenant compte :

- de sa situation en catégorie 1 (hors des zones de répartition des eaux, c'est-à-dire où la ressource est abondante) ou 2 (dans lesdites zones, où la ressource est rare) ;

- du type d'usage de l'eau : irrigation non gravitaire, irrigation gravitaire, alimentation en eau potable, refroidissement industriel conduisant à une restitution supérieure à 99 %, alimentation d'un canal et autres usages économiques.

L'alinéa inséré par le projet de loi prévoit un **doublément du taux de la redevance** due pour alimentation en eau potable **lorsque l'inventaire** que doivent réaliser les communes **ou le programme pluriannuel de travaux** sur lequel il doit déboucher **n'ont pas été faits en temps et en heure**. Il est prévu que ce doublement soit applicable à partir de l'année suivant celle où l'inventaire aurait dû être exécuté, et cesse de l'être l'année suivant laquelle, soit il est effectué selon les prescriptions, soit le taux de perte en réseau devient inférieur à la moyenne départementale.

Cette pénalité infligée aux collectivités qui n'ont pas respecté leurs obligations d'information et de mise aux normes de leur réseau d'eau pouvant être importante financièrement, il est prévu par ailleurs une disposition les incitant « positivement » cette fois à s'acquitter de ces prescriptions légales. Les **agences de l'eau** seront en effet **habilitées à verser aux communes astreintes au doublement de la redevance des incitations financières** les encourageant à réduire leurs pertes en eau.

Le 2^o du II introduit des **dispositions parfaitement similaires**, mais dans le III de l'article L. 213-14-1 du code de l'environnement, qui vise plus

spécifiquement les prélèvements sur la ressource en eau dans les milieux naturels et fixe une redevance associée.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve les différents instruments créés ou améliorés par cet article en vue de lutter contre les pertes d'eau des réseaux de transport et de distribution. L'impact écologique et économique de telles pertes rend en effet indispensable la mise à disposition des collectivités des moyens de les atténuer substantiellement, de façon incitative ou coercitive.

A l'initiative de son rapporteur, elle a souhaité intégrer dans le texte :

- la rationalisation des documents à produire par les collectivités pour un même service public d'assainissement non collectif. Ainsi, le descriptif détaillé que doivent rendre les collectivités devrait être compris comme l'une des composantes du schéma de distribution d'eau potable qu'elles doivent déjà réaliser en application de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, et non comme un nouveau document distinct qui prendrait le nom d'inventaire ;

- le renvoi à un décret pour la fixation d'un taux de perte en eau de référence au niveau national. La prise en compte du département comme cadre de définition de la valeur de référence de la perte en eau du réseau ne paraît pas pertinente, vu la diversité des situations infra et interdépartementales. Le décret distinguera selon les caractéristiques du service (milieu rural, milieu périurbain, milieu urbain et centres urbains) et de la ressource (zones où il existe ou non des tensions sur les ressources).

Par ailleurs, elle a :

- sur proposition de M. Jean-Claude Merceron et les membres du groupe Union centriste, étendu aux délégataires des services d'eau l'obligation de réaliser un inventaire des réseaux de distribution ;

- à la demande de M. Michel Doublet et plusieurs de ses collègues, substitué un délai préfixé à la possibilité, pour l'autorité administrative, de fixer un délai aux communes pour établir un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration de leur réseau de distribution d'eau potable ;

- à l'initiative de Mme Odette Herviaux et les membres du groupe socialiste et apparentés, élargi aux collectivités non affectées par le doublement de la redevance pour prélèvement le bénéficiaire du versement par les agences de l'eau d'incitations financières.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 59

(Article L. 1321-2 du code de la santé publique)

Protection des périmètres de captage d'eau

Commentaire : cet article permet aux services bénéficiaires de captages d'eau potable de demander aux départements la réalisation d'études de définition et des mesures nécessaires à une parfaite protection des captages.

I. Le droit en vigueur

Près de la moitié des captages d'eau potable, produisant près de 40 % des volumes d'eau distribuée, ne dispose pas aujourd'hui de périmètres de protection réglementairement définis contre les pollutions, qu'elles proviennent de ruissellements superficiels ou qu'elles soient de nature ponctuelle ou, le plus fréquemment, accidentelle. L'altération de la qualité de l'eau est le plus souvent de nature chimique, plus rarement d'origine microbiologique, parfois des deux.

L'action 10 du Plan national santé environnement (PNSE) 2004-2008, qui visait à améliorer la qualité de l'eau potable en préservant les captages d'eau potable des pollutions ponctuelles et diffuses, avait fixé comme objectif d'assurer la protection de 80 % des captages d'eau potable en 2008 et 100 % en 2010.

Or, cet objectif n'a pas et ne pourra être tenu, du fait des **difficultés de mise en œuvre des procédures de délimitation et de déclaration d'utilité publique de ces périmètres** pour de petites collectivités, ainsi que pour la fixation des délimitations et des acquisitions foncières.

Si ces difficultés ont été surmontées là où ces actes ont été confiés à des « équipes projet » agissant pour le compte des collectivités territoriales -maîtres d'ouvrage des captages, **leur réalisation « en série » se heurte à la définition législative du maître d'ouvrage.**

En effet, l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (MOP) prévoit explicitement que « *le maître de l'ouvrage est la personne morale (...) pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre* ». Cette formulation interdit que la collectivité maître d'ouvrage confie la réalisation « en série » des études et procédures à des personnes privées compétentes.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article du projet de loi propose de compléter l'article L. 1321-2 du code rural, consacré à la délimitation et au statut des périmètres de protection des captages, par un alinéa organisant l'action des départements en vue de l'achèvement de la mise en place desdits périmètres.

Il est ainsi **donné la possibilité au service bénéficiaire du captage de demander au département ou à un syndicat mixte dont il est membre de réaliser lui-même**, sous réserve de son accord et alors qu'il n'est pas maître d'œuvre en tant que tel, **les études de définition et de réalisation des mesures nécessaires pour la protection des captages**.

Cette disposition permettra au département de mobiliser une équipe spécifique à laquelle il délèguera l'ensemble des opérations –achats fonciers ou indemnisations, en particulier– indispensables au « bouclage » des périmètres, tout en conservant son statut de maître d'ouvrage.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve cette disposition qui, quoique technique, donnera très utilement les moyens juridiques aux collectivités de protéger les périmètres de captage ressortant de leur territoire.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE V

Dispositions relatives à la mer

Regroupant six articles, ce chapitre consacré à la mer traite de la mise en œuvre d'un dispositif de gestion intégrée de la mer et du littoral, de la création d'un Conseil national de la mer et du littoral ou de la mise au point d'un écolabel garantissant une pêche responsable.

Article 60

(Articles L. 219-1 à L. 219-5 [nouveaux] du code de l'environnement)

Stratégie de gestion intégrée de la mer et du littoral

Commentaire : cet article tend à créer un cadre juridique de référence pour les actions concernant la mer et le littoral.

I. Le droit en vigueur

Bien que la France dispose de la deuxième zone maritime mondiale¹ et se voie reconnaître à son sujet des droits souverains pour l'exploitation des ressources marines, il **n'existe pas, à l'heure actuelle, de cadre législatif ou réglementaire global garantissant la cohérence des activités et projets maritimes et littoraux.**

Les activités littorales terrestres sont en effet régies par la **loi littorale**, tandis que les activités en mer font l'objet d'un certain nombre de **règlementations sectorielles s'ignorant**. Les exemples de planification territoriale intégrant les zones terrestres et maritimes, tels que la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ou les schémas spécifiques retenus pour les collectivités d'outre-mer, sont encore trop rares et dépendants d'initiatives locales.

Les instruments terrestres ne sont **pas non plus adaptés à la gestion durable des milieux marins et des espaces littoraux**, et ceci à plusieurs titres. Ils reposent sur la planification spatiale, alors que les usagers de la mer sont généralement mobiles, que l'espace est partagé et que les écosystèmes sont en évolution constante. La gouvernance dont ils font l'objet n'est pas adaptée à la gestion de l'espace et des activités maritimes, puisque les ressources sont publiques en mer et les usagers privés. Enfin, le cadre juridique pertinent couvre un territoire extrêmement large allant de la côte à la limite de la zone économique exclusive² (ZEE) ou du plateau continental³ et excédant le périmètre d'intervention des GIZC.

Si cette carence d'un cadre normatif spécifique n'était pas préoccupante par le passé, en raison du faible développement des activités en mer, elle le devient à mesure que celles-ci prennent une ampleur inégalée et se traduisent par une **pression renforcée sur les écosystèmes**. En effet, les activités de nature économique ont eu tendance à se multiplier en milieu marin et littoral ces dernières décennies (transport, pêche, extraction des matériaux, étalement urbain sur les côtes, implantation de ports de plaisance ...). Les écosystèmes locaux s'en trouvent affectés dans leurs composantes les plus

¹ Avec 11 millions de km², dont 97 % se situent outre-mer.

² 360 km au large des côtes.

³ Jusqu'à 650 km des côtes.

sensibles, à la fois territoriales (dunes, zones humides, bande côtière ...) et physiques (qualité des eaux, biodiversité ...).

Le comité opérationnel n° 12 du « Grenelle de l'environnement », qui s'est intéressé à la « gestion intégrée de la mer et du littoral », s'est déroulé au moment où la **directive cadre européenne sur la stratégie pour le milieu marin** (DSM)¹ était en voie d'être adoptée. Partant de l'idée que la gestion durable de l'environnement marin n'est plus possible à partir des seules mesures sectorielles existantes, ni par la simple extension en mer des instruments de gestion terrestres, le comité opérationnel a naturellement conclu qu'il était nécessaire qu'un chapitre du présent projet de loi traite de la stratégie marine et qu'il constitue la transposition, au moins partielle, de la DSM, attendue au plus tard pour le 15 juillet 2010.

On soulignera par ailleurs que l'examen de ce texte précède les conclusions du « **Grenelle de la mer** », pendant pour le secteur maritime du « Grenelle de l'environnement ».

LE « GRENELLE DE LA MER »

Annoncé, le 27 février 2009, par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui en assure le pilotage, ainsi que M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports, Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat à l'écologie, et M. Hubert Falco, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, le « Grenelle de la mer » réunit cinq collèges -Etat, élu, partenaires sociaux (employeurs et salariés) et associations de protection de l'environnement-, auxquels se sont jointes des personnes morales associées et des personnes qualifiées, choisies selon les thématiques bordées.

Permettant de compléter les engagements du « Grenelle de l'environnement » qui concernent la mer et le littoral et couvrant un champ plus large sur la thématique de la mer et de sa contribution au développement d'activités durables, il doit contribuer à la définition de la stratégie nationale pour la mer et le littoral, en identifiant des objectifs et des actions à court, moyen et long termes.

Du mois de février au mois de juin 2009, quatre groupes de travail, créés sur des sujets couvrant l'ensemble des problématiques relatives à la mer et au littoral « Favoriser le développement harmonieux du littoral en améliorant l'interface terre-mer », « Promouvoir le développement d'activités maritimes compétitives et soutenables sur le plan environnemental », « Valoriser les métiers de la mer et œuvrer à l'attractivité des activités maritimes » et « Instaurer une nouvelle gouvernance aux niveaux infranational, national, européen et mondial »- et composés de façon paritaire, ont travaillé et rendu leurs travaux au ministre d'Etat pilotant le Grenelle.

Puis s'est engagée une phase de concertation avec le grand public. Dix-huit réunions régionales ont ainsi été organisées par les préfets et les maires, au mois de juin de cette année, dans toute la France, dont sept outre-mer. Il s'est agi de recueillir les avis sur les propositions des quatre groupes de travail ainsi que sur les applications aux spécificités locales. Parallèlement, tous les Français ont été invités à s'exprimer sur ces propositions via des forums de discussion sur Internet.

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

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article du projet de loi, qui s'inscrit plus généralement dans le cadre d'un chapitre consacré à la mer, tend à instituer un **cadre normatif de référence pour les actions concernant la mer et le littoral** qui soit compatible avec les cadres communautaire et international.

Il cherche à mettre en place une **planification stratégique** sur un **territoire homogène et spécifique**, l'écosystème marin, en s'appuyant sur une **approche globale** et en constituant une **gouvernance appropriée reposant sur la concertation** de l'Etat avec les élus, les communautés scientifiques, et représentants des milieux socioprofessionnels et de la société civile. La gestion intégrée de la mer et du littoral qu'il propose assure une articulation cohérente entre problématiques terrestres et maritimes au sein d'un écosystème complexe.

La démarche retenue consiste à poser un **cadre national de référence** définissant les principes et orientations s'appliquant à l'ensemble du territoire, puis à les décliner à l'échelle de chaque « **façade** » **maritime**. C'est à ce deuxième niveau que seront définis les objectifs environnementaux qualitatifs et quantitatifs qui s'appliqueront aux plans, projets et programmes concernés.

Cette option, qui consiste à définir une stratégie nationale déclinée à des échelles régionales et infranationales écosystémiques, a été retenue par les principaux Etats maritimes ayant commencé à mettre en œuvre cette approche à travers des instruments législatifs. C'est également la démarche recommandée par l'Union européenne dans sa stratégie marine adoptée en 2008¹.

Le **I** modifie l'intitulé du titre I^{er} du livre II (Milieux physiques) du code de l'environnement, « Eau, milieux aquatiques et marins » étant substitué à « Eau et milieux aquatiques ».

Chapitre IX

Politiques pour les milieux marins

Le **II** complète ledit titre I^{er} par un chapitre IX, intitulé « Politiques pour les milieux marins ».

¹ *Lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime : vers de meilleures pratiques de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes, stratégie adoptée le 26 juin 2008 par la Commission européenne.*

Section 1

Stratégie nationale pour la mer

La première de ses deux sections, consacrée à la « stratégie nationale pour la mer », contient les articles L. 219-1 et L. 219-2.

Article L. 219-1

L'article L. 219-1 traite du **document au sein duquel est définie la stratégie nationale pour la mer**.

Le **premier alinéa** indique, de façon très générale, que **ce document constitue le « cadre de référence »** pour la protection des milieux marins, la valorisation de ses ressources et la gestion intégrée des activités maritimes ou littorales. Une exception est posée pour les activités ressortant de la défense ou de la sécurité nationale, dont les enjeux justifient l'existence d'un régime exorbitant du droit commun.

Au terme du **deuxième alinéa**, les **principes et orientations générales de la stratégie nationale**, plus haut niveau d'encadrement des activités de mer, **sont fixées par le document** et valent, pour la métropole comme pour l'outre-mer, dans des espaces maritimes largement entendus. Y sont en effet intégrés ceux sous souveraineté ou juridiction nationale, mais également l'espace aérien les surplombant, les fonds et sous-sol marins, ainsi que les activités terrestres ayant un impact sur l'ensemble de ces espaces.

Le **troisième alinéa** traite de la **délimitation**, au sein du document national de référence, **des façades maritimes** au niveau desquelles sera déclinée et mise en œuvre la stratégie nationale. Les caractéristiques servant de critère de délimitation géographique de ces façades seront multiples et de nature très diverse : hydrologiques, océanographiques, biogéographiques, socioéconomiques et culturelles. Il est précisé que cette délimitation devra être opérée en cohérence tant avec les régions ou sous régions marines, au sens de la DSM, ainsi qu'en tenant compte de la politique commune de la pêche.

Le **quatrième alinéa** prescrit au document de référence national d'indiquer les **modalités permettant d'évaluer sa mise en œuvre**.

Article L. 219-2

Cet article traite des **conditions d'élaboration et de révision de la stratégie nationale de la mer**.

Le **premier alinéa** confie à l'Etat l'**élaboration de la stratégie nationale** pour la mer. Il précise que les **collectivités territoriales y sont associées**, selon des modalités ressortant d'un décret en Conseil d'Etat. Il est par ailleurs indiqué que le projet de stratégie nationale est **rendu public** avant son adoption par voie réglementaire.

Le décret dont il est ici question fixera par ailleurs les conditions d'organisation et de fonctionnement du Conseil national de la mer et du littoral (CNML), appelé à remplacer le Conseil national du littoral (CNL) supprimé par l'article 61 du projet de loi¹

Le **second alinéa** prévoit l'**actualisation de la stratégie**, au terme de périodes de six ans, selon les mêmes procédures que celles prévues pour son adoption.

Section 2

Documents stratégiques de façade

Article L. 219-3

Le **premier alinéa** de cet article **assigne au document stratégique de façade son rôle**. Il aura ainsi pour fonction de fixer les objectifs d'une gestion intégrée de la mer et les mesures nécessaires à un bon état écologique du milieu marin. Il est prévu de mettre au point un document stratégique de façade pour chacune des façades maritimes définies par la stratégie nationale, dans le respect du cadre fixé par celle-ci, afin de s'assurer de la compatibilité entre les deux niveaux de planification.

Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, il est prévu, hors outre-mer, d'établir trois façades maritimes : Atlantique, Manche – Mer du Nord et Méditerranée. La conduite et la mise en place du processus de planification sont évaluées par ladite étude à quatre ans.

¹ Voir les commentaires sur ce point au sein des développements consacrés à l'article 61 du projet de loi.

Les **deuxième à cinquième alinéas** détaillent les **trois phases d'élaboration des documents stratégiques de façade** sur le territoire métropolitain¹ :

- la **première phase** est dite **préparatoire**. Elle donne lieu à l'évaluation de l'état des eaux couvertes par les documents stratégiques de façade et de la façon dont elles sont affectées par les activités humaines. Elle donne par ailleurs la définition de leur bon état écologique, soit l'état dans lesquelles elles doivent être maintenues ou portées. Enfin, et en vue d'atteindre cet état, elle fixe des objectifs environnementaux et des indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés pour les atteindre ;

- la **deuxième phase** consiste en la **mise au point d'un programme de surveillance**. Il s'attache spécifiquement à évaluer et actualiser les objectifs environnementaux décrits dans la phase précédente ;

- enfin, la **troisième phase** est **opératoire**. Elle consiste à élaborer un programme de mesures concrètes dont la mise en œuvre permettra d'atteindre les objectifs fixés.

Le **sixième alinéa** prévoit de **porter la procédure à la connaissance du public** et de **recueillir son avis** par voie électronique, et ce à deux moments distincts :

- au début de chacune des trois phases, sur la méthode retenue et les études envisagées ;

- à leur terme, sur la synthèse des éléments obtenus.

Le **septième alinéa** précise que les **documents stratégiques de façade constituent une stratégie marine, au sens que lui donne la directive**, et ce afin d'assurer explicitement la transposition de cette dernière.

L'article 5 de la directive prévoit en effet que chaque Etat membre élabore, pour chaque région ou sous-région marine concernée, une stratégie pour le milieu marin applicable à ses eaux marines en respectant le plan d'action. Le texte européen, dont s'inspire directement le projet de loi, intime ensuite à chaque Etat de mettre au point les phases de préparation, surveillance et mise en œuvre de sa stratégie marine.

Article L. 219-4

Cet article indique la **portée effective des documents stratégiques de façade**.

¹ *Le cas des façades concernant les départements, régions et collectivités d'outre-mer étant pris en charge par l'article 62 du projet de loi, qui renvoie à des ordonnances l'adaptation des mesures prévues par le présent article pour les espaces métropolitains.*

Ainsi, il prévoit, dans son **premier alinéa**, la **compatibilité entre les documents stratégiques de façade** d'une part, et de l'autre, **l'ensemble des actes** –plans, programmes, schémas, projets, autorisations et actes administratifs – **s'appliquant aux espaces couverts par lesdits documents**.

Selon l'étude d'impact, sont visés à travers ces termes aussi bien les activités (pêche, transport maritime ...) que les projets sectoriels (éolien, extractions, ports de plaisance ...), les documents d'urbanisme (PLU, SCOT ...), les documents de gestion de l'eau (SDAGE, SAGE ...) et les projets territoriaux (aires marines protégées, schémas de mise en valeur de la mer, parcs naturels ...).

Il est ainsi prévu un **dispositif pyramidal cohérent**, dont chaque degré doit s'inscrire dans le cadre fixé par l'échelon supérieur, comportant :

- au sommet, la stratégie nationale pour la mer ;
- au niveau intermédiaire, les documents stratégiques de façade ;
- à la base, les actes opérationnels.

Le **deuxième alinéa** précise que **l'ensemble de ces actes opérationnels**, lorsqu'ils sont susceptibles de produire des effets significatifs sur les espaces couverts par les documents de façade, **doivent les prendre en compte**.

Article L. 219-5

Cet ultime article de la nouvelle section 2 renvoie à un **décret en Conseil d'Etat** :

- les modalités des documents stratégiques de façade ;
- la liste des actes opérationnels auxquels ils sont opposables ;
- les conditions d'application de l'article, de façon plus générale.

III. La position de votre commission

La planification stratégique prévue par cet article devrait permettre une véritable gestion globale de la mer et des milieux marins en vue d'y rendre possible un développement durable tant de la biodiversité marine que des activités humaines. Intégrant tous les enjeux, dimensions et composantes des territoires marins, elle devrait réduire substantiellement les conflits d'usage limitant aujourd'hui le développement d'activités sur un même espace. La visibilité normative et la sécurité juridique devrait se trouver renforcée, pour un certain nombre d'acteurs, par la précision du cadre normatif auquel ils seront soumis. D'un point de vue environnemental, la planification permettra,

à court terme, le récolement de connaissances globales sur les milieux servant de supports à la mise au point d'indicateurs à caractère scientifique et technique et de programmes de suivi.

A l'initiative de Mme Odette Herviaux et les membres du groupe socialiste et apparentés, votre commission a souhaité préciser l'article en :

- attribuant à la stratégie nationale pour la mer un objectif de bon état écologique des milieux marins ;

- faisant référence aux régions et sous régions marines, et non aux régions et sous régions administratives.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 61

(Articles 41 et 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral)

Conseil national de la mer et du littoral

Commentaire : cet article tend à abroger les dispositions législatives consacrées au Conseil national du littoral (CNL), qui a vocation à être remplacé par un Conseil national de la mer et du littoral (CNML) dont le statut sera fixé par voie réglementaire et le champ de compétences élargi au domaine maritime.

I. Le droit en vigueur

Le CNL a été institué par la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et modifié par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Un décret du 18 novembre 2005 est venu préciser sa composition et son fonctionnement.

Présidé par le Premier ministre, le CNL comprend **72 membres** désignés pour une période de cinq ans et ayant un lien fort avec le littoral : 5 députés et 5 sénateurs, 25 élus de collectivités territoriales du littoral, 10 représentants de syndicats patronaux et salariés, 8 représentants d'organisations et d'activités professionnelles, 7 représentants d'activités associatives, 6 représentants d'établissements publics et 6 personnalités qualifiées.

Le **secrétariat** des organes du CNL –commission permanente, groupes de travail– est assuré par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Au terme de la loi, le CNL a un **rôle** de proposition auprès du Gouvernement, qui peut le saisir pour avis de tout projet législatif ou réglementaire relatif au littoral, ainsi que sur les projets définis en application des contrats passés entre l'Etat et les régions. Il doit permettre d'atteindre une meilleure coordination des actions publiques dans les territoires littoraux. Il est associé au suivi de la mise en œuvre des contrats initiés par l'Union européenne et intéressant le littoral. Il est consulté sur les attributions des aides de l'Etat concernant le littoral. Enfin, il participe aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation conduits sur le littoral aux niveaux européen, national et interrégional.

Installé le 13 juillet 2006 par le Premier ministre, qui l'a appelé à *« devenir un véritable parlement du littoral, l'enceinte naturelle d'une politique plus intégrée et davantage centrée sur les acteurs »*, le CNL s'est vu attribuer **deux missions principales** par ce dernier –répondre au problème de la pression démographique sur le littoral, renforcer l'activité économique du littoral– et **trois grands sujets de réflexion** –analyser et évaluer les outils d'aménagement du littoral, anticiper les risques naturels en lien avec les conséquences du changement climatique et développer les énergies renouvelables en mer et sur le littoral–.

II. Le dispositif du projet de loi

Prenant acte de la position constante du Conseil d'Etat, qui a toujours considéré que la création du CNL relevait du domaine réglementaire, le présent article du projet de loi abroge les dispositions législatives y étant consacrées, dans l'attente de la création par décret d'un organisme de substitution, le CNML, dont le domaine de compétences sera élargi au domaine maritime.

Aussi deux modifications en ce sens sont-elles apportées à la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral :

- à l'article 41, qui prévoit que le Gouvernement dépose tous les trois ans devant le Parlement un rapport établi en concertation avec le CNL sur l'application de la loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral, la référence au CNL est supprimée ;

- l'article 43, qui prévoit l'organisation et les missions du CNL, est abrogé.

La création du CNML par la voie réglementaire se fera au moyen du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 219-5 du code de l'environnement par l'article 60 du projet de loi. Son domaine de compétences sera élargi –par

rapport au CNL, dont ne relevaient que les espaces littoraux– au domaine maritime, comme sa dénomination le fera apparaître.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve tout à la fois la suppression des dispositions législatives relatives au CNL, qui n’avaient manifestement pas leur place dans la loi, et la création d’un organisme de substitution, appelé CNML et s’intéressant à la fois aux espaces littoraux et maritimes.

Ce nouvel organisme permettra en effet de faciliter la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la mer prévue par l’article 60 du projet de loi et d’assurer une cohérence entre la politique côtière et la politique de la mer.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 62

Adaptation des dispositions relatives aux documents stratégiques de façade à la situation des collectivités territoriales d’outre-mer

Commentaire : cet article habilite le gouvernement à étendre et adapter les dispositions relatives aux documents stratégiques de façade aux collectivités territoriales d’outre-mer.

I. Le dispositif du projet de loi

L’article 60 du projet de loi prévoit la mise en place d’une stratégie nationale pour la mer définissant les principes d’une gestion intégrée des activités liées à la mer et au littoral dans le cadre d’un développement durable des ressources. Les principes et orientations définis dans cette stratégie nationale sont ensuite déclinés, à une échelle adaptée, **en prenant en compte les particularités de la façade considérée**, dans des documents stratégiques de façade qui précisent les objectifs environnementaux, économiques et sociaux que doivent respecter les activités et les projets en mer et que doivent prendre en compte les activités terrestres ayant des incidences significatives en mer.

Ce dispositif, qui s’applique sur tout le territoire national, présente une **importance particulière outre-mer** où se situe 97 % de la zone maritime française.

Certaines problématiques ultramarines (atolls, corail, iceberg...) ne concernent pas la métropole, mais ces spécificités sont plus liées à la situation géographique des territoires concernés qu'au statut institutionnel. **La stratégie nationale de la mer pourra donc aborder toutes les problématiques maritimes, qu'elles soient métropolitaines ou ultramarines**, même si elle devra vraisemblablement traiter explicitement certaines problématiques propres aux régions ultramarines, notamment pour les aspects géopolitiques et les questions liées à la coopération (conventions de mers régionales, partenariats régionaux...).

Il n'en va pas de même **des dispositions prévues en matière de documents stratégiques de façade**. L'article 60 prévoit en effet **l'obligation d'établir des schémas pour toutes les façades maritimes**, mais les articles L. 219-3 à L. 219-5 du code de l'environnement créés par l'article précité visent spécifiquement les façades métropolitaines. **Une adaptation aux collectivités territoriales d'outre-mer donc est donc nécessaire. Sur le principe, les documents stratégiques de façade pour l'outre-mer ne devraient pas différer des documents stratégiques métropolitains. Cependant, leur processus d'élaboration et d'adoption dépendra du contexte institutionnel et juridique propre à chaque collectivité.**

– Pour les départements et régions d'outre-mer : la situation institutionnelle est très proche de la situation métropolitaine, les compétences en matière de mer appartenant pour l'essentiel à l'Etat. Cependant des instruments juridiques spécifiques existent, donnant aux collectivités des responsabilités particulières en mer. Les régions peuvent ainsi développer des schémas d'aménagement régional (SAR) comprenant un volet valant schéma de mise en valeur de la mer, et intervenir en particulier dans le domaine de la gestion des ressources biologiques et non biologiques en zone économique exclusive (ZEE).

– S'agissant des autres collectivités ultramarines, certaines, notamment dans le Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française), mais également dans les Caraïbes (Saint-Barthélemy) se sont vues transférer par des lois organiques des compétences étendues en matière d'environnement, et notamment de mer (gestion et exploitation des ressources biologiques et minérales...). Leurs documents stratégiques de façade, qui ont vocation à couvrir une île ou un archipel, devraient donc être établis par la collectivité compétente, seule ou en collaboration avec l'Etat.

Pour l'instant, selon les informations fournies à votre rapporteur, les collectivités disposant de compétences propres en mer n'ont pas développé d'instrument équivalant au document stratégique de façade mais réfléchissent, de façon autonome, à un tel instrument et à son contenu : un cadrage national présente donc, pour elles un intérêt certain, avec ensuite, une mise en œuvre autonome.

Le présent article vise à habiliter le gouvernement à étendre et adapter les dispositions des articles L. 219-3 à L. 219-5 relevant de la compétence de l'Etat aux collectivités ultramarines.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, **cette adaptation sera opérée en « concertation étroite » avec les collectivités concernées.** Cette concertation sera en effet nécessaire au moment de l'établissement de la stratégie nationale afin que les collectivités ultramarines adhèrent aux grandes orientations nationales qui intéressent les espaces marins ultramarins, puis au moment de l'établissement des schémas de façade outre-mer, certaines décisions pouvant avoir des conséquences sur d'autres secteurs (aménagement du territoire, gestion du littoral, eau, énergie,...), l'Etat étant en outre chargé de veiller à ce que les orientations décidées par les collectivités au regard de leurs compétences propres soient compatibles avec les orientations nationales.

II. La position de votre commission

Votre rapporteur note au préalable que le champ géographique de cet article comprend les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

Or, pour ces collectivités, comme pour la Nouvelle Calédonie, l'article 74-1 de la Constitution habilite, depuis 2003, de façon permanente le Gouvernement à, *« dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure »*.

Il n'était donc pas nécessaire d'inclure les collectivités d'outre-mer dans le champ de cet article : leur inclusion n'a qu'une portée symbolique en permettant au Gouvernement d'affirmer qu'il procédera aux adaptations nécessaires.

Par ailleurs, votre rapporteur relève que la rédaction de cet article est perfectible et, surtout, qu'il ne vise en l'état que les départements, régions et collectivités d'outre-mer. La Nouvelle-Calédonie, collectivité *sui generis* régie par un titre spécifique de la Constitution (le titre XIII), n'est pas incluse dans le champ de l'habilitation, sans qu'aucune raison objective ne l'explique.

En conséquence, la commission a adopté un **amendement** améliorant la rédaction du présent article et réparant cet « oubli » du Gouvernement.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 63
(Article L. 644-15 [nouveau] du code rural)

Création d'un écolabel pour les produits de la pêche

Commentaire : cet article tend à créer un écolabel pour les produits de la pêche qui font l'objet d'une gestion durable.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe pas, actuellement, de label réglementaire officiel garantissant une pêche durable.

Cependant, et même si certains acteurs de la filière ont recours à des **allégations environnementales** qui ne font l'objet d'aucune vérification et introduisent la confusion dans l'esprit du consommateur, d'autres ont en revanche défini des **référentiels** qu'ils font valider par des organismes certificateurs.

Certaines **organisations non gouvernementales** ont été créées spécifiquement pour mettre au point et délivrer des labels environnementaux. Toutefois, quasiment aucun d'entre eux n'est conforme aux prescriptions internationales et ne voit son respect des critères édictés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) faire l'objet d'un contrôle.

L'**Union européenne** s'investit actuellement pour encadrer et renforcer les écolabels, notamment en matière de pêche maritime. L'écolabel européen, créé en 1992, n'inclut pas, en l'état, les produits de la mer et de l'aquaculture, ni les produits agricoles de façon plus générale. Mais la révision de son règlement support pourrait être l'occasion de l'élargir à ces produits, comme l'a suggéré la Commission européenne dans sa dernière proposition de révision, qui date de juillet 2008.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article du projet de loi tend à créer un label permettant d'identifier et de valoriser une pêche écoresponsable, dont les modalités seront fixées par décret.

Pour ce faire, il propose de compléter le chapitre IV (Dispositions particulières à certains secteurs) du titre IV (La valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer) du livre VI (Production et marchés) du code rural par une troisième section intitulée « Produits de la pêche » et comportant un unique article L. 644-15.

Pourvu d'un seul alinéa, cet article prévoit la possibilité, pour les produits issus de la pêche durable, de bénéficier d'un **écolabel**. En outre, il renvoie à un **décret** la détermination de ses critères d'obtention, ainsi que les modalités de certification et de contrôle par les organismes accrédités à cet effet.

Selon les informations fournies par l'étude d'impact, les **critères de certification** au titre de l'écolabel seront définis par un groupe de travail mis en œuvre au sein de l'Office d'intervention dans le secteur des pêches et de l'aquaculture (OFIMER), qui associe l'ensemble des acteurs intéressés. Les certifications seront octroyées par des bureaux de contrôle privés et ne relèveront pas de la police des pêches.

Toujours d'après l'étude d'impact, les critères précités s'intéresseront à :

- l'**état de la ressource**. Sera défini, pêcherie par pêcherie, le niveau de qualité biologique souhaité. Les critères d'écolabellisation intégreront un objectif d'amélioration de l'état de la ressource. Les établissements publics et le réseau de la recherche spécialisés seront mobilisés à cet effet ;

- l'**activité de pêche**. Devra être garantie son absence d'impact négatif sur l'environnement, qu'il s'agisse de la pêche elle-même, de l'impact des captures et des modes de pêche sur l'écosystème ou de l'impact du mode de transport des produits ;

- les **aspects sociaux et sanitaires**. La labellisation tiendra compte de l'état de bien être des marins à travers des critères de santé, sécurité et formation. Elle intégrera également un facteur lié à la qualité des produits.

Le **financement** de ce dispositif, auquel devraient contribuer les aides publiques communautaires provenant notamment du Fonds européen pour la pêche, sera amorti par le retour sur investissement attendu en termes de valorisation des produits. Le coût en a été évalué à environ 4.000 euros par an et par producteur, somme pouvant être mutualisée entre producteurs d'une même pêcherie.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de la mise au point d'un tel écolabel « pêche responsable », qui devrait permettre notamment :

- d'augmenter le niveau de gestion des pêcheries, afin d'assurer le renouvellement des espèces exploitées ;

- de répondre à la demande des consommateurs, qui souhaitent disposer de produits de la pêche faisant l'objet de fortes garanties de durabilité ;

- de valoriser les produits de la pêche française, concurrencés par des produits d'importation, et de lutter contre la pêche illégale ;

- d'engager une démarche de transparence, qui permettra d'améliorer la connaissance des pêcheries candidates à l'écolabel et mettre en place une traçabilité des produits écolabelisés ;

- d'instaurer une nouvelle gouvernance des pêcheries, associant toutes les parties prenantes de la filière.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE VI

Dispositions complémentaires

Article 64

(Article 68-20-1 [nouveau] du code minier)

Schéma d'orientation minière de la Guyane

Commentaire : cet article prévoit l'élaboration d'un « schéma d'orientation minière » pour le département de la Guyane.

I. Le droit en vigueur

L'article 60 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a inséré un article 68-20-1 dans le code minier.

Le premier alinéa de cet article précise la nature et le contenu du **schéma départemental d'orientation minière de Guyane**. Ce document régleme l'exercice de l'activité minière et définit par un zonage la compatibilité des différents espaces du territoire du département avec les activités minières. Le schéma doit concilier deux objectifs : l'intérêt économique de la Guyane et la valorisation durable des ressources minières. Dans les secteurs qu'il juge compatible avec l'activité minière, il fixe des contraintes environnementales et des objectifs de remise en état des sites miniers.

Les alinéas 2 à 5 précisent les modalités d'élaboration du schéma minier qui s'effectue sous l'autorité du préfet :

– en application de l'article L. 122-6 du code de l'environnement, le schéma et sa mise à jour sont soumis à une évaluation environnementale et il est mis à la disposition du public ;

– le schéma fait l'objet d'une large consultation, étant transmis pour avis aux conseils régional et général, aux communes concernées ainsi qu'aux chambres consulaires ;

– à la suite de ces consultations et des éventuelles modifications en résultant, le schéma est approuvé par décret en Conseil d'État ;

– une fois approuvé, le schéma est mis à disposition du public.

Les alinéas 6 et 7 définissent le régime des autorisations, qui doivent être instruites et délivrées dans le cadre des règles et du zonage définies par le schéma minier.

L'alinéa 8 de cet article précise que le schéma d'orientation minière s'impose au schéma d'aménagement régional (SAR) de la Guyane ainsi qu'au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). De même les documents d'urbanisme doivent le prendre en compte.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article est quasiment identique à l'article 60 de la LODEOM évoqué précédemment. Ce dernier a été introduit par voie d'amendement gouvernemental au cours de la discussion du texte au Parlement, alors que le présent projet de loi avait déjà été déposé sur le bureau des assemblées.

En comparaison avec le présent article, il insiste simplement davantage sur la prise en compte des avis des collectivités territoriales, en évoquant les révisions éventuelles du schéma afin de tenir compte de ces avis.

III. La position de votre commission

Votre commission, dans un souci de cohérence législative, a donc adopté un **amendement de suppression** du présent article.

<p>Votre commission a supprimé cet article.</p>
--

Article 64 bis (nouveau)
(Article 68-20-1 du code minier)

**Consultation de la commission départementale des mines
sur le schéma minier guyanais**

Commentaire : cet article ajouté par la commission prévoit la consultation de la commission départementale des mines sur le schéma départemental d'orientation minière de Guyane.

Comme indiqué précédemment, l'article 68-20-1 du code minier prévoit que **le schéma départemental d'orientation minière de la Guyane est soumis pour avis au conseil régional, au conseil général, aux communes concernées ainsi qu'aux chambres consulaires.**

Il ne prévoit aucune consultation de la commission départementale des mines.

Or, présidée par le préfet, elle est composée dans chaque département d'outre-mer, en vertu de l'article 68-19 du code des mines de représentants :

- élus des collectivités territoriales ;
- des administrations publiques concernées ;
- des exploitants de mines ;
- des associations de protection de l'environnement.

Par ailleurs, elle émet un avis sur les demandes relatives aux titres miniers.

Au vu de sa composition et de ses missions, votre commission a donc adopté un **amendement** portant article additionnel de M. Georges Patient, visant à ce que la commission départementale des mines soit consultée en Guyane sur le schéma départemental d'orientation minière.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 65

(Article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales)

Recherche dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

Commentaire : cet article prévoit la consultation de la commission consultative des services publics locaux sur tout projet de participation du service de l'eau et de l'assainissement à un programme de recherche - développement.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une **commission consultative des services publics locaux**. Cette commission concerne l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

Les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants peuvent également créer une telle commission.

Cette commission, présidée par le président de l'exécutif local ou de l'organe délibérant **examine annuellement** :

- **les rapports des délégataires de service public** ;
- **les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable**, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères ;
- **un bilan d'activité des services exploités en régie** dotée de l'autonomie financière ;
- **le rapport établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat**.

Par ailleurs, elle est **consultée sur tout projet de délégation de service public, sur tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière et sur tout projet de partenariat**.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article modifie l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales afin que **la commission précitée soit consultée pour avis sur tout projet de participation du service de l'eau ou de**

l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service

Cet article vise ainsi implicitement à autoriser les services publics de l'eau et de l'assainissement à participer à des travaux de recherche-développement dans leur secteur d'activité.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur rappelle que l'article 19 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement indique que **l'eau est une des priorités de l'effort national de recherche**.

L'étude d'impact réalisée par le gouvernement pour le présent projet de loi souligne ainsi la nécessité d'expérimenter et de développer de nouvelles technologies dans les domaines suivants : l'assainissement non collectif, l'épuration et le traitement des polluants émergents, le traitement des sédiments pollués, de ressources en eau non conventionnelles (récupération d'eaux pluviales, réutilisation d'eaux épurées, recharge hivernale de nappes, désalinisation durable,...), la gestion quantitative des eaux pluviales en zone urbanisée, le développement de techniques adaptées aux conditions des départements d'outre-mer (par exemple en assainissement non collectif ou en alimentation en eau des villages isolés).

En conséquence, votre commission a adopté le présent article sans modification.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

TITRE V

RISQUES, SANTÉ, DÉCHETS

CHAPITRE I^{ER}

Exposition à des nuisances lumineuses ou sonores

Article 66

(Articles L. 583-1 à L. 583-5 [nouveaux] du code de l'environnement)

Prévention de la pollution lumineuse et modalités de contrôle

Commentaire : cet article définit la notion de pollution lumineuse et les modalités du contrôle qui sera exercé sur certaines installations.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe, à l'heure actuelle, aucun cadre légal permettant d'encadrer les installations d'éclairage afin de limiter les émissions excessives de lumière artificielle. Si des initiatives volontaires ont pu être mises en place, en particulier par certaines collectivités locales, les pouvoirs publics ne disposent pas d'un cadre législatif définissant des obligations et permettant de déployer des actions dans ce domaine. Pourtant, la décision d'encadrer les pollutions lumineuses avait été prise dans le cadre du Grenelle de l'environnement, au cours de la table ronde sur la biodiversité¹.

Il est aujourd'hui démontré que la pollution lumineuse a un impact sur l'environnement : direct en provoquant des perturbations biologiques sur les êtres vivants, et indirect, en étant à l'origine d'un gaspillage énergétique considérable. Et sur ces deux aspects, les nuisances sont aisément réductibles. La pollution lumineuse résulte de l'augmentation exponentielle du niveau ainsi que du nombre de points d'éclairement et de la quasi-absence de prise en compte de son impact dans la conception et l'implantation des luminaires.

L'accroissement des activités humaines a eu des effets directs sur l'éclairage public, commercial ou privé. Ainsi, selon l'ADEME, l'éclairage public en France représentait 70 kWh par an et par habitant en 1990 contre 94 kWh par an et par habitant en 2007. Par comparaison, on observe que la consommation française est deux fois plus importante qu'en Allemagne

¹ On notera toutefois que les trames verte et bleue destinées à enrayer la fragmentation des habitats et le déclin de la biodiversité n'abordent pas cette question.

(43 kWh par an et par habitant), ce qui indique que des marges de progrès substantielles existent dans ce domaine. Or, comme l'indique l'ADEME « *l'éclairage public et la signalisation sont le premier poste consommateur d'électricité des communes, soit 20 % du budget total énergie. Cela représente l'équivalent de la production de deux réacteurs de 1.000 MW* ».

RÉDUIRE LES CONSOMMATIONS D'ÉNERGIE DANS L'ÉCLAIRAGE PUBLIC GRÂCE À DES TECHNOLOGIES ADAPTÉES

Le parc d'éclairage public français comprend actuellement près de 9 millions de lampes ou « sources » (dont environ 3,3 millions à vapeur de mercure et 4,6 millions au sodium) qui fonctionnent en moyenne 3.500 heures par an. Cela équivaut à environ 5,6 térawattheures (TWh) soit 47 % des consommations d'électricité des communes et une dépense moyenne de 7,1 euros par habitant et par an.

Un ensemble de technologies ont d'ores et déjà été identifiées pour atteindre le facteur 4 en éclairage public : nouvelles technologies portant sur les luminaires, nouvelles sources lumineuses (LED¹) et systèmes de commande (télégestion). L'arrivée, d'ici quelques années, des LED pilotées en temps réel va permettre aux concepteurs d'installations et aux gestionnaires de parcs de mettre en place et de gérer des systèmes qui pourront éclairer « à la demande », par des variations commandées.

Source : ADEME.

II. Le dispositif du projet de loi

● **L'article 66 introduit la prévention des nuisances lumineuses dans le code de l'environnement.** Les dispositions de cet article visent ainsi l'objectif d'une réduction des « pollutions lumineuses » afin de limiter leurs impacts sur l'environnement et l'homme. Pour y parvenir, un cadre normatif et général est proposé à travers plusieurs articles² :

– L'article L. 583-1 détermine les objectifs et le champ d'application de la loi. Il s'agit d'une part de **prévenir les troubles causés par les émissions de lumière artificielle** aux personnes et à l'environnement, et, d'autre part, de **limiter les consommations d'énergie**. Des prescriptions pourront être imposées aux exploitants ou utilisateurs de **certaines catégories d'installations**, équipements et ouvrages qui seront définis par décret en Conseil d'Etat.

– L'article L. 583-2 consacre **la compétence du ministre de l'environnement pour établir des spécifications techniques** applicables immédiatement aux installations, activités, ouvrages ou équipements nouveaux

¹ « Light Emitting Diode », ou « diode électroluminescente » est un composant électronique capable d'émettre de la lumière lorsqu'il est parcouru par un courant électrique.

² Ils nécessitent la création d'un nouveau chapitre intitulé « Prévention des nuisances lumineuses » dans le titre VIII (« Protection du cadre de vie ») du livre V (« Prévention des pollutions, des risques et des nuisances ») du code de l'environnement.

et après un délai pour les existants, **ainsi que pour en définir les modalités de contrôle**. Cet article donne également au ministre de l'environnement la possibilité **d'imposer des interdictions** temporaires ou permanentes pour **certains types d'éclairage ou d'émissions lumineuses** sur tout ou partie du territoire. Enfin, il reconnaît une **possibilité d'attribuer au préfet**, dans des conditions définies par arrêté ministériel, **le pouvoir d'adapter aux circonstances locales les spécifications techniques ou les interdictions** prévues.

– L'article L. 583-3 règle **la question de l'attribution des pouvoirs de contrôle**. **La compétence du maire est consacrée** sauf pour les installations, activités, ouvrages ou équipements communaux déjà régis par une police administrative spéciale dont le contrôle est attribué à l'Etat.

– L'article L. 583-4 **exclut les installations classées, les installations nucléaires de base et les publicités, enseignes et pré-enseignes**, du champ d'application du dispositif proposé.

– L'article L. 583-5 **prévoit les sanctions administratives** en cas de non respect des prescriptions générales ou particulières : mise en demeure de respecter les prescriptions, puis, le cas échéant, suspension du fonctionnement de l'installation par l'autorité administrative.

● Au total, **l'article 66 est bien une traduction de l'engagement n° 75 du Grenelle de l'environnement** qui prévoyait la « *réglementation de la pollution lumineuse par la loi* ». Par ailleurs, il s'inscrit logiquement dans le droit fil des dispositions de l'article 36 du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement qui fixait le cadre législatif de la lutte contre les émissions de lumière artificielle susceptibles de présenter des dangers ou causer un trouble excessif aux personnes, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite tout d'abord de la prise en compte nouvelle, dans le code de l'environnement, de la question des nuisances lumineuses. Cette consécration législative traduit une prise de conscience d'une forme de pollution jusqu'alors ignorée par les pouvoirs publics. L'alerte sur la dégradation de l'environnement nocturne par la lumière artificielle nous est initialement parvenue par le témoignage des astronomes¹ relatant un paysage nocturne se transformant en crépuscule artificiel, dominé par des halos toujours plus nombreux et plus puissants, jusque dans les territoires ruraux ou aux altitudes les plus élevées. L'alerte vient également des

¹ *Ceux-ci estiment que l'observation est compromise, parfois impossible, dans un environnement devenu plus lumineux que les objets observés. Ainsi en ville le nombre d'étoiles visibles à l'œil nu s'est réduit à quelques dizaines, contre 3.000 dans un environnement nocturne naturel (source : Association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturnes).*

naturalistes qui s'alarment de l'impact de la lumière artificielle sur la biodiversité.

Votre commission ne remet nullement en cause la nécessité d'éclairer pour des besoins de sécurité ou d'agrément les territoires. Toutefois, il semble qu'aujourd'hui éclairer ne suffise plus : les villes s'illuminent, la lumière devenant un moyen de promouvoir l'image de la cité, de mettre en valeur des sites et des bâtiments remarquables. En contrepartie, les intrusions de lumières dans les habitations, les chambres, sont parfois difficiles à contenir et compromettent la qualité du repos et du sommeil au même titre que le bruit. Si l'utilité de l'éclairage public n'est pas remise en cause puisqu'il répond souvent à une demande sociale et culturelle, encore faut-il s'interroger sur ses conséquences.

D'une part, de nombreuses études scientifiques démontrent que des lumières excessives en intensité et mal dirigées perturbent la faune et la flore ainsi que la santé humaine. L'excès de lumière troublerait les rythmes biologiques en dérégulant les horloges internes ou certains processus hormonaux des êtres vivants¹. L'alternance du jour et de la nuit à laquelle est naturellement soumis le vivant s'est altérée avec la mise en lumière de vastes territoires. Le « sur-éclairage » serait devenu la deuxième cause d'extinction d'espèces d'insectes nocturnes, rompant ainsi une partie de la chaîne alimentaire en privant notamment des espèces supérieures de leur nourriture². Ces perturbations menacent donc gravement la biodiversité puisque chaque impact sur une espèce est susceptible d'entraîner des effets sur d'autres espèces dans l'espace et dans le temps.

D'autre part, l'éclairage public est devenu une source de consommation particulièrement énergivore. C'est pourquoi votre commission estime que la sobriété en la matière constitue un gisement non négligeable d'économies d'énergies³. Il est en effet possible, selon elle, de réduire rapidement et facilement son usage intensif. L'emploi systématique de luminaires économes et conçus pour n'envoyer la lumière que vers la zone à éclairer, leur répartition adéquate et une réduction générale des puissances constituent des moyens à privilégier. Il ne s'agit donc pas de supprimer l'éclairage artificiel mais de l'utiliser de façon raisonnée de manière à en atténuer au maximum les impacts négatifs.

¹ *Les rythmes biologiques, les métabolismes, réagissent aux durées d'éclairage (floraison, chant des oiseaux, quête de nourriture, rythme de ponte, reproduction, migration).*

² *La lumière artificielle dans l'environnement nocturne déplace l'équilibre entre le prédateur et la proie (chauve-souris pipistrelle/papillon nocturne, faucon pèlerin/passereau migrateur), désoriente dans des proportions variables des oiseaux migrants (merles noirs, rouge-gorges, grives) et participe au déclin de certaines populations (oiseaux insectivores, batraciens, insectes, pétrels, macareux).*

³ *Dans son rapport de juin 2006 (« Light's Labour's Loste – Policies for Energy-efficient Lighting »), l'Agence internationale de l'énergie relevait que l'éclairage intérieur et extérieur est un poste privilégié d'économie d'énergie parce que le gaspillage y est considérable. Le rapport prévoit en outre une augmentation de 80 % de la consommation d'ici 2030.*

A cet égard votre commission reste persuadée que l'amélioration de l'efficacité énergétique des installations existantes d'éclairage public contribuerait fortement à la réduction des nuisances lumineuses¹ et des dépenses d'énergie. Elle s'est ainsi vue confirmer que le meilleur rendement lumineux des lampes² au regard de la puissance électrique consommée, ainsi que la meilleure efficacité des réflecteurs, qui permettent une répartition plus homogène de la lumière au sol et donc une diminution du nombre de points lumineux, génèreraient de substantielles économies d'énergie. L'économie pourrait même encore être augmentée par la réduction de moitié des quantités de lumière émises par point lumineux, afin de mettre la France à des niveaux d'éclairement similaires à ceux de nos voisins, l'Allemagne notamment.

D'autres sources d'économie pourraient également être envisagées : réduction, voire extinction de l'éclairage en pleine nuit dans certains endroits (entre minuit et cinq heures du matin, par exemple) ; n'éclairer que les trottoirs et pas toute la largeur des rues, les véhicules automobiles possédant leur propre éclairage.

ÉCLAIRAGE PUBLIC ET CRIMINALITÉ, UN LIEN CONTESTÉ

L'efficacité de l'éclairage dans la dissuasion de la criminalité est, contrairement aux idées reçues, loin d'être établi. Probablement parce que le délinquant bénéficie tout autant que sa victime d'un environnement éclairé. Il s'agit de la conclusion de différents travaux conduits ces dernières années, que ce soit dans des études américaines³ ou françaises⁴. La vulnérabilité des personnes la nuit serait à rechercher davantage dans la désertion des espaces et l'absence de secours dans une rue vidée de ses habitants. A titre d'exemple, la ville de Ploemeur dans le Morbihan qui compte 19.000 habitants a expérimenté pendant six mois (entre 2008 et 2009) l'extinction de son éclairage public entre 1 h et 5 h sans incidence notable sur la sécurité des biens et des personnes.

¹ Tous les flux lumineux perdus dans les installations d'ancienne conception génèrent des émissions de lumière non contrôlées et susceptibles de provoquer des nuisances.

² Les ampoules à filament consomment quatre à cinq fois plus d'électricité que les ampoules fluo-compactes et jusqu'à cent fois plus que les diodes électroluminescentes.

³ Laurence W. Sherman, Denise Gottfredson, Doris Mackenzie, John Eck, Peter Reuter, Shawn Bushway, « Prevention crime : what works, what doesn't, what's promising », rapport fait pour le Congrès américain par le Département de criminologie et de justice pénale, Université du Maryland ; P.R. Marchant, « A demonstration that claim that brighter lighting reduces crime is unfounded » (2004).

⁴ Sophie Mosser, « Les enjeux de l'éclairage dans l'espace public », Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), Actes des rencontres de l'éclairage public, « protéger l'environnement et maîtriser l'énergie », ADEME, 1^{er} mars 2005.

ÉCLAIRAGE PUBLIC ET ACCIDENTOLOGIE, UNE ABSENCE DE CORRÉLATION

Des études récentes¹ sur l'incidence de l'éclairage sur l'accidentologie routière, mettent en évidence une absence de corrélation. L'éclairage des voies ne serait donc pas le facteur déterminant de sécurité routière la nuit, ce qui a été confirmé par l'interruption de l'éclairage sur les autoroutes A15 et A16. Les recherches concluent sur une dangerosité de la nuit, liée non à l'obscurité, mais à d'autres facteurs plus significatifs : alcool, vitesse, et surtout fatigue du conducteur. Dès lors, il semblerait qu'en matière de sécurité routière, les comportements l'emportent (efficacité des radars introduits sur le réseau national en 2004).

Source : Association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturne.

Votre commission relève également des effets positifs induits par de telles mesures en termes d'impact environnemental global, que ce soit en matière de limitation des déchets ou de réduction des émissions de gaz à effets de serre. En effet, la durée de vie des nouvelles ampoules² (vapeur de mercure, vapeur de sodium, iodures métalliques), comparée aux lampes à incandescence réduit la nécessité de leur remplacement et le volume de déchets qui en découle. Par ailleurs, la réduction de la consommation d'électricité entraîne mécaniquement la réduction de la consommation d'uranium et des déchets radioactifs, ainsi que du transport associé de ces matières. Enfin, le cycle complet de production d'électricité n'étant pas exempt d'émission de CO₂, notamment liée à l'utilisation de centrales thermiques en cas de pointe de consommation, la réduction de la demande entraînera également une réduction de l'émission de CO₂.

Votre commission observe d'ailleurs que les gains économiques d'une meilleure qualité de l'éclairage font que de nombreuses collectivités, concernées au premier chef par cette problématique environnementale, s'engagent dans des démarches de réduction de la pollution lumineuse³. Aussi, la mise en œuvre des dispositions proposées devrait se faire dans le cadre des cahiers des charges des appels d'offres existants pour le renouvellement de l'éclairage, sans générer de coûts supplémentaires.

Au total, si votre commission se félicite de l'encadrement législatif des émissions de lumière artificielle, elle a toutefois, sur proposition de votre rapporteur, Louis Nègre, adopté plusieurs amendements visant à améliorer le dispositif proposé :

¹ « A16- Etude de sécurité comparative sur les autoroutes de rase campagne du Nord-Pas-de-Calais, avec ou sans éclairage », 15 janvier 2007.

² Si les diodes électroluminescentes ont de très longue durée de vie la limitation des puissances lumineuses disponibles ne permet pas encore une généralisation aisée en éclairage public.

³ A titre d'exemple, on citera les démarches incitatives mises en place par le syndicat d'énergie du Maine-et-Loire qui octroie notamment 350 euros de subvention par lampadaire-boule supprimé.

– **plusieurs amendements tendent à nouvelle rédaction du dispositif** relatif aux prescriptions de limitation d'émission de lumière artificielle. Cette nouvelle rédaction doit permettre de substituer aux termes « *installations, ouvrages, équipements et activités professionnelles* » l'unique notion d' « *installation lumineuse* ». En effet, la distinction de différentes catégories d'installations lumineuses est apparue superflue à votre rapporteur, d'autant plus que les termes n'étaient pas parfaitement adaptés pour décrire une installation lumineuse. Il est en revanche préférable d'introduire de nouvelles notions pour décrire ces installations que sont : **les types d'application de l'éclairage** (qui recouvrent l'éclairage public fonctionnel, l'éclairage urbain d'ambiance, les illuminations du patrimoine, etc.), **la zone d'implantation de l'éclairage** (qui peut désigner l'espace public urbain, l'espace public interurbain, une zone naturelle préservée, une zone aéroportuaire ou encore une zone d'activité astronomique) **ainsi que les équipements** (c'est-à-dire le type de luminaire et le type de source lumineuse). **Votre commission considère que cette terminologie est plus satisfaisante** car elle permet de décrire avec le vocabulaire adéquat les différentes typologies de situations d'éclairage. Aussi, les prescriptions techniques qui s'appliqueront aux différentes typologies d'installations lumineuses sont énoncées en des termes qui correspondent davantage au vocabulaire de l'éclairagisme et dans un ordre plus logique. Ces prescriptions portent donc : sur les conditions d'implantation et de fonctionnement des points lumineux (notamment le fonctionnement temporel, selon les périodes de la nuit), sur les flux de lumière émis et leur répartition dans l'espace (afin d'éviter les flux perdus émis au-dessus de l'horizontale), et sur l'efficacité lumineuse des sources utilisées (exprimée en lumens par watt).

– un amendement prévoit **la consultation des associations de protection de l'environnement agréées** sur les arrêtés mentionnés à l'article L. 583-2 du code de l'environnement ;

– un amendement permet **aux commissions départementales compétentes de formuler un avis sur les éventuelles adaptations locales** aux prescriptions prévenant les nuisances lumineuses. Il pourra notamment s'agir du conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques (CODERST) ou encore de la commission des sites et des paysages ;

– un amendement vise à **étendre l'application des dispositions de l'article 66 aux publicités, enseignes et préenseignes**, l'exclusion de ce type d'installations apparaissant en totale contradiction avec les objectifs poursuivis ;

– un amendement rend enfin **obligatoire et non pas facultative la suspension, par l'autorité administrative, du fonctionnement des sources lumineuses en cas d'inexécution des obligations légales.**

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 67

Réforme de l’Autorité de contrôle des nuisances sonores et aéroportuaires (ACNUSA)

Commentaire : cet article précise les modalités de transformation de l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) en une Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUA).

I. Le droit en vigueur

Si les aéroports donnent accès aux régions du monde les plus éloignées, c’est parfois **au prix de la qualité de vie dans les territoires les plus proches** : les résidents des villes voisines ou placées dans l’axe d’un couloir de décollage ou d’atterrissage sont les premières victimes de l’augmentation du trafic aérien des grands aéroports qui, pourtant, participe au développement local et à la croissance de l’économie nationale.

Cette prise de conscience a été à l’origine de la **création il y a dix ans de l’Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)**, par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999¹. L’établissement de cette Autorité, comme l’indiquait à l’époque M. Jean-François Le Grand, rapporteur de cette loi pour votre commission, était « nécessaire à la pérennité et à la qualité de la concertation autour des aéroports, en vue de mieux maîtriser les nuisances sonores ».

Les dispositions relatives à l’ACNUSA sont inscrites dans le code de l’aviation civile, aux articles L. 227-1 et suivants.

L’ACNUSA est une **autorité administrative indépendante (AAI)**. Elle dispose :

– **sur l’ensemble des aéroports civils français**, de pouvoirs de recommandation, d’alerte et d’investigation sur les questions relatives au bruit, à sa mesure et aux manquements aux règles ;

¹ Loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.

– **sur les dix principaux aéroports français**¹, de pouvoirs spécifiques consistant notamment à définir des modalités de mesure du bruit et de suivi des trajectoires, à assurer l’information du public, à rendre un avis sur les projets de plan d’exposition au bruit et de plan de gêne sonore ainsi que sur certains projets de textes réglementaires, à contrôler le respect des engagements pris et enfin à assurer des missions de médiation.

Enfin elle peut prononcer des **amendes administratives** pouvant aller jusqu’à 1 500 € pour une personne physique et 20 000 € pour une personne morale. Ces sanctions s’appliquent lorsqu’un aéronef ne respecte pas la réglementation relative au bruit.

La **procédure de sanction** est la suivante :

– des agents assermentés de la DGAC établissent un procès-verbal et le transmettent à la compagnie, qui dispose d’un délai d’un mois pour présenter ses observations à l’ACNUSA ;

– après instruction, la compagnie est auditionnée par la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN) qui fait une proposition de sanction ;

– l’ACNUSA prend la décision finale après avoir à nouveau reçu les observations écrites de la compagnie.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent projet de loi propose, dans les articles 67 et 68 :

– de réformer la procédure de sanction de l’ACNUSA ;

– de lui confier une compétence générale en matière de nuisances aéroportuaires.

• **S’agissant de la procédure de sanction, l’ensemble des dispositions contenues dans le présent projet de loi ont été reprises par le Gouvernement par le moyen d’un amendement déposé lors de l’examen au Sénat du projet de loi dit « ferroviaire »², le 9 mars dernier.**

¹ *Les aéroports visés sont ceux « pour lesquels le nombre annuel des mouvements d’aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l’une des cinq années civiles précédentes » (art. 1609 quater viciés A du code général des impôts), qui sont aussi ceux sur lesquels est perçue la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). Ces aéroports sont les suivants : Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d’Azur, Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac, Strasbourg-Entzheim.*

² *Projet de loi n° 501 (2007-2008) relatif à l’organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports, article 26 (nouveau) introduit par l’amendement n° 135 du Gouvernement.*

Ce dispositif a été confirmé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, lorsqu'elle a examiné ce projet de loi lors de sa réunion du 23 juin dernier.

S'il est permis de s'interroger sur la méthode consistant à faire adopter une réforme d'une telle importance par la voie d'un amendement, force est de reconnaître que l'arrêt « Corsair »¹ nécessitait une refonte de la procédure de sanction : le Conseil d'Etat a en effet estimé que la CNPN devait communiquer ses propositions de sanctions aux compagnies parallèlement à leur transmission à l'ACNUSA. Or la compagnie dispose d'un mois pour produire des observations écrites à l'Autorité, ce qui prolonge le délai d'instruction.

La réforme, annoncée le 4 décembre 2007 par le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, consiste à **supprimer la CNPN**, de sorte que **l'ensemble de la procédure a lieu devant l'ACNUSA**. Celle-ci bénéficiera, pour l'exercice de son pouvoir de sanction, du concours des représentants des professions et des associations qui participent aujourd'hui aux travaux de la CNPN.

Cette simplification devrait non seulement **sécuriser la procédure** sur le plan juridique, mais aussi **la simplifier** et **réduire les délais de traitement des dossiers**.

• **S'agissant de la compétence en matière de nuisances aéroportuaires**, le contenu de celle-ci sera présenté en détail dans le commentaire relatif à l'article 68. L'article 67 se limite en effet aux **modalités de mise en place d'une nouvelle Autorité**.

En premier lieu, cet organisme est dénommé « Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires » (ACNUA), alors que l'ACNUSA se limite aux nuisances sonores aéroportuaires.

En second lieu, la nouvelle ACNUA demeure une autorité administrative indépendante et succède à l'ACNUSA dans tous les textes en vigueur.

Enfin les membres de l'ACNUSA demeurent membres de l'ACNUA, y compris le président qui conserve sa fonction. L'un des deux nouveaux membres aura un mandat raccourci afin de permettre le renouvellement triennal de l'autorité.

Ces dispositions entrent en vigueur à compter du premier jour du quatrième mois suivant la date de publication de la loi.

¹ Conseil d'Etat, *Compagnie Corse Air International (CORSAIR)*, Section, 290567, 31 janvier 2007.

III. La position de votre commission

Concernant le principe d'un accroissement des compétences de l'ACNUSA, votre rapporteur n'a pas manqué de s'interroger sur le choix de confier ces nouveaux pouvoirs à une **autorité administrative indépendante** et non, par exemple, aux services de l'Etat.

M. Roger Léron, président de l'ACNUSA entre 1999 et 2005, lui a ainsi fait observer que la création de l'Autorité en 1999 avait correspondu en quelque sorte à un dessaisissement de l'Etat, qui ne parvenait plus à exercer sa fonction de médiation concernant les problèmes de nuisances sonores occasionnées par l'activité de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle.

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Les autorités administratives indépendantes (AAI) sont, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, des « *organismes administratifs, qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement* »¹.

La première institution qualifiée d'« autorité administrative indépendante » a été la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), par le biais d'un amendement déposé au Sénat, alors que cette commission ne devrait être qu'un service du ministère de la Justice.

Les pouvoirs d'une AAI sont très variables : pouvoir de réglementation, d'autorisation individuelle, de contrôle, d'injonction, de sanction, voire même de nomination. Il peut aussi s'agir d'un simple pouvoir d'influence.

Les AAI présentent l'avantage d'apparaître comme des acteurs indépendants « au-dessus de la mêlée », ce qui leur permet d'assurer un rôle de médiation entre les personnes concernées. Comme le fait remarquer le rapport du Conseil d'Etat, elles se montrent également soucieuses de la mise en œuvre effective des objectifs assignés à l'action publique, par-delà le seul respect des normes juridiques. Elles disposent souvent de ce fait d'une véritable autorité morale qui peut aller au-delà de leurs attributions propres.

Notre collègue Patrice Gélard, dans son rapport sur les autorités administratives indépendantes rendu au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation², considérait que « le législateur ne peut simplement créer des autorités nombreuses, aux pouvoirs parfois conséquents, et les laisser vivre sans les contrôler. Il doit veiller à ce qu'elles s'adaptent en permanence à leur environnement, conformément aux principes de souplesse et d'efficacité qui ont guidé leur développement ».

Compte tenu de ces réflexions, votre rapporteur fait observer que l'évolution proposée s'appuie sur dix ans d'expérience de l'ACNUSA. Un bilan effectué en 2005 par le cabinet Eureval-C3E a conclu sur **l'efficacité de l'Autorité** et la **pertinence de son action**, soulignant notamment sa **capacité**

¹ Conseil d'Etat, Les autorités administratives indépendantes, *Rapport public* 2001.

² *Rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, déposé le 15 juin 2006*

à écouter les riverains et à formuler des recommandations constructives aux pouvoirs publics, pour un coût budgétaire relativement modeste.

Des exemples plus récents ont prouvé la **capacité de l'ACNUSA à faire accepter des demandes parfois anciennes** à force de ténacité :

– la mise en œuvre de l'enquête DEBATS sur le lien entre le bruit des aéronefs et la santé, pilotée par l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité ;

– la prise en charge de l'aide à l'insonorisation à hauteur de 95 % lors d'opérations groupées, dont le décret a été signé le 9 juin dernier¹.

Une extension des pouvoirs de l'ACNUSA constitue donc une reconnaissance légitime de l'utilité de cette Autorité.

Votre commission est donc favorable au principe de l'évolution statutaire de l'ACNUSA, énoncé au présent article.

Elle a adopté, sur la proposition de votre rapporteur, **un amendement tendant à retirer du présent projet de loi les dispositions relatives à la procédure de sanction**, le lien entre la réforme de la procédure de sanction et le Grenelle de l'environnement pouvant d'ailleurs apparaître ténu. Il s'agit, dans le cadre du présent article, de retirer le V relatif à des dispositions transitoires concernant la succession de l'ACNUSA à la CNPN sur les affaires en cours.

Votre commission a également adopté un amendement rédactionnel du rapporteur qui précise, en cohérence avec le contenu de l'article 68, que la compétence en matière d'impact de l'activité aéroportuaire, que doit posséder l'un des deux nouveaux membres, ne concerne que les questions environnementales.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Décret n° 2009-647 du 9 juin 2009 relatif à l'aide à l'insonorisation des logements des riverains des aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater *vicies A* du code général des impôts.

Article 68

(Articles L. 227-1, L. 227-3, L. 227-4, L. 227-5, L. 227-7 et L. 227-9
du code de l'aviation civile)

Compétences de l'ACNUSA

Commentaire : cet article attribue à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires des compétences en matière de nuisances environnementales et réforme la procédure de sanctions en supprimant la CNPN.

I. Le droit en vigueur

Le domaine de compétences de l'ACNUSA est constitué actuellement par les seules **nuisances sonores aéroportuaires**.

Elle dispose :

– d'un **pouvoir de recommandation** sur toute question relative à la mesure du bruit ;

– d'un **pouvoir de sanction**, sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN), à l'encontre des compagnies aériennes et des autres acteurs du transport aérien, pour les infractions aux règles fixées par l'autorité administratives relatives à la limitation des nuisances sonores ;

– d'un **pouvoir de prescription** s'agissant de la mesure du bruit sur les dix principaux aérodromes français.

C'est également une **instance de médiation** entre les exploitants d'aérodromes et les commissions consultatives de l'environnement. Elle est **consultée sur des projets de textes réglementaires** ainsi que sur les **projets de plan d'exposition au bruit et de plan de gêne sonore**.

D'une manière générale, elle **assure la transmission de l'information** auprès des riverains.

II. Le dispositif du projet de loi

Rappelons que le projet de loi propose :

– de réformer la procédure de sanction ;

– de lui confier des compétences en matière environnementale.

Comme il a été indiqué dans le cadre de l'article 67, les dispositions relatives à la procédure de sanction ont été transférées dans le projet de loi dit « ferroviaire ».

L'enjeu principal de l'article 68 est donc **l'extension des compétences de l'ACNUSA.**

Il convient de présenter successivement :

- la nature des nuisances environnementales concernées par cette extension ;
- la composition et les pouvoirs de la nouvelle ACNUA.

• **L'extension du champ de compétences de l'ACNUSA aux nuisances environnementales**

Les nuisances environnementales concernées par l'article 69 sont celles qui sont occasionnées par le transport aérien sur et autour des aéroports. Il s'agit donc de nuisances engendrées par les activités aéroportuaires ainsi que par le trafic aérien lors des procédures d'approche, d'atterrissage et de décollage.

Le trafic automobile directement liée à l'accès à l'aéroport pourrait être considéré comme un facteur d'émissions polluantes directement lié à l'activité aéroportuaire.

En revanche, **la contribution du trafic aérien au changement climatique** par les émissions de CO₂, qui ne concerne pas spécifiquement les riverains des aéroports mais le climat dans son ensemble, **ne fait pas partie des nouvelles compétences** que le projet de loi attribue à l'ACNUA.

Dans ces conditions, **les nuisances environnementales aéroportuaires relèvent de deux catégories :**

- **les nuisances sonores**, seul domaine de compétences actuel de l'ACNUSA ;
- **les émissions atmosphériques polluantes**, explicitement visées dans l'article 69, dont les émissions d'oxydes d'azote (NO_x).

D'après les informations communiquées par le Gouvernement, l'article 69 ne viserait pas certaines nuisances que l'on pourrait pourtant être tenté de classer dans cette catégorie, à savoir les pollutions du sol et de l'eau.

L'extension du domaine de l'ACNUSA aux nuisances environnementales s'inscrit dans **un mouvement général de reconnaissance globale des nuisances environnementales engendrées** par le trafic aérien dans leurs trois dimensions principales : bruit, NO_x et CO₂.

L'objectif est, au niveau européen, de réduire d'ici à 2020 de 50 % les émissions de CO₂ du transport aérien, de 80 % celles de NO_x et de 50 % le bruit perçu.

La réalisation de cet objectif suppose une **mobilisation** de la **recherche aéronautique** comme de l'ensemble des **acteurs du transport aérien.**

Ces derniers, réunis le 28 janvier 2008 par Jean-Louis Borloo dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, ont signé une convention dans laquelle ils s'engagent à agir sur les trois types de nuisances. La même convention a donné naissance à un Conseil stratégique pour la recherche aéronautique française, chargé de définir puis de mettre en œuvre les actions de recherche et d'innovation technologiques de nature à atteindre les objectifs européens.

• **La composition et les pouvoirs de la nouvelle ACNUA**

Composition de l'Autorité

Outre le président et les deux membres respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat, l'ACNUSA comprend actuellement¹ **cinq membres** qualifiés en matière :

- d'acoustique, sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;
- de gêne sonore, sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;
- de santé humaine, sur proposition du ministre chargé de la santé ;
- d'aéronautique, sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile ;
- de navigation aérienne, sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile.

L'article 68 du projet de loi propose de compléter la composition de l'Autorité en lui adjoignant **deux nouveaux membres** compétents en matière :

- d'émissions atmosphériques de l'aviation, sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile ;
- d'impact de l'activité aéroportuaire sur l'environnement, sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;

En conséquence, le nombre de membres nommés à chaque renouvellement triennal passe de **quatre** à **cinq**, de même que le quorum permettant à l'autorité de délibérer valablement.

Votre rapporteur souhaite souligner qu'**une autorité administrative ne peut exercer ses missions que si on lui en donne les moyens**. D'après les éléments communiqués par le Gouvernement, un emploi supplémentaire est prévu. Si ces moyens semblent suffisants dans un premier temps, il conviendra de veiller à ce que les moyens financiers et humains de l'Autorité soient adaptés à l'évolution de ses missions et au niveau d'expertise requis par son nouveau domaine de compétence.

¹ Code de l'aviation civile, art. L. 227-1

Pouvoir de recommandation

Le présent projet de loi propose de permettre à l'Autorité d'établir des recommandations **à l'initiative de tout ministre**, alors que la saisine est actuellement ouverte aux seuls ministres chargés de l'aviation civile, de l'urbanisme, du logement ou de l'environnement.

Elle pourra toujours établir ces recommandations de sa propre initiative ou à la demande d'une commission consultative de l'environnement (CCE) ou d'une association concernée par l'environnement sonore aéroportuaire

Ces recommandations portent actuellement sur toute question relative à la mesure du bruit, dont notamment la définition d'indicateurs, l'évaluation et la maîtrise de la gêne sonore. Le présent projet de loi étend le champ de ces recommandations à **toute question relative aux nuisances environnementales générées par le transport aérien sur et autour des aéroports**, sans précision supplémentaire.

Consultation de l'Autorité sur les documents de planification environnementale

L'ACNUA doit désormais être **consultée lors de l'élaboration de certaines politiques** : schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, plan de protection de l'atmosphère.

Rappelons que le présent projet de loi instaure, en son article 23, des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, qui se substituent aux plans régionaux pour la qualité de l'air. Le dispositif des plans de protection de l'atmosphère a pour sa part été introduit par la loi sur l'air de 1996¹ afin de ramener à un niveau conforme aux normes la concentration en polluants dans l'atmosphère. Ils sont élaborés par le préfet dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants et les zones à concentration excessive de substances surveillées.

L'ACNUA n'est toutefois consultée sur ces plans que dans la mesure où le territoire qu'ils couvrent comporte l'un des dix grands aéroports français ou qu'il est affecté par la pollution atmosphérique de ces aéroports.

Pouvoir de sanction

Le **pouvoir de sanction** de l'ACNUSA concerne des infractions aux mesures prises par le ministre chargé de l'aviation civile². Les sanctions peuvent s'adresser à des **personnes physiques ou morales**.

Le présent projet de loi prévoit que **ces sanctions pourront être prononcés** pour des infractions à des mesures réglementaires relatives **aux nuisances environnementales, et non pas seulement sonores** :

¹ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

² Code de l'aviation civile, art. L. 227-4.

- restrictions permanentes ou temporaires d’usage de certains types d’aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes ;
- restrictions permanentes ou temporaires apportées à l’exercice de certaines activités en raison des nuisances environnementales qu’elles occasionnent ;
- procédures particulières de décollage ou d’atterrissage en vue de limiter les nuisances environnementales engendrées par ces phases de vol ;
- valeurs maximales d’émissions atmosphériques polluantes à ne pas dépasser.

D’après les informations fournies par le Gouvernement, aucun texte réglementaire n’entre toutefois dans le champ des nouvelles compétences de l’Autorité : **l’ACNUSA n’aurait donc pas de sanction à prononcer en matière d’émissions polluantes dans un premier temps.**

Autres pouvoirs

Les compétences de l’ACNUA en matière d’émissions polluantes se distinguent sur un point essentiel de celles dont dispose actuellement l’ACNUSA pour la lutte contre les nuisances sonores : **l’ACNUA ne dispose pas, selon les termes du projet de loi, d’un pouvoir réglementaire.**

Ainsi, l’ACNUSA définit actuellement, sur les dix principaux aéroports français, des indicateurs et des prescriptions techniques relatives aux dispositifs de mesure de bruit. Elle peut mettre en demeure l’exploitant d’un aérodrome de mettre en place et d’entretenir des stations de mesure du bruit. Elle est par ailleurs consultée sur des projets de textes réglementaires tendant notamment à fixer les valeurs maximales de bruit à ne pas dépasser. Elle contrôle enfin le respect des engagements pris par les acteurs concernés en vue de maîtriser les nuisances sonores liées à l’exploitation d’un aérodrome.

Dans le domaine de la pollution atmosphérique, en revanche, les compétences de l’ACNUA, outre le pouvoir de sanction précédemment décrit, se limitent dans le présent projet de loi à :

- **une mission d’information** : l’autorité contribue, notamment par des études, au débat en matière d’environnement aéroportuaire ;
- **une possibilité de consultation** sur les projets de texte réglementaires susceptibles de donner lieu à des amendes administratives en matière de nuisances environnementales. On peut observer que la consultation de l’ACNUA n’est pas obligatoire.

III. La position de votre commission

Comme il a été dit plus haut, **votre commission est favorable à l’extension du champ de compétences aux nuisances environnementales.** La notion de « nuisances environnementales » suscite toutefois certaines questions, ainsi que la compatibilité entre ces nouvelles attributions et celles qu’exerce actuellement l’ACNUSA.

Le contenu de la notion d'émissions atmosphériques polluantes

L'ACNUSA s'est interrogée devant votre rapporteur sur le contenu exact de la notion de « nuisances environnementales aéroportuaires ».

On pourrait en effet, comme l'a fait la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2008 sur les aéroports français¹, être tenté d'inclure dans cette notion les **pollutions du sol** dues au transport aérien sur et autour des aéroports ainsi que des **pollutions des eaux** occasionnées par les activités aéroportuaires.

Toutefois, dans la mesure où l'Autorité ne devrait disposer dans un premier temps que de deux nouveaux membres et d'un équivalent temps plein d'après les informations communiquées par le Gouvernement, il paraît préférable de la laisser **acquérir dans un premier temps une expertise dans le domaine des émissions atmosphériques polluantes** avant de lui donner une mission explicite sur des sujets aussi différents et aussi complexes que la pollution des sols et des eaux.

Rappelons d'ailleurs que les émissions atmosphériques polluantes font partie, avec les émissions de CO₂ et le bruit, des trois principaux types de nuisances que les acteurs du transport aérien se sont engagés à combattre le 28 janvier 2008.

Il a donc semblé préférable à votre commission de s'en tenir à la rédaction actuelle, qui préserve une plus grande flexibilité à l'activité de l'Autorité dans le cadre des recommandations qu'elle sera amenée à rendre.

La difficulté à identifier les émissions atmosphériques polluantes du trafic aérien

Les spécialistes des émissions atmosphériques polluantes font état de **l'impossibilité d'identifier un marqueur spécifique** pour la part prise par le trafic aérien dans la **pollution atmosphérique** autour d'un aéroport.

Pour autant, il ne s'agit pas de considérer que l'activité aéroportuaire serait sans effet sur la dégradation de la qualité de l'air.

Bien au contraire, l'organisme Airparif, qui surveille la qualité de l'air en Ile-de-France, a indiqué en mars dernier, à l'issue d'une campagne de mesures spécifiques autour de l'aéroport Roissy – Charles de Gaulle², que « **l'influence des émissions aéroportuaires sur la qualité de l'air avoisinant est clairement mise en évidence** ». L'impact concerne notamment un surplus de pollution pour le NO₂.

¹ Cour des comptes, Les aéroports français face aux mutations du transport aérien, rapport public thématique, juillet 2008.

² Airparif, Quelle qualité de l'air autour de l'aéroport Paris – Charles de Gaulle ?, disponible sur http://www.airparif.asso.fr/pages/actualites/cdg_0903_cp

Toutefois, le même rapport précise qu'« **il n'a pas été possible de déceler un impact caractéristique des seuls mouvements aériens dans l'évaluation de l'impact global des activités aéroportuaires** ». Les émissions d'un avion se diluent très vite dans l'atmosphère, il n'a pas paru possible de mesurer l'impact de chaque avion sur la pollution atmosphérique. Ces émissions se mêlent de surcroît à celles du trafic routier, très intense à l'approche de la plate-forme.

S'agissant des **nuisances sonores**, domaine de compétences actuel de l'ACNUSA, il est relativement aisé, au contraire, de mesurer le bruit engendré par le trafic aérien autour d'un aéroport et d'identifier, le cas échéant, les aéronefs qui contribuent aux nuisances sonores aériennes, par exemple parce qu'ils dépassent des limites maximales de bruit ou contreviennent aux règles relatives aux plages horaires et aux procédures d'atterrissage et de décollage.

Au total, **votre commission considère que l'ACNUA**, en raison de son expérience et de ses méthodes de travail, **sera en mesure d'apporter une contribution utile**, aussi bien à la mesure des nuisances environnementales qu'à la conciliation entre les besoins de l'activité aéroportuaire et ceux des riverains.

La conciliation de deux objectifs non nécessairement compatibles

Il a été signalé à votre rapporteur, au cours des auditions qu'il a tenues, que **l'objectif de réduction des émissions atmosphériques polluantes pouvait entrer en conflit avec la lutte contre le bruit, compétence traditionnelle de l'ACNUSA**.

L'association Villes et Aéroports a notamment fait valoir que certaines technologies de réduction des émissions atmosphériques polluantes peuvent avoir pour effet un accroissement du bruit des avions.

M. Philippe Fonta, directeur du développement durable d'Airbus, interrogé à ce sujet, a indiqué qu'au-delà d'un point de design « optimum », il n'est plus possible de se rapprocher d'un objectif (tel que la limitation de la consommation de carburant) sans s'éloigner d'un autre (par exemple la modération du volume sonore émis par l'appareil).

A titre d'exemple :

– un moteur conçu avec un taux de dilution plus élevé est moins bruyant grâce à une vitesse d'éjection plus faible ; toutefois, un tel moteur sera plus lourd et risquera de consommer plus de carburants au cours du vol ;

– une trajectoire d'atterrissage en « descente continue » permet, en revanche, de gagner sur le tableau du bruit comme sur celui de la consommation de carburant ;

– lors du décollage, cependant, l'effet global dépend de l'endroit auquel l'aéronef quitte la piste et du moment auquel il met en œuvre la réduction de poussée, le choix devant prendre en compte la disposition des zones à protéger du bruit aux alentours de l'aéroport.

Votre rapporteur estime que l'examen de ces questions au sein d'un même organisme, tel que l'ACNUSA, faciliterait justement la conciliation de ces deux objectifs. L'expertise acquise peu à peu par l'Autorité sur ces deux types de nuisances lui permettra notamment de réaliser des études d'impact indiquant les conséquences occasionnées par les choix techniques et réglementaires.

L'arbitrage entre bruit et émissions polluantes reviendra en fin de compte à l'autorité politique, sur la base des informations qu'elle aura reçues.

La consultation de l'Autorité sur les projets de textes réglementaires

Le présent article prévoit que l'Autorité « peut être » consultée sur les projets de textes réglementaires susceptibles de donner lieu à des amendes administratives dans le domaine des nuisances environnementales aéroportuaires.

Sur la proposition de votre rapporteur, **votre commission a adopté un amendement tendant à rendre cette consultation obligatoire,** car l'Autorité qui est chargée de prononcer les amendes pourrait utilement conseiller le pouvoir réglementaire sur la nature et le montant de ces amendes ainsi que sur les dispositifs permettant de constater les manquements.

La nécessité de coordonner l'action de l'Autorité avec celle des communautés aéroportuaires

Le statut des communautés aéroportuaires a été fixé par la loi du 23 février 2004¹. Les communautés aéroportuaires ont une mission d'intervention dans les questions d'environnement et de qualité de vie pour les riverains, d'impact économique de l'installation aéroportuaire sur le territoire, d'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs de la plateforme et d'information de la population. Lors de son audition, l'association Villes et Aéroports a soutenu la mise en place de ces communautés aéroportuaires, dont elle a recommandé la création à Roissy. L'ACNUSA a également dit à votre rapporteur qu'elle portait un regard favorable sur cet outil juridique.

Si le code de l'aviation civile définit la coopération entre les commissions consultatives de l'environnement et l'ACNUSA, **votre commission souligne que les communautés aéroportuaires constitueront elles aussi un interlocuteur indispensable de l'Autorité** lorsqu'elles auront été constituées.

¹ Loi n° 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires, issue d'une proposition de loi de notre collègue Jean-François Le Grand, suite aux conclusions de la mission d'évaluation et de propositions pour un développement durable et équitable des grands aéroports parisiens qui lui avait été confiée par le Premier ministre.

Enfin, votre commission a adopté un amendement, proposé par votre rapporteur, **qui tend à supprimer du présent article les dispositions relatives à la procédure de sanction**, pour la raison déjà expliquée à l'article 67.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 69

(Article L. 147-2 du code de l'urbanisme)

Soumission des nouveaux aéroports à la réglementation sur les plans d'exposition au bruit

Commentaire : cet article prévoit que le plan d'exposition au bruit peut être établi dès la déclaration d'utilité publique d'un projet d'aérodrome ayant vocation à accueillir le trafic commercial de passagers en substitution d'un aérodrome classé dans les catégories A, B ou C.

I. Le droit en vigueur

Le **plan d'exposition au bruit** (PEB) construit une carte des zones exposées au bruit engendré par les aéronefs autour d'un aérodrome. Il prend en compte les prévisions de développement de l'activité aérienne, l'extension prévisible des infrastructures et des procédures de circulation aérienne. Le PEB se distingue du plan de gêne sonore (PGS), qui constate la gêne réelle subie par les riverains autour des aérodromes et permet de leur attribuer des aides.

Les articles L. 147-1 et suivants du code de l'urbanisme précisent les conditions de mise en œuvre du PEB :

- Le PEB est établi **autour des aérodromes classés dans les catégories A, B ou C** définies par le code de l'aviation civile.

**LES CINQ CATÉGORIES D'AÉRODROMES CIVILS
(ART. R. 222-5 DU CODE DE L'AVIATION CIVILE)**

Les aérodromes terrestres destinés à la circulation aérienne publique sont classés dans les cinq catégories suivantes :

Catégorie A. - Aérodromes destinés aux services à grande distance assurés normalement en toutes circonstances.

Catégorie B. - Aérodromes destinés aux services à moyenne distance assurés normalement en toutes circonstances et à certains services à grande distance assurés dans les mêmes conditions mais qui ne comportent pas d'étape longue au départ de ces aérodromes.

Catégorie C. - Aérodromes destinés :

1° Aux services à courte distance et à certains services à moyenne et même à longue distance qui ne comportent que des étapes courtes au départ de ces aérodromes ;

2° Au grand tourisme.

Catégorie D. - Aérodromes destinés à la formation aéronautique, aux sports aériens et au tourisme et à certains services à courte distance.

Catégorie E. - Aérodromes destinés aux giravions et aux aéronefs à décollage vertical ou oblique.

• **Le PEB est établi par l'autorité administrative** au cours d'une procédure en plusieurs étapes. Après les études préalables, une enquête publique est menée. Puis l'avis des communes est recueilli. Pour les 10 principaux aérodromes, l'avis de l'ACNUSA est obligatoire, celle-ci devant recueillir au préalable l'avis des commissions consultatives de l'environnement (CCE) concernées. Pour les autres aérodromes, la CCE est consultée directement.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 69 prévoit que les dispositions du chapitre VII, relatif aux dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes, du titre IV du livre I du code de l'urbanisme soient désormais applicables à tout nouvel aérodrome dont les travaux de réalisation ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Cette disposition est limitée à des aérodromes qui ont vocation à accueillir le trafic commercial de passagers en substitution d'un aérodrome déjà classé dans les catégories A, B ou C.

Cette nouvelle règle **permettrait de lancer la procédure d'établissement du PEB dès la publication du décret d'utilité publique, sans attendre le classement de l'aéroport.**

En pratique, cette disposition vise le projet de réalisation de **l'aéroport international Grand Ouest**, dont l'implantation est prévue sur la commune de Notre-Dame-des-Landes en Loire-Atlantique. Cet aéroport remplacera l'aéroport de Nantes Atlantique, dont les capacités sont menacées de saturation à terme.

Le décret d'utilité publique relatif à la réalisation du projet d'aéroport du Grand Ouest a été publié au Journal officiel du 10 février 2008. Les travaux doivent débuter en 2012 pour une ouverture prévue en 2015.

III. La position de votre commission

L'établissement d'un plan d'exposition au bruit permet d'instaurer des règles d'urbanisme protectrices le plus rapidement possible afin d'éviter une urbanisation excessive des zones soumises à des nuisances aériennes.

L'article L. 147-1 du code de l'urbanisme prévoit en effet que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les plans d'exposition au bruit.

Votre commission est donc favorable à cet article qui va dans le sens d'une protection des futurs riverains de l'aéroport du Grand Ouest et des autres aéroports qui pourraient être construits à l'avenir en remplacement d'un aéroport existant.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

CHAPITRE II

Autres expositions comportant un risque pour la santé

Article 70

(Articles L. 220-1 et L. 220-2 du code de l'environnement)

La protection de l'atmosphère intègre la lutte contre les émissions de gaz à effets de serre

Commentaire : cet article consacre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre comme des composantes de la protection de l'atmosphère.

I. Le droit en vigueur

Actuellement, en vertu de l'article L. 220-1 du code de l'environnement, il est reconnu à chacun « *le droit de respirer un air pur qui ne nuise pas à sa santé* ». **L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements ainsi que les personnes privées peuvent concourir à la réalisation de cet objectif.** Cette action d'intérêt général consiste ainsi à prévenir, surveiller, réduire ou supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et à économiser et rationaliser l'utilisation de l'énergie.

L'article L. 220-2 donne une définition de ce qui constitue une pollution atmosphérique : *« l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives ».*

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 70 propose d'abord de modifier l'article L. 220-1 du code de l'environnement afin de préciser que **la protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre (GES).**

Il propose ensuite de modifier l'article L. 220-2 afin **d'élargir la notion de pollution atmosphérique** non plus aux seules substances émises par l'homme mais aussi à celles d'origine naturelle, comme les pollens qui peuvent être source d'affections allergiques.

III. La position de votre commission

Votre commission soutient pleinement la philosophie des articles 70 et 71 qui, selon elle, sont complémentaires. En effet, connaître la qualité de l'air, développer et évaluer de nouvelles technologies de surveillance, renforcer les connaissances sur la pollution atmosphériques et ses effets, sont des activités essentielles à la conduite des politiques de protection de l'environnement et de la santé. Ces actions doivent en outre permettre de disposer d'indicateurs appropriés dans le cadre des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie¹ prévus aux articles 23 et 24 du projet de loi, et de concilier à la fois maîtrise de l'énergie, réduction des émissions de gaz à effet de serre et qualité de l'air.

Votre commission se félicite que soit réaffirmé le lien entre la lutte contre la pollution de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette disposition est, en effet, en totale cohérence avec un amendement dont votre commission avait pris l'initiative et que le Sénat avait adopté dans le cadre du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. L'article 2 de ce projet de loi prévoyait ainsi que *« les mesures nationales de lutte contre le changement climatique »* devait être *« conçues selon une approche conjointe de protection de la qualité de l'air et d'atténuation du changement climatique ».*

Votre commission juge également pertinentes les dispositions qui visent à élargir la définition de la pollution atmosphérique à des pollutions

¹ Ces schémas qui viendront se substituer aux plans régionaux pour la qualité de l'air seront élaborés conjointement par les préfets et les présidents de région.

biologiques ou non anthropique. Cette extension aux « agents chimiques, biologiques ou physique » pourra conduire à une meilleure prise en compte de la pollution d'origine naturelle due aux contaminants aérobiologiques¹, en particulier les pollens dont il est établi qu'ils jouent un rôle en combinaison avec les polluants classiques de l'air dans la croissance des troubles asthmatiques et allergiques de la population. Ces dispositions devront aussi permettre de consolider le financement de la surveillance à travers le réseau national de surveillance aérobiologique² (RNSA).

Elle considère par ailleurs que l'application de ces dispositions peut avoir des effets économiques et sociaux positifs. Comme le relève l'étude d'impact annexée au présent projet de loi « *ces dispositions permettront une meilleure connaissance de ces phénomènes de pollution et par suite la mise en œuvre de mesures visant à améliorer la qualité de l'air* ». Ainsi, par exemple, une amélioration de la surveillance des pollens permettrait d'alerter les personnes allergiques de la survenance de pics de pollution par les pollens, leur permettant ainsi d'adapter leur traitement et d'assurer leur bien-être.

Votre commission estime enfin que le domaine de la qualité de l'air doit à l'avenir faire l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics mais aussi de l'ensemble des acteurs concernés, notamment les industriels. Ces derniers peuvent en effet être associés de façon privilégiée à la surveillance de la qualité de l'air et au financement d'actions de recherche et de développement sur la protection de la pollution atmosphérique et ses impacts.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

¹ En application de l'article L. 221-2, un décret en Conseil d'Etat pourra fixer des normes de qualité de l'air pour certains de ces agents et étendre la surveillance de la qualité de l'air à ceux-ci.

² Le Réseau national de surveillance aérobiologique (RNSA) a succédé en 1996 au Laboratoire d'aérobiologie de l'Institut Pasteur de Paris. Constitué sous forme d'une association régie par la loi de 1901, ce réseau exerce une mission de service public qui se caractérise par la surveillance météorologique du contenu de l'air en particules biologiques (pollens et moisissures) susceptibles d'avoir une incidence sur le risque allergique de la population générale.

Article 71

(Article L. 221-3 et articles L. 221-7 et L. 221-8 [nouveaux]
du code de l'environnement)

Principe d'une surveillance de la qualité de l'air intérieur

Commentaire : cet article introduit dans le code de l'environnement le principe d'une surveillance de la qualité de l'air intérieur dans les lieux recevant du public ou des populations sensibles.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 221-3 prévoit que **dans chaque région l'Etat confie la mise en œuvre de la surveillance de la qualité de l'air et ses effets sur la santé à un ou plusieurs organismes agréés**. Ceux-ci associent, de façon équilibrée, des représentants de l'Etat et de l'ADEME, des collectivités territoriales, des représentants des diverses activités contribuant à l'émission des substances surveillées, des associations de protection de l'environnement agréées, des associations agréées de consommateurs et, le cas échéant, des personnalités qualifiées.

**L'ACTION DE L'ADEME ET DE L'OQAI EN MATIÈRE
DE QUALITÉ DE L'AIR INTÉRIEUR**

- Dans le cadre de ses actions en matière d'observation de la qualité de l'air intérieur et de ses effets, l'ADEME participe à la coordination de la surveillance assurée dans les lieux clos par les associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA) et soutient les travaux de **l'observatoire de la qualité de l'air intérieur (OQAI)** animé par le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). Elle participe également aux travaux de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) en matière d'élaboration de valeurs guides « Air intérieur » et de protocoles d'évaluation des produits de construction, et à la mise au point des méthodes et des stratégies de surveillance de l'air intérieur dans les établissements recevant du public.

L'ADEME qui assure déjà un financement et la coordination technique de la surveillance de l'air ambiant assurée par les AASQA contribue également aux études et recherches visant à mieux connaître les effets de la pollution de l'air dans les lieux clos, dans le cadre du programme PRIMEQUAL qu'elle finance avec le MEEDDAT, et poursuivra ses soutiens aux travaux de l'OQAI ainsi que sa contribution aux travaux de l'AFSSET.

• **L'observatoire de la qualité de l'air intérieur** est placé sous la tutelle des ministères en charge de la construction, de la santé, de l'écologie avec le concours du CSTB (opérateur technique), de l'ADEME, de l'AFSSET et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Il produit et rassemble des connaissances sur les polluants présents dans les atmosphères intérieures des différents lieux de vie (logements, écoles, bureaux, lieux de loisirs...) dans le but de fournir aux gestionnaires de risques les éléments utiles à l'élaboration de politiques publiques permettant de prévenir ou limiter les risques liés à la pollution de l'air dans les espaces clos.

Ses résultats sont mis à disposition du public et des professionnels concernés sur Internet pour aider à une meilleure compréhension de la problématique de l'amélioration de la qualité de l'air intérieur. L'OQAI a lancé un programme d'action en 2009 centré autour de quatre axes : les logements, les lieux de vie fréquentés par les enfants, les bureaux, les actions de communication, d'information et de formation.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 71 propose d'abord une modification de l'article L. 221-3 du code de l'environnement afin d'ajouter que **les établissements publics sous tutelle des collectivités territoriales peuvent participer aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air**.

Cet article introduit ensuite, dans le code de l'environnement, le **principe d'une surveillance de la qualité de l'air intérieur dans des lieux recevant du public ou des populations sensibles** lorsqu'en outre la **configuration de ces lieux** justifie cette surveillance. Il est entendu que la notion de « *configuration des locaux* » visée dans le dispositif renvoie à l'organisation de l'espace intérieur. Il s'agit de savoir, du point de vue topographique, si l'architecture des locaux permet une bonne aération ou non, la loi visant expressément les « *espaces clos* ». Par ailleurs, les établissements visés seront déterminés par décret en Conseil d'Etat.

Cette disposition constitue une traduction législative de l'engagement n° 152 du Grenelle de l'environnement qui prévoyait « *la mise en place d'un système de mesures et d'informations sur la qualité de l'air intérieur dans les établissements recevant du public* ». **Elle constitue également le prolongement de l'article 35 du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** qui prévoyait que des systèmes de mesures et d'information sur la qualité de l'air intérieur seraient mis en place dans les établissements recevant des populations vulnérables ou du public.

L'article 71 précise les personnes visées par la mise en œuvre, à leur frais, de l'obligation de surveillance de la qualité de l'air intérieur : propriétaire, exploitant ou gestionnaire des établissements concernés. Ceux-ci seront également tenus de mettre à disposition du public ainsi que du préfet les résultats obtenus, ce dernier pouvant prescrire « *la réalisation d'expertises nécessaires à l'identification de la pollution ou à la préconisation de mesures correctives* ».

Il mentionne également le rôle de l'Etat pour assurer l'effectivité de la surveillance de la qualité de l'air intérieur : coordination des travaux d'identification des facteurs de pollution ; évaluation des expositions et des risques sanitaires ; élaboration des mesures de prévention et de gestion ; information du public.

Enfin, **un décret doit préciser** les conditions auxquelles doivent répondre **les personnes et organismes qui seront chargés des mesures de surveillance** ainsi que **la liste des polluants surveillés et les méthodes de prélèvements et d'analyse** à employer.

III. La position de votre commission

Votre commission tient tout d'abord à souligner que l'article 71 lui paraît complémentaire des articles relatifs à l'énergie et aux bâtiments du présent projet de loi. En effet, les dispositions en faveur de la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments, notamment en matière de valorisation énergétique du bois, doivent demeurer totalement compatibles avec une bonne qualité de l'air dans l'habitat et les lieux clos compte tenu des risques que présentent les mauvaises pratiques : chaudières à bois ne répondant pas au critère flamme verte, mauvaise conception ou mauvaise gestion de la ventilation des bâtiments, utilisation de matériaux isolants émetteurs de composés nocifs. Cet article répond donc logiquement au souci de ne pas mettre en œuvre des mesures législatives contradictoires.

Au demeurant, elle souligne que si le principe de surveillance de l'air extérieur est actuellement prévu par la loi, cela n'est pas le cas pour l'air intérieur, alors même que les populations y passent de l'ordre de 80 à 90 % de leur temps de vie (soit en moyenne 22 heures sur 24) et que les études scientifiques¹ montrent clairement à la fois l'importance et la diversité des pollutions de l'air intérieur et leur impact sanitaire potentiel. Il s'agit notamment de leur rôle dans l'accroissement de diverses pathologies chroniques et allergies respiratoires. Ainsi, les produits de construction et de décoration, d'ameublement, d'entretien, de bricolage, les équipements de chauffage et de production d'eau chaude, la présence humaine et les activités associées liées aux besoins essentiels (cuisine, hygiène, lavage) ou autres (tabagisme, utilisation de bougies, d'encens), la présence de plantes et d'animaux domestiques, sont autant de sources et vecteurs de pollutions observées. La ventilation est également un facteur déterminant de la qualité de l'air intérieur.

C'est pourquoi votre commission est d'avis que les mesures de gestion doivent porter en priorité sur la ventilation des locaux, la qualité des produits utilisés pour leur entretien ainsi que la nature des revêtements

¹ On mentionnera à cet égard la campagne nationale dans les logements conduite par l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur sur la période 2003-2005 qui autorise à dresser un état des lieux sur la qualité de l'air intérieur représentatif de la situation des 24 millions de résidences principales en France métropolitaine.

(murs et sols) et du mobilier. La mesure la plus immédiate et la moins coûteuse porte bien entendu sur la ventilation : une aération adaptée des locaux permet de réduire les concentrations en polluants.

Votre commission observe ensuite que l'option qui conduirait à reprendre la démarche suivie pour la qualité de l'air extérieur ne pourrait pas être appliquée ici pour deux raisons principales.

- D'une part les paramètres choisis (monoxyde de carbone, composés organiques volatils, particules, radon, allergènes de chiens, de chats, d'acariens, rayonnement gamma, dioxyde de carbone, température, humidité, débit d'air, etc.) pour mesurer la qualité de l'air intérieur sont différents de ceux habituellement retenus pour caractériser la qualité de l'air extérieur, car ils sont le reflet de la présence de multiples sources potentielles de pollution intérieure : matériaux, équipements, mobilier, produits ménagers, activités humaines.

Il existe donc une spécificité de la qualité de l'air intérieur. A cet égard, votre commission se félicite que les dispositions proposées dans cet article s'inscrivent dans le droit fil de ce qu'elle avait initié dans le cadre de l'article 35 du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Le Sénat a ainsi précisé les produits concernés par l'obligation d'étiquetage sur leurs émissions en polluants volatils. Sont donc visés « *les produits de construction et d'ameublement ainsi que les revêtements muraux et de sol, les peintures et vernis, et l'ensemble des produits ayant pour objet ou pour effet d'émettre des substances dans l'air ambiant* ». La haute assemblée a également prévu la mise à l'étude de la création, dans chaque département, de « *postes de conseillers en environnement intérieur*¹ » chargés d'identifier les diverses sources d'allergènes et de polluants au domicile de personnes affectées.

- D'autre part, si la réalisation de la surveillance de l'air extérieur relève de l'initiative de l'Etat en collaboration avec les collectivités locales et les acteurs à l'origine de la pollution, **pour l'air intérieur les espaces concernés ne peuvent être surveillés qu'avec l'accord de leurs propriétaires ou gestionnaires.** Cela n'exclut évidemment pas les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air intérieur² qui réalisent depuis plusieurs années des campagnes de mesures dans différents locaux (écoles, gares...) et qui contribuent à l'amélioration des connaissances, cette activité étant déployée en liaison avec l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

¹ La Société Française d'Allergologie, regroupant les allergologues français, soutient cette initiative créée en Alsace dès 1991. Il s'agit de techniciens de l'environnement qui se rendent au domicile des patients dont les médecins suspectent un lien entre leurs symptômes et leur environnement intérieur. Il existe actuellement une formation pour ce nouveau métier et son utilité a été reconnue dans le premier Plan national santé environnement (PNSE).

² Agrément prévu par l'article L. 221-3 du code de l'environnement.

Votre commission est d'avis que la mise en place d'une surveillance de la qualité de l'air intérieur entraînera des bénéfices sanitaires et économiques, en particulier s'agissant de la santé des écoliers et des enfants. L'état des connaissances scientifiques fait en effet apparaître, en cas de confinement de l'air des salles de classe, des corrélations entre une mauvaise ventilation (entraînant des taux de CO₂ élevés), la santé des enfants et la diminution de leurs capacités scolaires. La qualité de l'air intérieur est un enjeu majeur malgré une prise de conscience encore faible.

Votre commission se félicite donc de la création d'une nouvelle section relative à « la qualité de l'air intérieur » dans le code de l'environnement. D'une part cette exigence, qui apparaît aujourd'hui comme une priorité¹, nécessite de fixer un cadre législatif pour améliorer et systématiser la connaissance et la surveillance sur la gestion de la qualité de l'air intérieur. D'autre part, la création d'obligations de surveillance dans certains locaux créant des sujétions ainsi que la définition des responsabilités de l'Etat en termes d'élaboration de cette politique publique, justifient le recours à la loi.

Votre commission juge également qu'il est pertinent de vouloir procéder à l'application du dispositif par « cercles concentriques ». Il est en effet prévu, en application des engagements du Grenelle, de faire porter, progressivement², la surveillance sur les gares, stations de métro ou aéroports, ainsi que les crèches ou les écoles³, en tenant compte du nombre de personnes fréquentant ces lieux. S'agissant des catégories de locaux ensuite, votre commission estime qu'il est raisonnable que leur définition soit renvoyée au décret afin de permettre une consultation préalable des acteurs concernés. Il est enfin envisagé de faire porter la surveillance sur un nombre restreint de polluants (dioxyde de carbone et formaldéhyde⁴ pour les écoles et les crèches, et poussières fines, oxydes d'azote et monoxyde de carbone pour les gares et les métros), la liste déterminée par décret étant évolutive puisque la nature des polluants à surveiller dépendra de l'approfondissement des connaissances.

Toutefois, sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un amendement visant à **apporter des précisions quant au dispositif de surveillance de la qualité de l'air intérieur** envisagé. Elle a considéré qu'il était opportun d'ajouter un **critère supplémentaire** pour justifier qu'un

¹ Les débats sur l'air intérieur avait eu lieu dans le cadre du groupe « Santé-environnement » du Grenelle de l'environnement, une mission parlementaire ayant par la suite été confiée à notre collègue M. Philippe Richert, président du Conseil National de l'Air.

² Il est prévu que la surveillance soit mise en place progressivement : un nombre limité de locaux la première année (en visant les structures accueillant un nombre important de personnes) et une montée en puissance chaque année du nombre de locaux concernés.

³ Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, le coût de la surveillance dans les écoles et les crèches serait actuellement de l'ordre de 1 000 à 2 000 euros par établissement étant entendu que le coût devrait diminuer du fait du nombre accru d'analyse à réaliser.

⁴ L'inhalation de ce composé a été associée à des effets d'irritation des yeux et des voies aériennes supérieures pour des expositions aiguës et chroniques (AFSSET, 2007). Il a été reclassé en catégorie 1 par le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) en juin 2004 sur la base des données observées sur les cancers du nasopharynx.

dispositif de surveillance de la qualité de l'air intérieur soit mis en place. **Dès lors cette surveillance sera obligatoire « lorsque la configuration des locaux le justifie » ou lorsque « la nature du public le justifie »**, étant étendu que ces critères sont alternatifs et non pas cumulatifs. Il paraît en effet indispensable que les personnes vulnérables (enfants ou personnes âgées notamment) puisse bénéficier d'un tel dispositif de surveillance si un niveau de risque est établi.

Il paraît enfin indispensable à votre commission de s'assurer de la qualité des opérateurs qui seront chargés des prélèvements et des analyses. Le décret doit donc veiller à prévoir des dispositifs d'accréditation ou de certification des « diagnostiqueurs » afin de garantir que les informations recueillies seront fiables. Selon les informations recueillies par votre commission, cet agrément sera basé sur l'obtention d'une accréditation par le Comité français d'accréditation (COFRAC).

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 72

(Articles L. 32-1, L. 34-9 et L. 34-9-1 du code des postes et des télécommunications électroniques, articles L. 5231-3 et L. 5231-4 [nouveaux] du code de la santé publique et article 17bis [nouveau] de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie)

Encadrement réglementaire sur les ondes électromagnétiques

Commentaire : cet article renforce l'encadrement réglementaire, améliore l'information du public et encourage la recherche en matière d'ondes électromagnétiques.

I. Le droit en vigueur

I°) L'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques¹ (CPCE) permet actuellement au ministre chargé des communications électroniques et à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) de prendre **des mesures**

¹ Article L. 32-1 : « II.- Dans le cadre de leurs attributions respectives, le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prennent, dans des conditions objectives et transparentes, des mesures raisonnables et proportionnées aux objectifs poursuivis et veillent (...) à un niveau élevé de protection des consommateurs (...) ».

de régulation du secteur des communications électroniques. Dans le cadre de leurs missions, ils veillent au développement du service public des communications électroniques ainsi qu'à **la protection des consommateurs.**

II°) Actuellement **il n'existe aucune obligation légale ou réglementaire** pour les constructeurs et distributeurs de terminaux de téléphonie mobile d'équiper leurs appareils d'un « kit main libre » ou « kit oreillette ». En pratique, la majorité des téléphones commercialisés sont aujourd'hui équipés de cet accessoire.

III°) L'article L. 34-9-1 du CPCE¹ **impose le respect de valeurs limites de champs électromagnétiques** émis par les équipements utilisés dans les réseaux de communications électroniques ou par certaines installations lorsque le public y est exposé. Le respect de ces valeurs peut ainsi être vérifié sur place par des organismes répondant aux exigences de qualité fixées par décret.

IV°) **L'usage des téléphones mobiles chez les jeunes est en augmentation constante.** Il n'a toutefois pas été possible à ce jour, le recul étant insuffisant, de conduire des études épidémiologiques qui pourraient permettre de conclure quant aux effets sur la santé d'une exposition à long terme des radiofréquences émises par les téléphones mobiles. En 2005, L'AFSSET précisait que si des effets sanitaires étaient mis en évidence, les enfants pourraient être plus sensibles étant donné que leur organisme est en cours de développement. Cela a conduit le ministère de la santé à conseiller un usage modéré du téléphone mobile pour cette population en particulier. **Par ailleurs, on observe depuis quelques années un développement de l'offre d'appareils² spécifiquement destinés aux très jeunes enfants** et émettant des radiofréquences. Or ceux-ci peuvent être particulièrement sensibles aux expositions à des agents physiques ou chimiques étant donné que leur système nerveux central est en plein développement.

V°) **Il n'est aujourd'hui nullement contesté que les lignes de distribution d'électricité sont à l'origine d'une exposition de la population avoisinante à des champs électromagnétiques** de très basse fréquence plus importante que celle du reste de la population. Or, ces champs ont été classés cancérogènes possibles (2B) par le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC). Bien qu'aucun risque avéré n'ait été démontré à ce jour, il apparaît aujourd'hui indispensable de conduire des études afin d'analyser précisément l'impact de ces lignes et des champs électromagnétiques qu'elles génèrent.

¹ Article L. 34-9-1 : « Un décret définit les valeurs que ne doivent pas dépasser les champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de communications électroniques ou par les installations mentionnées à l'article L. 33-3, lorsque le public y est exposé. Le respect de ces valeurs peut être vérifié sur place par des organismes répondant aux exigences de qualité fixées par un décret ».

² « *Doudous communicants* », « *téléphones mobiles adaptés* », etc.

II. Le dispositif du projet de loi

I°) Il est tout d'abord proposé de compléter l'article L. 32-1 du CPCE afin que **les ministres en charge de la santé et de l'écologie puissent également veiller à un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé** de la population dans le cadre des communications électroniques. Il est proposé que cet objectif soit systématiquement pris en compte dans la définition de leurs missions.

II°) Il est ensuite proposé de modifier l'article L. 34-9 du CPCE afin de **rendre obligatoire l'équipement des téléphones portables d'un accessoire limitant l'exposition du cerveau aux émissions radioélectriques**.

III°) L'article 72 propose également de modifier l'article L. 34-9-1 pour **rendre systématique la transmission à l'Agence nationale des fréquences (ANFr) des résultats des mesures sur les champs électromagnétiques** émis par les équipements utilisés dans les réseaux de communications électroniques ou par certaines installations. Ces résultats seront ensuite rendus public sur le site Internet « cartoradio.fr ».

IV°) Il est par ailleurs prévu **d'encadrer la publicité et la vente de certains dispositifs en direction des enfants**. Il est ainsi proposé d'introduire un nouvel article L. 5231-3 dans le code de la santé publique¹ afin **d'interdire la publicité** mentionnant l'usage des téléphones mobiles par des enfants de moins de douze ans. Puis il est proposé, dans le même code, d'introduire un article L. 5231-4 pour donner la possibilité au ministre chargé de la santé **d'interdire, à titre de précaution, la distribution** à titre onéreux ou gratuit d'objets contenant un équipement radioélectrique dont l'usage est spécifiquement dédié aux enfants de moins de six ans.

V°) Il est enfin proposé d'ajouter au titre VI de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, un article 17 *bis* afin que **les distributeurs d'électricité réalisent des mesures des champs induits par les lignes à haute et très haute tension**. Les résultats devront être transmis annuellement à l'AFSSET qui les rendra publics.

III. La position de votre commission

Votre commission accueille avec satisfaction les dispositions de l'article 72. Elle estime que, dans le contexte actuel caractérisé par des inquiétudes grandissantes et des doutes au sein de la population sur les effets

¹ La cinquième partie du code est consacrée aux « produits de santé ». Plus précisément, le livre II est relatif aux « dispositifs médicaux, dispositifs médicaux de diagnostic in vitro et autres produits et objets réglementés dans l'intérêt de la santé publique ». L'insertion de ces nouveaux articles se ferait dans le chapitre I^{er} (« Objets concernant les nourrissons et les enfants ») du titre III.

des champs électromagnétiques¹ sur la santé, **les mesures proposées participent pleinement à l'approche de précaution recommandée par les autorités sanitaires.** En effet, les champs électromagnétiques, qu'il s'agisse des champs du domaine des radiofréquences (téléphonie mobile) ou des « extrêmement » basses fréquences² (lignes très haute tension), suscitent des inquiétudes au sein de la population et sont l'objet d'interrogations au sein de la communauté scientifique. Or, pour ces deux catégories de champs électromagnétiques, les instances d'expertise internationales (OMS³, SCHENIHR⁴) ont jusqu'à présent réfuté l'existence d'un lien de cause à effets établi entre une exposition à ces champs et des pathologies chroniques. Pour autant, s'agissant de l'usage des téléphones mobiles, ces instances d'expertise ainsi que l'AFSSET recommandent une attitude de précaution.

C'est pourquoi votre commission reconnaît que, compte tenu des incertitudes actuelles et dans l'attente de nouvelles données scientifiques, des mesures de précaution sont totalement justifiées à l'égard de ces deux catégories de champs électromagnétiques. Elle considère que des réponses collectives doivent être apportées au public faute de quoi, la parole des experts ainsi que celles des responsables politiques continueront à être mises en doute.

A cet égard, elle salue la démarche initiée par le Grenelle de l'environnement à travers le comité opérationnel 19 intitulé « veille sanitaire et risques émergents » qui a non seulement fait un état des lieux mais aussi proposé des améliorations en matière de réglementation, d'information et de concertation avec le public et de recherche sur les ondes électromagnétiques. Votre commission observe d'ailleurs que les dispositifs législatifs proposés sont largement issus de ces travaux. Les mesures de précaution proposées dans ce cadre tendent ainsi à limiter l'exposition du public et notamment des enfants, à mieux informer le public et à développer la recherche dans le domaine.

Elle se félicite de la poursuite de la concertation dans la droite ligne des travaux du Grenelle de l'environnement avec, d'une part, la table ronde « Radiofréquences, santé et environnement » organisée en avril et mai 2009 et dont votre rapporteur, M. Louis Nègre, a été un des participants actifs⁵, et, d'autre part, le comité opérationnel lancé en juillet 2009, chargé des

¹ Les champs électromagnétiques sont des rayonnements non ionisants dont la fréquence se situe entre 0 et 300 GHz. Dans cet intervalle, on différencie trois types de champs : les champs statiques, les champs d'extrêmement basse fréquence, les radiofréquences.

² De 0 à 300 Hz, alors que les téléphones mobiles communiquent sur des gammes de fréquences différentes (radiofréquence) beaucoup plus élevées (400 à 2 100 MHz).

³ Organisation mondiale de la santé.

⁴ « Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks », Comité scientifique placé auprès de la commission européenne.

⁵ Votre rapporteur a participé à toutes les réunions de cette table ronde organisée conjointement par la ministre de la santé et des sports, la secrétaire d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique et la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie.

modélisations et des expérimentations concernant l'exposition et la concertation en matière de téléphonie mobile¹.

Votre commission reconnaît qu'il est indispensable de protéger les enfants, en l'absence de certitudes scientifiques définitives sur l'impact des ondes électromagnétiques sur la santé. Il lui paraît également tout à fait légitime **d'améliorer l'information du public** sur les risques de l'exposition aux ondes électromagnétiques. Dans cette perspective, elle se félicite que soit **mieux appréciée l'exposition aux champs électromagnétiques associée aux lignes de transport d'électricité** à haute et très haute tensions, celles-ci suscitant des préoccupations vives dans la population, riveraine de ces infrastructures.

En définitive, si votre commission salue le dispositif proposé, elle a, sur la proposition de son rapporteur, adopté plusieurs amendements tendant à le perfectionner :

– un amendement tendant à **renforcer la prise en compte par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) du lien entre la santé et l'environnement**. Votre commission a souhaité permettre au CSA de définir des objectifs en termes de santé-environnement dans le secteur de la communication audiovisuelle. Ainsi, conformément à ce que prévoit l'action n° 134 du Plan de développement de l'économie numérique d'octobre 2008, les objectifs assignés au CSA s'étendent à la protection de l'environnement et de la santé de la population. Cette disposition permettra que la protection de l'environnement et de la santé soit systématiquement prise en compte lorsque le CSA remplit sa mission de garantie de l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle ;

– un amendement **relevant de 12 à 14 ans le seuil d'interdiction de la publicité en matière de téléphonie mobile à destination des enfants**. Dans le cadre de la démarche de précaution, il est apparu préférable à votre commission d'interdire la publicité pour les téléphones portables à destination des enfants de moins de 14 ans au lieu de 12 ans, cet âge correspondant en effet à l'âge de la puberté, c'est à dire du point de vue de l'organisme, du moment où se produit une décharge d'hormones qui soudent les os. Les enfants ont une boîte crânienne qui est plus fine que celle des adultes et leurs vaisseaux et cellules cérébrales sont plus près de l'émission de chaleur. Dès lors il convient de les protéger spécifiquement ;

– un amendement visant à **assurer une plus grande protection des travailleurs amenés à utiliser quotidiennement des téléphones portables**. La table-ronde « Radiofréquences, santé et environnement » a en effet identifié la nécessité de mettre en place des mesures spécifiques de prévention

¹ *Présidé par le député François Brottes, ce comité aura deux missions : étudier l'impact d'une éventuelle diminution de la puissance d'émission des antennes sur la qualité du service, la couverture des réseaux et le nombre d'antennes nécessaires, et si cela se justifie au vu des résultats obtenus, proposer une méthodologie de définition d'une valeur cible de qualité ainsi que les lieux de vie ou de travail où elle aurait vocation à s'appliquer.*

en direction des travailleurs amenés à avoir un usage professionnel intensif du téléphone portable. Toutefois, afin de mettre en place ces mesures, il convient de respecter les règles générales de concertation avec les partenaires sociaux en la matière, et la hiérarchie des normes. C'est pourquoi votre commission a souhaité renvoyer à un décret en Conseil d'Etat pour que l'Etat, les employeurs et les représentants des salariés envisagent ensemble les moyens les plus appropriés d'informer et de prévenir d'éventuels risques pour la santé et la sécurité des travailleurs exposés aux champs électromagnétiques ;

– un amendement **interdisant l'utilisation du téléphone portable dans les écoles maternelles, les écoles primaires et les collèges**. L'OMS et l'AFSSET ont souligné la nécessité de mener des recherches complémentaires quant aux effets sur la santé de l'utilisation des téléphones portables sur une longue durée (supérieure à 10 ans) ainsi que sur la population sensible que sont les enfants. L'interdiction d'utiliser le téléphone portable dans les écoles et les collèges s'inscrit donc dans le cadre de la démarche de précaution qui s'impose.

Par ailleurs, votre commission a adopté :

– sur la proposition de M. Daniel Raoul et des membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés, ainsi que sur la proposition de M. Hervé Maurey et des membres du groupe de l'Union centriste, un amendement **encadrant la possibilité de restriction de l'information sur les mesures de champs électromagnétiques dans les locaux privés**. Ainsi, c'est uniquement lorsque la mesure sera réalisée dans des locaux d'habitation, que les propriétaires ou les occupants pourront s'opposer à la mise à disposition du public des résultats ;

– sur la proposition de M. Daniel Raoul et des membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés, un amendement prévoyant **la transmission à l'ANFr et à l'AFSSET des résultats sur les expérimentations conduites par les collectivités territoriales** sur les expositions aux champs électromagnétiques.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Dans le cadre de son examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, votre commission a également souhaité examiner la **proposition de loi relative à la réglementation de l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile et à la réduction**

de l'exposition des personnes aux champs électromagnétiques¹. Votre rapporteur a ainsi estimé nécessaire de répondre de façon exhaustive aux inquiétudes, parfois légitimes, qui ont motivé une telle démarche.

1°) Il s'est tout d'abord intéressé aux éléments de contexte exposés pour justifier la proposition de loi.

• Il est tout d'abord indiqué que « *nous vivons actuellement dans un environnement où les systèmes de Wifi, Wi-max et la téléphonie mobile sont omniprésents. Les technologies sans fil en pleine expansion se répandent sans évaluation coordonnée des impacts et des risques pour la santé de tous* ».

Votre rapporteur tient à faire remarquer que les technologies sans fil sont exploitées depuis plus de 80 ans. Aujourd'hui, 108 affectataires de fréquences différentes sont identifiées en France et rendent des services aussi divers que la télévision, la radio, ou encore la téléphonie mobile. Ces fréquences sont largement utilisés pour des besoins de services publics : pompiers, police, SAMU, etc.

Il serait par ailleurs inexact d'affirmer que les technologies sans fil se répandent sans évaluation coordonnée des impacts et des risques pour la santé de tous. A ce jour, plus de 1.400 études relatives aux radiofréquences ont été réalisées dans le monde dont 700 relatives aux mobiles recensées sur la base de données de l'OMS. Tant au niveau international qu'au niveau national, différents avis des autorités sanitaires ont été rendus² et les études se poursuivent, notamment en France où l'AFSSET devra rendre son prochain avis sur les radiofréquences en septembre 2009.

• Il est ensuite indiqué « *qu'actuellement, la France se contente de suivre une recommandation de la commission européenne, par le décret du 3 mai 2002, qui fixe des taux d'émission pour les antennes-relais allant de 41 volts par mètre à 61 volts par mètre* ».

Les seuils en vigueur en France, issus des recommandations de la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (ICNIRP) et repris par la recommandation du Conseil de l'Union européenne³, sont appliqués dans la grande majorité des pays de l'Union

¹ Proposition de loi n° 360, enregistrée à la présidence du Sénat le 17 avril 2009 et présentée par M. Jean Dessessard, Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thierry, Dominique Voynet et M. Jacques Muller.

² OMS, aide Mémoire n°304 de mai 2006 ; rapport du SCENIRH de mars 2007 et janvier 2009 ; avis de l'AFSSET de 2003 et 2005.

³ On rappellera que la Commission européenne dans son rapport du 1^{er} septembre 2008 a conclu : « l'objet de la recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0Hz à 300 GHz) est de définir un cadre européen pour les mesures et les politiques nationales visant à garantir un niveau élevé de protection de la population ainsi que pour les normes et la législation de l'UE sur l'exposition aux champs électromagnétiques (CEM) issus de dispositifs et de produits électriques ou électroniques. Cette recommandation est fondée sur les lignes directrices de la Commission

européenne. Les valeurs limites ont été établies avec un coefficient de sécurité de 50 écartant en principe tout risque d'effet nocif. La Commission européenne indique qu'elle a suivi la mise en œuvre de l'application de la recommandation et que la plupart des Etats membres a mis en œuvre la recommandation par la voie d'actes législatifs ou réglementaires ou par la voie de recommandations non contraignantes. La France applique pour sa part les seuils d'exposition aux ondes radio, qui sont recommandés par l'OMS, par le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne. Ils s'appliquent à toutes les sources émettant des ondes radio et non pas aux seules antennes-relais de téléphonie mobile. Le seuil pour les émetteurs FM¹ est ainsi de 28 V/m.

• L'exposé des motifs fait également référence à « *cette réglementation, trop peu contraignante pour les opérateurs de téléphonie mobile, contestée par de nombreuses études. En particulier, le rapport BioInitiative publié par l'Agence européenne de l'environnement, qui en fait la synthèse, met en avant les dangers pour la santé* ».

La réglementation française, qui reprend les seuils ICNIRP, n'est contestée par aucune autorité sanitaire au monde. La Commission européenne dans son rapport du 1^{er} septembre 2008 et le Gouvernement dans ses orientations issues de la Table Ronde « Radiofréquences, Santé, Environnement » du 25 mai 2009 indiquent que « *en l'état actuel des connaissances, une révision des seuils réglementaires n'est pas justifiée d'un point de vue sanitaire* ».

Par ailleurs, les conclusions du rapport BioInitiative ne sont partagées par aucune autorité sanitaire. Les autorités sanitaires en Allemagne, en Australie, au Danemark et aux Pays-Bas ont ainsi pris publiquement position sur le rapport BioInitiative de manière très critique, certaines soulignant « *des erreurs et des faiblesses méthodologiques* ». Elles ont conclu que ce rapport ne remet pas en cause les seuils fixés par l'OMS. L'AFSSET fera une analyse du rapport BioInitiative dans l'avis qu'elle doit rendre en septembre prochain sur les radiofréquences.

• Il est rappelé que « *la Cour d'appel de Versailles, par un arrêt du 4 février 2009, a confirmé la condamnation d'un opérateur de téléphonie mobile à démonter une antenne-relais, considérant qu'elle provoquait un trouble anormal de voisinage. Depuis cette jurisprudence, les jugements allant dans ce sens se multiplient. Ces décisions révèlent l'inquiétude grandissante de nombre de nos concitoyens pour leur santé et celle de leurs enfants* ».

internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (ICNIRP), établies sur la base des effets aigus de l'exposition aux CEM constatés chez l'homme ». *Afin de rester en adéquation avec les données scientifiques les plus récentes, la recommandation est révisée périodiquement. En 2007, le Comité scientifique des risques sanitaires émergents et nouveaux (CSRSEN) a passé en revue les connaissances scientifiques sur les effets potentiels des CEM sur la santé et n'y a trouvé aucune preuve justifiant la révision des restrictions de base et des niveaux de référence prévus dans la recommandation du Conseil.*

¹ « Frequency Modulation » ou « modulation de fréquence ».

L'arrêt de la Cour d'Appel de Versailles est en contradiction avec d'autres décisions récentes rendues¹ et avec la jurisprudence constante du Conseil d'Etat. L'opérateur concerné s'est d'ailleurs pourvu en cassation. A la lecture des avis des pouvoirs publics et des autorités sanitaires internationales et nationales, la décision divergente de la Cour d'Appel de Versailles peut paraître surprenante. En effet, la Table ronde gouvernementale « Radiofréquences, santé, environnement » a rappelé le 25 mai 2009 que : « *l'expertise internationale est à ce jour convergente sur la question des antennes et conclut, qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, et compte tenu des faibles niveaux d'exposition autour de ces installations (...), l'hypothèse d'un risque pour la santé des populations vivant à proximité des antennes relais de téléphonie mobile ne peut être retenue* ».

Votre rapporteur estime légitime de vouloir rassurer nos concitoyens sur ces questions. Toutefois, il estime que la jurisprudence place aujourd'hui les opérateurs dans une situation paradoxale. D'un côté, l'Etat leur impose d'installer des antennes, dans le cadre de leurs obligations légales de couverture du territoire et de qualité de service. De l'autre, le juge ordonnerait le démontage des antennes conformes à la réglementation. C'est pourquoi il suggère que les opérateurs s'engagent à tenir compte, dans le déploiement de leurs réseaux, des préoccupations exprimées par l'amélioration de l'information du public, la concertation avec les collectivités locale et ce, en conformité avec le principe d'attention confirmé lors de la table ronde.

• L'exposé des motifs rappelle que « *de nombreuses autorités locales, en France et en Europe, ont pris la mesure de cet enjeu sanitaire par la mise en place de réglementations ou de chartes fixant des seuils d'exposition maximum. Ainsi, à Paris, une charte fixe un plafond d'exposition de 2 volts par mètre en moyenne sur 24 heures. A Valence, le maire a pris un arrêté créant des zones d'exclusion dans un rayon de cent mètres autour des écoles, pour protéger la santé des enfants* ».

La comparaison internationale présentée par l'Agence Nationale des Fréquences (ANFr) pendant la table ronde, montre que les seuils OMS qui sont en vigueur en France, sont appliqués dans la grande majorité des pays d'Europe. Certains ont en effet choisi d'autres référentiels pour réguler l'exposition aux ondes radio, mais ces pays reconnaissent eux-mêmes que ces référentiels n'ont pas été adoptés selon des fondements scientifiques. C'est pourquoi votre rapporteur suggère d'être très prudent dans la comparaison des seuils d'un pays à l'autre car certaines affirmations peuvent n'être fondées sur aucune base scientifique.

Votre rapporteur souligne qu'il est notamment difficile de comparer un seuil s'appliquant partout, y compris sur les toits à proximité des antennes (comme cela est le cas en France), avec un seuil s'appliquant exclusivement à l'intérieur des lieux de vie (comme cela est le

¹ À titre d'exemple : CA d'Aix 9 juin 2009, CA d'Aix 15 septembre 2008, CAA de Versailles 15 janvier 2009.

cas au Luxembourg, en Italie, Pologne ou Suisse). A cet égard, l'indice d'exposition moyenne de 2 V/m sur 24 heures à Paris est un indice qui s'applique exclusivement à l'intérieur des lieux de vie. A Valence, l'arrêté municipal créant des zones d'exclusion de 100 mètres autour des écoles a fait l'objet d'une action en justice des opérateurs et par ordonnance rendue le 30 mars 2009, le président du tribunal administratif de Grenoble l'a jugé illégal et a suspendu ses effets.

2°) Votre rapporteur a ensuite procédé à l'examen des principales dispositions de cette proposition de loi.

• **Article 1^{er}**

Toute personne a droit à la santé et à la protection contre les effets nocifs des ondes électromagnétiques.

L'application du principe de précaution doit permettre la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques liés aux ondes électromagnétiques et l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer aux effets nocifs pour la santé qu'elles pourraient engendrer.

Votre rapporteur tient à rappeler que différents avis ont été rendus par les autorités sanitaires ayant pour but d'établir un bilan scientifique à partir des connaissances issues de publications internationales sur les risques sanitaires liés à la téléphonie mobile et aux équipements de stations de base de téléphonie mobile :

– Les autorités sanitaires françaises ont déjà publié trois avis (2001, 2003 et 2005) et ont mandaté l'AFSSET en 2007 pour une 4^{ème} évaluation qui sera rendue publique en septembre 2009 ;

– A l'étranger, l'OMS, le SCENIHR et les autorités sanitaires d'autres pays ont également procédé à des évaluations des risques ;

– Pour le téléphone mobile le ministère de la santé se réfère au principe de précaution et recommande des mesures provisoires et proportionnées ;

– Pour les antennes relais, et en l'état actuel des connaissances scientifiques, le ministère de la santé ne retient pas l'hypothèse d'un risque pour la santé des populations vivant à proximité de ces stations. Il applique ainsi le principe d'attention. L'application du principe d'attention a été rappelée par le Gouvernement le 25 mai 2009 à l'issue de la table ronde « Radiofréquences, Santé, Environnement ».

• **Article 2**

Le niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les antennes-relais de téléphonie mobile ne peut être supérieur à 0,6 volt par mètre.

Il est proposé l'adoption d'un seuil de 0,6 V/m. **Or, celui-ci n'a aucun fondement scientifique, n'est recommandé par aucune autorité sanitaire et n'est en vigueur dans aucun pays en Europe.** L'OMS, lors d'une réunion à Ottawa en juillet 2005, a réaffirmé que rien ne justifiait une modification de ses normes. Plus récemment, le Gouvernement a indiqué dans ses 10 orientations, le 25 mai 2009, que « *en l'état actuel des connaissances, une révision des seuils réglementaires n'est pas justifiée d'un point de vue sanitaire* ».

Par ailleurs cet article serait discriminatoire dans la mesure où il porte seulement sur les antennes-relais de téléphonie mobile. Or il n'existe aujourd'hui aucune raison sanitaire de différencier les ondes radio émises par les antennes-relais des ondes radio émises par les autres émetteurs (radio, télévision par exemple) ou par des équipements domestiques (lampes à basse consommation, four à micro-ondes, plaque à induction). Tous ces émetteurs et équipements contribuent à l'exposition ambiante aux ondes radio.

Au plan pratique, l'application d'un seuil fixé à 0,6 V/m priverait, sans raison sanitaire, une très grande partie de la population de la radio, de la télévision, de la téléphonie mobile et des autres services radio et gênerait considérablement l'acheminement des appels d'urgence dont on connaît l'importance.

• **Article 3**

Des commissions de suivi sont mises en place aux niveaux communal ou intercommunal et départemental. Elles sont composées d'élus des collectivités territoriales concernées, de représentants des exploitants des réseaux, de représentants des services de l'Etat concernés, et de représentants des associations de protection de l'environnement et de la santé.

Ces commissions ont pour mission de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de la réglementation mentionnée à l'article 2. Elles prescrivent et dressent le bilan des campagnes annuelles de mesure des niveaux d'exposition des populations aux champs électromagnétiques dans les bâtiments sensibles dont la liste est fixée par décret. Leurs rapports et avis sont rendus publics et présentés à l'assemblée délibérante de la collectivité dont elles relèvent.

Il est proposé de mettre en place des commissions qui seraient chargées de suivre et d'évaluer l'application de la limitation à 0,6 V/m du niveau d'exposition du public aux ondes radio émises par les antennes-relais de téléphonie mobile. **Il ne serait pas logique de suivre et d'évaluer l'application d'un seuil sans fondement scientifique.** Par ailleurs, il existe déjà, au niveau communal, intercommunal ou départemental, des commissions chargées de favoriser entre les acteurs concernés la concertation pour l'installation des antennes-relais : **les instances de concertation départementales**¹ mises en place par les préfets. Ces structures et leur démarche de concertation sont bien évidemment à encourager.

¹ Ainsi en est-il par exemple de l'instance départementale de concertation pour l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile mise en place en 2002 par le Préfet des Hauts-de-Seine. Elle associe les services de l'Etat : Préfecture, SDAP (Service Départemental de l'Architecture

• **Article 4**

L'Etat veillera à la mise en place d'un département de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) consacré au suivi des problématiques relatives aux ondes électromagnétiques.

Ce département peut être saisi par le maire, un professionnel de santé, une association de protection de l'environnement et de la santé, ou l'une des commissions compétentes mentionnées à l'article 3.

Lorsque ce département constate des nuisances ou des pathologies susceptibles d'être liées au fonctionnement d'une installation radioélectrique utilisée dans les réseaux de télécommunications, il transmet à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) toute information utile à la mise en œuvre de mesures tendant au respect du seuil maximal d'exposition mentionné à l'article 2.

Cet article ne tient pas compte des avis rendus en France en 2001, 2003 et 2005 pour les antennes-relais et dont la conclusion a été rappelée par le Gouvernement le 25 mai 2009¹. Au regard de cette position, il apparaît incohérent de demander à l'AFSSET de « constater des nuisances ou des pathologies susceptibles d'être liées au fonctionnement » d'une antenne-relais quand les autorités sanitaires indiquent par ailleurs, sur la base d'expertises de l'AFSSET, ne pas retenir l'hypothèse même d'un risque pour les riverains vivant à proximité d'antennes-relais.

Par ailleurs, l'AFSSET peut déjà être saisie par les services de l'Etat, les établissements publics ou les associations agréées. Elle peut aussi se saisir de toute question entrant dans son champ d'activité. Son conseil d'administration comprend des représentants de l'Etat et des associations agréées, des organisations professionnelles, ainsi que des personnalités qualifiées. L'Agence est assistée par un Conseil scientifique, ainsi que par des comités d'experts spécialisés. Elle dispose de crédits incitatifs pour la production de connaissances au travers de programmes de recherche, en santé-environnement comme en santé au travail. L'AFSSET prend appui sur les services de l'Etat et travaille avec plus d'une vingtaine de partenaires avec lesquels elle noue des relations contractuelles de partenariat durable. L'Agence est ainsi au cœur du dispositif d'information et d'expertise scientifique sur la santé et l'environnement et le travail.

et du Patrimoine), DDE (Direction Départementale de l'Équipement), DDASS (Direction Départementale des affaires Sanitaires et Sociales) ; les représentants des collectivités locales ; les opérateurs de téléphonie mobile présents dans les Hauts-de-Seine ; l'ANFR (Agence Nationale des Fréquences Radioélectriques) et un représentant d'une association départementale agréée pour la protection de l'environnement.

¹ « L'expertise internationale est à ce jour convergente sur la question des antennes et conclut, qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, et compte-tenu des faibles niveaux d'exposition autour de ces installations en comparaison notamment avec ceux des téléphones mobiles, l'hypothèse d'un risque pour la santé pour les populations vivant à proximité des antennes-relais de téléphonie mobile ne peut être retenue. »

• **Article 5**

Tous les ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport global d'évaluation des expositions, des impacts sanitaires et du régime assurantiel des ondes électromagnétiques.

Votre rapporteur rappelle que le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit déjà dans son article 37 qu'« une synthèse des études scientifiques relatives aux effets des champs électromagnétiques sur la santé soit présentée par le Gouvernement au Parlement avant fin 2009 ».

Pour ce qui concerne le régime assurantiel, il serait discriminatoire de limiter cette demande aux seules entreprises dont les produits et services génèrent des champs électromagnétiques. Une telle demande devrait logiquement s'adresser également aux activités qui génèrent des risques de nature et d'enjeux financiers comparables ou supérieurs (industries chimiques, pharmaceutiques, agro-alimentaires, transport). Par ailleurs, les opérateurs auditionnés par votre rapporteur, on affirmé qu'ils bénéficiaient en l'état actuel du marché d'une couverture d'assurance contre les éventuels risques liés aux radiofréquences, même si, de façon générale, les risques relatifs aux champs électromagnétiques sont totalement exclus des polices d'assurance.

• **Article 6**

Lorsque cela est possible, les solutions de mutualisation sont obligatoirement mises en œuvre pour toute nouvelle implantation d'une installation radioélectrique utilisée dans les réseaux de télécommunications, sauf dérogation du préfet pour un motif d'intérêt public.

Il convient de rappeler que la mutualisation désigne le partage d'infrastructures entre opérateurs d'émetteurs radio. Il est préconisé d'utiliser des solutions de mutualisation pour tout nouvel émetteur radio des réseaux de télécommunications. Or, ni la mutualisation des emplacements, ni la mutualisation des antennes ne réduisent en réalité l'exposition du public aux ondes radio.

Il faut également souligner que le partage des emplacements est, depuis plusieurs années, une réalité mise en œuvre pour les nouvelles antennes-relais dans le cadre du décret du 7 mars 2006. Il était, précédemment, traité au chapitre de l'intégration paysagère dans le Guide des Relations entre Opérateurs et Communes qui a été signé en 2004 avec l'Association des Maires de France (AMF). L'ANFr constate d'ailleurs aujourd'hui le regroupement de 42 % des antennes-relais sur la base d'un travail portant sur la moitié du parc. Dans l'objectif de faciliter la progression de la couverture

du territoire en 3G¹, l'article 119 de la loi de modernisation de l'économie prévoit que l'ARCEP déterminera « *les conditions et la mesure dans lesquelles sera mis en œuvre, en métropole, un partage des installations de réseau de troisième génération de communications électroniques mobiles, et notamment le seuil de couverture de la population au-delà duquel ce partage sera mis en œuvre* ». L'ARCEP a procédé à une consultation publique dans cet objectif au 1^{er} semestre 2009.

• **Article 7**

Chaque mairie doit disposer d'un plan d'occupation des toits et de l'espace aérien (P.O.T) permettant de recenser l'ensemble des antennes-relais, y compris celles de moins de quatre mètres, présentes sur le territoire de la commune.

Ce plan d'occupation des toits doit concerner l'ensemble des sites existants ainsi que les projets d'installation confirmés. Il peut prévoir des zones non couvertes par le réseau.

Aujourd'hui, il est possible pour un maire de demander à chacun des opérateurs de téléphonie mobile un état des lieux indiquant l'emplacement des antennes-relais dans sa commune, conformément à l'article L. 96-1 du code des postes et communications électroniques. Celui-ci peut également demander à chacun des opérateurs un schéma de déploiement prévisionnel indiquant les nouveaux projets de l'opérateur dans sa commune, conformément au guide signé par les opérateurs avec l'AMF.

Les antennes-relais de téléphonie mobile ne sont pas les seuls et uniques émetteurs d'ondes radio en service dans les communes. Il serait discriminatoire qu'un plan d'occupation des toits ne fasse pas apparaître les autres émetteurs car ceux-ci contribuent à l'exposition ambiante aux ondes radio. Dans sa communication du 25 mai, le Gouvernement ne se réfère pas à un plan d'occupation des toits, mais indique parmi les orientations retenues « *l'expérimentation de schémas prévisionnels de déploiement élaborés au niveau des agglomérations de communes et validés par le Préfet* ».

L'article 7 propose également la possibilité de prévoir des zones non couvertes par le réseau. Cette possibilité va à l'encontre des obligations de couverture et de qualité qui figurent dans les licences GSM et UMTS des opérateurs. Elle priverait, sans raison sanitaire, les personnes qui habitent, travaillent ou passent dans ces zones non couvertes, de la radio, de la télévision ou encore de la téléphonie mobile.

¹ La troisième génération désigne une norme de technologie de téléphonie mobile. Elle s'appuie sur la norme UMTS (« Universal Mobile Telecommunications System ») permettant des débits plus rapides (visiophonie) que la génération précédente.

• **Article 8**

Toute implantation ou modification d'une installation radioélectrique utilisée dans les réseaux de télécommunications, soumise à déclaration en application des articles L. 33-1 et L. 33-2 du code des postes et des télécommunications électroniques, est assujettie à l'obtention d'un permis de construire et assortie d'une étude d'impact électromagnétique comprenant les caractéristiques précises des antennes-relais ainsi qu'une simulation précise des niveaux de champs prévus dans un rayon de 300 mètres.

Les antennes-relais sont aujourd'hui soumises aux mêmes autorisations d'urbanisme que les autres types de construction. L'obtention systématique d'un permis de construire allongerait encore les délais d'installation des antennes-relais, sachant que les opérateurs ont, dans ce domaine, des obligations très strictes qui sont contrôlées et qui peuvent être sanctionnées par l'ARCEP.

En ce qui concerne l'étude d'impact électromagnétique, il serait discriminatoire et sans fondement scientifique de la réserver aux seuls émetteurs radio des réseaux de télécommunications et d'exclure, en particulier, les émetteurs de l'audiovisuel qui sont plus puissants. Aujourd'hui, les opérateurs de téléphonie mobile remettent déjà au maire un dossier d'information pour chaque installation ou modification substantielle d'antenne-relais. Ils remettent également un dossier à l'ANFr pour chaque autorisation d'émettre.

Une des orientations retenues par le Gouvernement à l'issue de la table ronde est d'expérimenter « *un nouveau dossier type à transmettre systématiquement par les opérateurs aux maires au moins 3 mois avant le début des travaux d'implantation d'une antenne* ». Les conclusions de la table ronde précisent : « *proposé par les opérateurs, ce dossier type, validé par l'ANFr, comporte a minima : motivation, localisation précise des installations, dispositions d'intégration paysagère, mesures d'impact* ». Le comité de suivi de la table ronde doit travailler sur ce nouveau dossier d'information, sur son contenu et sur son expérimentation, sachant que la démarche concerne tous les émetteurs d'ondes radio. **Il serait, par conséquent, prématuré de figer le contenu du dossier avant les travaux du comité de suivi.**

• **Article 9**

Toute décision portant sur l'implantation, la modification ou l'entretien d'une installation radioélectrique utilisée dans les réseaux de télécommunications doit être affichée de manière claire et visible dans les parties communes de l'immeuble concerné par les travaux.

Les décisions portant sur l'implantation d'une installation radioélectrique utilisée dans les réseaux de télécommunications dans des copropriétés doivent être prises à l'unanimité des copropriétaires.

Les décisions portant sur l'implantation d'une installation radioélectrique utilisée dans les réseaux de télécommunications dans les habitations à loyer modéré doivent faire l'objet d'une consultation des habitants.

Le défaut de consultation emporte la nullité du bail conclu entre le ou les propriétaires de l'immeuble et l'exploitant du réseau.

Le code de l'urbanisme prévoit déjà des règles en matière d'information et d'affichage des autorisations d'urbanisme en mairie et sur le terrain. La décision de conclure, de renouveler ou de modifier un bail d'antenne-relais dans un immeuble en copropriété est aujourd'hui soumise à la règle de la majorité qualifiée.

La proposition de soumettre les décisions à la règle de l'unanimité revient de facto à rendre impossible l'installation d'émetteurs radio des réseaux de télécommunications, sur les immeubles en copropriété. En zones urbaines, les copropriétés sont indispensables à une bonne couverture. Cette proposition inciterait les opérateurs à se tourner exclusivement vers les bâtiments publics et vers les immeubles à usage locatif et pourrait créer des « trous de couverture ».

En ce qui concerne la consultation des habitants, la proposition ne tient compte ni des actions locales d'information du maire et de l'opérateur, ni des actions locales d'information qui sont menées par le bailleur. Le dialogue et l'information locale, selon des modalités à définir avec le maire et avec le bailleur, doivent être privilégiés.

• **Article 10**

La présence d'une installation radioélectrique utilisée dans les réseaux de télécommunications doit être mentionnée par le propriétaire, en cas de vente ou de location de tout ou partie de l'immeuble.

L'absence d'information emporte la nullité du contrat de vente ou du bail conclu entre le bailleur et le locataire.

L'expertise internationale est à ce jour convergente sur la question des antennes et conclut, « *qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, et compte-tenu des faibles niveaux d'exposition autour de ces installations en comparaison notamment avec ceux des téléphones mobiles, l'hypothèse d'un risque pour la santé pour les populations vivant à proximité des antennes-relais de téléphonie mobile ne peut être retenue¹* ».

De plus, exposer un acte de vente ou un bail à la nullité du contrat en l'absence d'information expose les transactions immobilières à une insécurité juridique particulièrement lourde.

• **Article 11**

Toute communication, quel qu'en soit le moyen ou le support, ayant pour but direct ou indirect de promouvoir la vente, la mise à disposition, l'utilisation ou l'usage d'un téléphone mobile par les enfants de moins de 14 ans est interdite.

¹ Table ronde « Radiofréquences, santé, Environnement », 25 mai 2009.

La distribution à titre onéreux ou gratuit d'objets contenant un équipement radioélectrique dont l'usage est spécifiquement dédié aux enfants est interdite.

Le ministère de la santé recommande aujourd'hui aux parents d'inciter leurs enfants à faire une utilisation modérée du téléphone mobile. L'AFSSET avait recommandé, dans son avis de juin 2005, que les opérateurs, les fabricants et les distributeurs ne ciblent pas les enfants dans des campagnes de promotion de la téléphonie mobile. Suite à cet avis, les opérateurs de téléphonie mobile se sont engagés à ne faire ni marketing, ni publicité ciblant les enfants.

Votre rapporteur souligne que la France possède aujourd'hui le taux d'équipement le plus faible des 27 pays de l'Union Européenne pour les 6 à 10 ans et pour les 11 à 14 ans¹. Ce taux est de 7,1 % en France pour les 6 à 10 ans, contre 26,5 % en moyenne dans l'Union Européenne et jusqu'à 70,2 % en Finlande.

Par ailleurs, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement prévoit déjà l'interdiction de toute communication jusqu'à 12 ans. **Votre rapporteur, dans une approche de précaution, a proposé que cet âge soit porté à 14 ans, ce que votre commission a approuvé, donnant sur ce point satisfaction à la proposition de loi.**

Pour autant, votre rapporteur ne saurait trop rappeler qu'il appartient aux parents de décider s'ils équipent ou non leur enfant d'un téléphone mobile et à quel âge ils le font. De surcroît, un enfant non accompagné d'une personne majeure, ne peut pas ouvrir une ligne de téléphonie mobile. Votre rapporteur est également conscient des réalités : 71 % des 12 à 14 ans étaient équipés en France d'un téléphone mobile en 2008².

Cet article propose ensuite l'interdiction d'appareils radioélectriques dédiés aux enfants. L'AFSSET avait recommandé, dans son avis de 2005, que les fabricants et les distributeurs « renoncent provisoirement à la fabrication et à la distribution d'appareils destinés aux jeunes enfants ». Suite à cet avis de juin 2005, les opérateurs de téléphonie mobile se sont engagés à ne pas commercialiser de téléphone mobile simplifié qui serait dédié aux jeunes enfants.

L'article 72 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement offre cette possibilité d'interdiction par le ministre de la santé pour « les équipement radioélectriques³ dédiés aux enfants de moins de 6 ans ». Votre rapporteur juge donc la proposition largement satisfaite.

¹ Source : étude Eurobaromètre pour la Commission européenne, publiée en décembre 2008.

² Source : TNS Sofres pour l'AFOM.

³ Les écoute-bébé, les consoles de jeux avec Wifi et les jouets radioguidés.

• **Article 12**

Tout objet contenant un équipement radioélectrique ne peut être distribué à titre onéreux ou gratuit sans un kit oreillette filaire, solide et fiable.

Les notices d'utilisation et emballages des appareils de téléphonie mobile doivent comporter une information claire et visible incitant les utilisateurs à employer un kit oreillette filaire.

Cette proposition figure déjà dans le projet de loi « Grenelle 2 » spécifiquement le téléphone mobile. Il est proposé que cette obligation d'inclure un kit oreillette concerne « *tout objet contenant un équipement radioélectrique* » alors que le projet de loi vise bien les téléphones. Et pour cause, **des équipements radioélectriques sont présents dans de nombreux appareils pour lesquels l'usage du kit oreillette n'est pas pertinent et, encore moins, recommandé** : box Wifi, ordinateurs portables, consoles de jeux avec Wifi, alarmes, télécommandes.

Il est également proposé que les kits oreillettes soient exclusivement « filaires » alors que le projet de loi « Grenelle 2 » fait référence à « *un accessoires permettant de limiter l'exposition de la tête lors des communications* ». **C'est à juste titre que le projet de loi n'a pas entendu exclure les oreillettes « bluetooth », car celles-ci, tout comme les oreillettes filaires permettent de réduire l'exposition de la tête¹.**

En ce qui concerne l'information, la réglementation actuelle demande que les notices d'utilisation des téléphones mobiles aient une rubrique « précautions d'usage ». Cette rubrique présente des conseils d'utilisation et recommande notamment de téléphoner avec un kit oreillette.

• **Article 13**

Les notices d'utilisation et emballages des appareils de téléphonie mobile doivent comporter une information claire et visible concernant les risques pour la santé liés à une utilisation prolongée.

Le débit d'absorption spécifique (DAS) et une mention claire et visible incitant l'utilisateur à limiter la durée d'utilisation de l'appareil pour des motifs sanitaires sont inscrits sur tous les appareils de téléphonie mobile proposés à la vente.

Des mesures de prévention destinées à renforcer la protection des personnes les plus vulnérables face aux risques sanitaires liés à l'usage des appareils de téléphonie mobile sont mises en œuvre, spécialement des enfants en bas âge, et une attention particulière est portée au développement de l'embryon et du fœtus.

Cet article sort de l'approche de précaution qui est recommandée par le ministère de la santé à propos du téléphone mobile. Cette approche de précaution s'explique par le fait qu'il n'existe aujourd'hui aucune preuve scientifique d'un risque, mais que l'hypothèse d'un risque ne peut pas être

¹ L'AFOM auditionnée par votre rapporteur a confirmé qu'une oreillette filaire divise au moins par 10 l'exposition aux ondes radio par rapport au DAS du téléphone et qu'une oreillette bluetooth divise par 100 en moyenne cette exposition.

complètement exclue à ce stade. Dans la mesure où les autorités sanitaires indiquent aujourd'hui qu'aucun risque n'est établi, l'information adressée aux consommateurs ne peut pas faire état de « *risques pour la santé liés à une utilisation prolongée* ».

Le débit d'absorption spécifique (DAS) est une caractéristique technique qui est à prendre en compte au moment du choix du téléphone mobile. Il figure de façon lisible et visible dans la notice d'emploi des équipements terminaux radioélectriques destinés à être utilisés en France¹. Les opérateurs indiquent déjà le DAS des téléphones mobiles dans leurs points de vente, dans leurs brochures commerciales et dans leurs sites web.

L'approche de précaution, qui doit être envisagée comme un principe de raison et non d'inaction ou d'émotion doit s'attacher à réduire l'exposition aux ondes radio des utilisateurs de téléphones mobiles. Elle se traduit par plusieurs recommandations qui permettent de réduire cette exposition, comme téléphoner avec un kit oreillette ou téléphoner dans de bonnes conditions de réception.

• **Article 14**

Sur tout appareil radioélectrique équipé du wifi, celui-ci doit être désactivé par défaut.

Les notices d'utilisation et emballages des appareils mentionnés au précédent alinéa comportent une information claire et visible mentionnant les risques sanitaires liés à l'utilisation du wifi et les mesures de prévention à prendre lors de son activation.

Tout appareil radioélectrique équipé du wifi porte les informations mentionnées au précédent alinéa.

La mention d'un risque sanitaire lié à l'utilisation du Wifi ne tient pas compte de la position de l'OMS : « *Compte tenu des très faibles niveaux d'exposition et des résultats des travaux de recherche obtenus à ce jour, il n'existe aucun élément scientifique probant confirmant d'éventuels effets nocifs des stations de base et des réseaux sans fil pour la santé.* » (OMS, mai 2006). Sur la base des connaissances actuelles et des expériences, les expositions aux radiofréquences générées par le Wifi sont généralement inférieures aux expositions générées par les téléphones mobiles. De plus, les fréquences utilisées pour le Wifi sont globalement les mêmes que celles des applications radio traditionnelles.

Toutefois, à l'instar de ce qui se passe avec les téléphones mobiles, votre rapporteur suggère une approche de précaution pour toute nouvelle technologie, qui permette de maintenir la situation sous évaluation permanente. C'est pourquoi, il restera très attentif aux recommandations de l'AFSSET qui doit traiter spécifiquement du Wifi dans le prochain avis qu'elle rendra sur les radiofréquences.

¹ Arrêté du 8 octobre 2003 relatif à l'information des consommateurs sur les équipements terminaux radioélectriques pris en application de l'article R. 20-10 du code des postes et télécommunications.

• **Article 15**

Lorsque cela est possible, dans les établissements publics et les collectivités, les solutions de connexion filaire seront obligatoirement mises en œuvre pour toute nouvelle installation d'un réseau de télécommunication, sauf dérogation de la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement pour un motif d'intérêt public.

Lorsque cela est possible, les installations wifi existantes sont remplacées par un réseau filaire dans un délai de 5 ans à compter de la promulgation de la présente loi.

Cet article ne tient pas compte de la position de l'OMS comme cela a été rappelé par votre rapporteur. Aujourd'hui, 31 % des Français utilisent le Wifi à leur domicile pour se connecter à Internet, 40 % utilisent une connexion filaire et 29 % n'ont pas de connexion¹. Là encore, il conviendra de se prononcer au vu des conclusions de l'AFSSET.

• **Article 16**

L'installation des bornes Wi-max et la technologie LTE (*long term evolution*)² sont suspendues pour une période de 5 ans à compter de la promulgation de la présente loi.

Lorsque cela est possible, les installations de bornes Wi-max et LTE (*long term evolution*) existantes sont remplacées par une connexion filaire à haut débit. Dans tous les autres cas, une autorisation préalable de la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement sera requise.

Les antennes Wi-max permettent des connexions haut débit à Internet. Elles sont en cours de déploiement dans le cadre de licences attribuées par l'ARCEP. La LTE ou 4G est la prochaine norme de téléphonie mobile. Elle fait actuellement l'objet d'une consultation de l'ARCEP. Le Wi-max et la LTE sont, tous deux, des technologies qui utilisent les radiofréquences et dont les émetteurs fonctionnent aux mêmes puissances que les antennes-relais de téléphonie mobile.

Au regard des conclusions du ministère de la Santé et de l'OMS sur les antennes-relais, il n'existe aujourd'hui aucune raison sanitaire de suspendre l'installation d'équipements Wi-max ou LTE, ni de remplacer ces équipements par des équipements filaires, ce qui serait d'ailleurs un non-sens dans le cas de la LTE qui est une norme de téléphonie mobile.

¹ Source : étude TNS Sofres 2008 pour l'AFOM.

² Dans l'industrie des télécommunications, le LTE est le nom d'un projet au qui vise à produire les spécifications techniques de la future norme de réseau mobile de quatrième génération (4G). Avec la quatrième génération, les industriels et les opérateurs cherchent à faire passer les débits aux alentours de 40 mégabits à l'horizon 2009-2010, 80 et peut être davantage à plus long terme. On devrait donc atteindre des débits proches de ceux disponibles avec la fibre optique.

• **Article 17**

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport relatif à l'électro-hypersensibilité (intolérance environnementale aux champs électromagnétiques) est remis au Parlement incluant une étude épidémiologique réalisée de manière transparente et contradictoire, et une nomenclature des symptômes reconnus dans le répertoire des déficiences.

Ce rapport définit les modalités d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et de l'intégration de l'électro-hypersensibilité (intolérance environnementale aux champs électromagnétiques) au guide barème pour l'évaluation des déficiences et incapacités des personnes handicapées prévu par le décret n° 2007-1574 du 6 novembre 2007 modifiant l'annexe 2-4 du code de l'action sociale et des familles.

Cet article présuppose qu'il existe une pathologie prouvée et à laquelle il serait possible d'associer des symptômes spécifiques. Il présuppose également la cause de cette hypersensibilité, à savoir les champs électromagnétiques. Les champs électromagnétiques concernent un nombre considérable de technologies, d'appareils et de services.

Une des dix orientations du Gouvernement à l'issue de la table ronde est une prise en charge adaptée pour les personnes hypersensibles. Elle prévoit, au plan médical, l'élaboration d'un protocole d'accueil et de prise en charge des patients et, au plan scientifique, le soutien de la recherche sur les causes des symptômes. Cette orientation n'emploie pas le mot « handicap » et ne qualifie pas les personnes hypersensibles de « travailleur handicapé ». L'AFSSET traitera d'ailleurs spécifiquement de l'hypersensibilité dans le prochain avis qu'elle rendra sur les radiofréquences.

• **Article 18**

En application du troisième alinéa de l'article L. 461-2 du code de la sécurité sociale, il est inséré par décret du ministre en charge du travail et des relations sociales, en annexe de l'article R. 461-3, un tableau n°6 bis relatif aux affections provoquées par les rayonnements non-ionisants.

L'article L. 461-2 (dispositions concernant les maladies professionnelles) du code de la sécurité sociale dispose que : « *Des tableaux annexés aux décrets énumèrent les manifestations morbides d'intoxications aiguës ou chroniques présentées par les travailleurs exposés d'une façon habituelle à l'action des agents nocifs mentionnés par lesdits tableaux, qui donnent, à titre indicatif, la liste des principaux travaux comportant la manipulation ou l'emploi de ces agents. Ces manifestations morbides sont présumées d'origine professionnelle.*

Des tableaux spéciaux énumèrent les infections microbiennes mentionnées qui sont présumées avoir une origine professionnelle lorsque les victimes ont été occupées d'une façon habituelle aux travaux limitativement énumérés par ces tableaux.

D'autres tableaux peuvent déterminer des affections présumées résulter d'une ambiance ou d'attitudes particulières nécessitées par l'exécution des travaux limitativement énumérés. »

Votre rapporteur est d'avis d'attendre les recommandations de l'AFSSET afin de déterminer si l'exposition au rayonnement non ionisants peut constituer une affection professionnelle.

Article 73

(Articles L. 523-1 à L. 523-4 [nouveaux] du code de l'environnement, article L. 5161-1 [nouveau] du code de la santé publique et article L. 253-8 du code rural)

Obligation de déclaration et d'information sur les substances nanoparticulaires

Commentaire : cet article oblige les entreprises qui fabriquent ou utilisent des substances nanoparticulaires à les déclarer, et prévoit que ces informations soient communiquées au public.

I. Le droit en vigueur

Actuellement, si de nombreux textes¹ visent à évaluer la sécurité des produits, à anticiper les risques pour la santé et l'environnement, et à limiter les dommages, **il n'existe, dans la législation nationale ou européenne, aucune obligation d'information sur les usages des substances à l'état nanoparticulaire** et les tentatives de démarches « volontaires » n'ont pas abouti à des résultats probants à ce jour.

Le Royaume Uni a ainsi lancé une initiative d'action volontaire en direction de l'industrie chimique et des fabricants ou importateurs de nanoparticules manufacturées pour qu'ils communiquent aux autorités sur leurs activités en ce domaine. Mais cette démarche n'a guère été couronnée de succès, très peu de réponses aux questionnaires ayant été retournées. L'AFSSET a récemment fait la même chose en France sans avoir plus de résultats².

¹ *Réglementation relative au risque chimique, protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, exigences réglementaires préalables à toute mise sur le marché de médicaments ou d'aliments.*

² *L'enquête menée par l'AFSSET auprès des industriels pour connaître les quantités et les usages des nanomatériaux produits ou importés en France s'est révélée de portée limitée du fait d'un taux de réponses inférieur à 20 %.*

Le droit existant ne prend donc pas expressément en considération les spécificités des nanomatériaux et, à l'heure actuelle, les informations ne peuvent être collectées que de façon parcellaire par des études de filières ou des questionnaires aux entreprises potentiellement concernées.

DU NANOMÈTRE AUX NANOTECHNOLOGIES

Le préfixe « *nano* », d'origine grecque, signifie « très petit ». Un nanomètre est une unité de mesure qui correspond au milliardième de mètre ou à **un millionième de millimètre** (nm en abrégé). C'est environ 500.000 fois plus fin que l'épaisseur du trait de stylo à bille, 30.000 fois plus fin que l'épaisseur d'un cheveu et 100 fois plus petit que la molécule d'ADN. Les nano-objets peuvent se présenter sous la forme de particules, fibres ou tubes (ou parle de charge ou renforts), de couche minces ou de constituants structurels.

Cette très petite taille, comparable à certaines molécules, leur confère des propriétés tout à fait particulières. A cette échelle, ce sont en effet les lois de la physique quantique qui s'expriment de façon prépondérante. **Toutes les grandes familles de matériaux** sont concernées par des développements « nano » : métaux, céramiques, oxydes magnétiques, carbones, polymères, silices, etc.

Ainsi, en plus des nanoparticules d'origine naturelle qui existent dans notre environnement, sous la forme de poussières émises par combustion, par érosion, par les volcans ou dans la matière vivante à l'échelle atomique ou moléculaire, un grand nombre de nanotechnologies sont déjà présentes dans différents objets utilisés quotidiennement : téléphones portables, ordinateurs, éclairage LED, etc. **Les nanomatériaux**, qui sont fabriqués pour la recherche ou l'industrie, sont apparentés à la vaste famille des nanoparticules, qui comprend beaucoup de composés d'origine naturelle ou bien générés de façon non intentionnelle lors de procédés industriels ou domestiques, Le point commun de toutes ces particules : au moins une dimension inférieure à 100 nm.

Les nanosciences s'intéressent à l'étude des phénomènes observés dans des objets, des structures, des systèmes dont la taille est de quelques nanomètres. **Les nanotechnologies** représentent tous les outils, instruments et techniques qui permettent d'étudier, manipuler, fabriquer et mesurer les objets nanométriques.

Pourtant, les domaines d'application des nanomatériaux sont aujourd'hui très vastes : industrie de l'électronique, de l'information et des communications (disques durs, circuits intégrés, semi-conducteurs...) ; industrie pharmaceutique¹, biotechnologique et des soins de santé (médicaments ciblés et encapsulés dans des nano vecteurs, imagerie moléculaire, technique des implants cérébraux...) ; cosmétologie (oxyde de titane dans les crèmes solaire, soins dermatologiques ou capillaires...) ; agroalimentaire (nanodispositifs de surveillance des aliments...) ; énergie²

¹ *Le marché mondial des nanoparticules utilisées dans le secteur des biomédicaments et des produits pharmaceutiques s'élevait à 126 millions d'euros en 2006, avec un taux de croissance annuel de 8,3 % depuis 2000.*

² *Le marché mondial des nanoparticules pour des applications liées à l'énergie a représenté 77 millions d'euros en 2006, avec un taux de croissance annuel de 7 % depuis 2000.*

(hydrogène et pile à combustible...); transport et bâtiment (allègement et résistance des matériaux, silice dans les pneus...); environnement (purification et méthodes d'assainissement de l'eau, nanoparticules d'argent dans les produits d'hygiène...); objets courants (raquettes de tennis en nanotubes de carbones, jouets...).

DOMAINES D'APPLICATIONS PAR TYPE DE NANOMATÉRIAUX

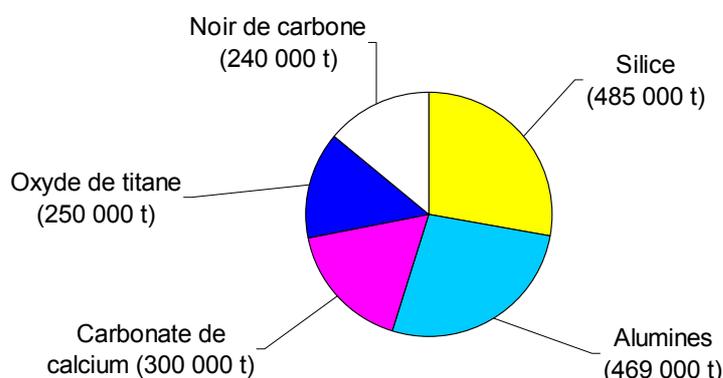
Nanomatériaux	Domaines d'applications
Nanocéramiques	Matériaux composites structuraux - Composants anti - UV - Polissage mécano-chimique des substrats (wafers) dans la microélectronique - Applications photocatalytiques
Nanométralliques	Secteurs antimicrobiens et/ou de la catalyse - Couches conductrices des écrans, les capteurs ou encore les matériaux énergétiques
Nanoporeux	Aérogels pour isolation thermique dans les domaines de l'électronique, de l'optique et de la catalyse - Domaine bio - médical pour des applications de type vectorisation ou encore implants
Nanotubes	Nanocomposites conducteurs électriques - Matériaux structuraux - Les nanotubes monofeuillets pour des applications dans le domaine de l'électronique, les écrans
Nanomatériaux massifs	Revêtements durs - Composants structuraux pour l'industrie aéronautique, l'automobile, les conduites pour les industries pétrolières et gazières, le domaine sportif ou encore le secteur anticorrosion
Dendrimères	Domaine médical (administration de médicaments, détection rapide) - Domaine cosmétique
Quanta Dots	Applications optoélectroniques (écrans) - Cellules photovoltaïques - Encres et peintures pour applications de type marquage anti - contrefaçon
Fullerènes	Secteurs du sport (nanocomposites) et des cosmétiques
Nanofils	Applications dans les couches conductrices des écrans ou encore les cellules solaires ainsi que les dispositifs électroniques

Source : « Etude prospective sur les nanomatériaux » - Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP) - Ministère des Finances.

Ainsi, environ 2000 nanoparticules manufacturées sont d'ores et déjà commercialisées et on identifie leur présence dans plus de 700 produits de consommation. Les nanomatériaux sont un champ d'expérimentation pour la recherche depuis une vingtaine d'années. Mais aujourd'hui, les laboratoires sont loin d'avoir l'exclusivité de leur

manipulation. De plus en plus présents dans de nombreux secteurs de l'industrie, ils interviennent désormais dans les procédés de fabrication ou dans la composition de matériaux ou de produits de la vie courante. Et leur utilisation est encore appelée à s'étendre de façon importante. Le graphique suivant offre une échelle de production des principaux nanomatériaux manufacturés en France.

**Production annuelle française de nanomatériaux manufacturés
(2008)**



Source : Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET).

La Commission européenne a estimé que le marché mondial des nanotechnologies en 2001 était légèrement supérieur à 40 milliards d'euros. **En 2008, le marché global des produits issus des nanotechnologies devait atteindre plus de 700 milliards d'euros.** En 2010-2015, les enjeux économiques liés à l'avènement des nanotechnologies au niveau mondial devraient atteindre 1.000 milliards d'euros par an, tous secteurs confondus¹ dont près de 340 milliards d'euros pour le domaine spécifique des nanomatériaux². Parallèlement, les nanotechnologies devraient concerner directement l'emploi de 2 à 3 millions de personnes dans le monde.

Or, alors que ces produits commencent à être fabriqués en masse, le débat sur la réglementation des nanotechnologies débute à peine. Le manque de connaissances scientifiques et l'absence de preuves sur la fiabilité des nanotechnologies et leurs risques sur la santé, rendent la réglementation difficile. On notera que ces dernières années, les élus ont tenté de mettre en

¹ Source : National Science Foundation.

² Source : Hitachi Research Institute.

place un véritable débat participatif à l'instar de l'OPECST¹ qui a procédé, le 7 novembre 2006, à l'audition publique d'experts sur le thème « *les nanotechnologies : risque potentiels, enjeux éthiques* ».

Les travaux du Grenelle ont, dans ce contexte, souligné le manque de visibilité sur ce sujet, tant pour les autorités publiques que pour la société. **Les recommandations du Comité de la prévention et de la précaution (CPP)² vont d'ailleurs dans le même sens.** Ce dernier, tout comme l'AFSSET, estime qu'il n'est pas possible actuellement de procéder à une évaluation des risques satisfaisante chez l'homme.

**L'AVIS DU CPP SUR LES NANOTECHNOLOGIES DE JUIN 2006 :
« NANOTECHNOLOGIES, NANOPARTICULES : QUELS DANGERS, QUELS RISQUES ? »**

En décembre 2004, le ministre chargé de l'écologie et du développement durable a demandé au CPP d'examiner les conséquences sanitaires possibles de la production et de la mise en œuvre de particules d'échelle de taille nanométrique et les moyens actuellement existants pour organiser la vigilance collective et disposer d'une capacité à appréhender les risques.

Dans le cadre de l'instruction de leur avis, les membres du CPP ont auditionné de nombreux experts et se sont appliqués à analyser les données disponibles et à les interpréter à la lumière de la demande ministérielle. Leurs recommandations s'appuient donc sur ce travail.

De l'analyse ainsi menée, **il ressort que les nanoparticules, du fait de leur très petite taille, peuvent susciter une réaction biologique et présenter un danger. Néanmoins, il n'existe actuellement pas suffisamment de données ni de méthodologies adaptées pour évaluer les risques pour la santé de l'homme.** Compte tenu de ce constat, le CPP émet plusieurs recommandations :

1/ Assurer une réelle coordination des recherches transdisciplinaires intégrant physique, chimie, biologie, médecine, sciences humaines ;

2/ Recenser les nanoparticules issues des nanotechnologies et les filières de production, avec une normalisation de la nomenclature, et créer une base de données exhaustive ;

3/ Produire de nouvelles connaissances sur l'identification des particules et des populations exposées, la métrologie, l'évaluation des risques et développer de nouveaux tests par des criblages toxicologiques à haut débit ;

¹ L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a également publié un rapport sur l'évolution du secteur de la micro/nanoélectronique le 25 juin 2008 intitulé « L'industrie de la microélectronique : reprendre l'offensive ».

² Le CPP a été institué par l'arrêté ministériel du 30 juillet 1996. Le CPP est l'un des organismes de conseil placé auprès du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Il est composé d'une vingtaine de personnalités scientifiques reconnues pour leurs compétences dans les domaines de l'environnement et de la santé.

4/ Adopter dès maintenant des mesures de précaution sans attendre de nouvelles données et les proposer aux populations directement en contact avec la production des nanoparticules, leur utilisation ou leur désintégration à la fin de vie des matériaux ;

5/ Mettre en place une réflexion sociétale plus large et ainsi mieux appréhender l'évaluation du rapport bénéfices/risques engendré par le développement de ces nanotechnologies notamment pour les écosystèmes.

Source : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

Actuellement, le règlement REACH¹ prévoit l'enregistrement et l'évaluation de toutes les substances chimiques mises sur le marché européen. En vertu de ce règlement, il est de la responsabilité des industriels d'évaluer les dangers et les risques des substances, préparations et produits qu'ils mettent sur le marché. Cette obligation couvre le contrôle de la fabrication, de l'importation, de la mise sur le marché et de l'utilisation des substances chimiques². Elle ne s'applique toutefois qu'aux productions supérieures à une tonne par an et par fabricant, un tel seuil n'étant pas adéquat pour la production de nanoparticules³. **Ainsi dans sa rédaction actuelle, il ne prend pas en compte la spécificité des nanoparticules**, sauf s'il est démontré qu'elles sont particulièrement préoccupantes.

Dans ce contexte, il est apparu nécessaire de créer une obligation de déclaration pour les fabricants et les importateurs, au plan national comme le permet l'article 128.2 du règlement REACH⁴.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 73 vise à une meilleure connaissance de la réalité du marché des substances nanoparticulaires, afin de garantir une meilleure maîtrise des risques pour la santé et pour l'environnement.

¹ Règlement n° 1907/2006 du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le Règlement CE n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission. Ce règlement est entré en vigueur en France en juin 2007.

² C'est l'Agence européenne des produits chimiques qui est chargée de collecter et d'évaluer les données d'enregistrement des substances.

³ Un rapport sur la sécurité chimique n'est exigé qu'à partir de 10 tonnes et en deçà de 100 tonnes, les informations à fournir sont limitées. La médiane de la production des sites de nanomatériaux en France est estimée à 750 kg/an (2008).

⁴ Aux termes de cet article « aucune disposition du présent règlement n'empêche les Etats membres de maintenir ou de fixer des règles nationales visant à protéger les travailleurs, la santé humaine et l'environnement et s'appliquant dans les cas où le présent règlement n'harmonise pas les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation ».

Le dispositif envisagé est le fruit d'un consensus qui s'est dégagé lors de la table ronde¹ du Grenelle de l'environnement consacrée au thème « santé-environnement ». Les modalités de mise en œuvre ont ensuite été discutées par les parties prenantes au sein du comité opérationnel n° 19 « veille sanitaire et risques émergents ».

● Il est d'abord envisagé de modifier le code de l'environnement (I) afin de créer un nouveau chapitre intitulé « prévention des risques pour la santé et l'environnement résultant de l'exposition aux substances à l'état nanoparticulaire ».

● **L'article L. 523-1 nouveau du code de l'environnement rend obligatoire la déclaration des substances à l'état nanoparticulaire.** Cette déclaration comprend des éléments permettant l'identification précise des substances concernées, ainsi que les usages et les quantités mises sur le marché. Des exemptions pourront être prévues par l'autorité administrative lorsque cela est nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la défense nationale.

Un décret d'application précisera les éléments constitutifs de la déclaration à fournir (**article L. 523-4**).

Cette obligation de déclaration² s'appliquera aux fabricants, importateurs et responsables de leur mise sur le marché, tant sur le plan industriel que sur celui de la recherche, et **les informations seront transmises à l'autorité administrative.** Ainsi une évaluation de la situation pourra être faite, tenant compte bien évidemment du caractère éventuellement confidentiel de ces informations. L'autorité administrative pourra en tant que de besoin contrôler la bonne mise en œuvre des mesures de précaution et de prévention au sein des entreprises productrices et utilisatrices. L'identité des substances et leurs usages seront **communiqués au public.**

● **L'article L. 523-2 prévoit que l'autorité administrative pourra demander au responsable que lui soit transmis un dossier plus complet** comprenant les informations disponibles relatives aux dangers et aux expositions susceptibles de survenir.

● **L'article L. 523-3 prévoit la mise à disposition des autorités de contrôle des informations recueillies.** Ces autorités sont désignées à l'article L. 521-12 du code de l'environnement.

Sont ainsi visés : les officiers et agents de police judiciaire ; les agents assermentés et commissionnés appartenant aux services de l'Etat chargés de l'environnement, de l'agriculture et des transports ; les inspecteurs des installations classées ; les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; les inspecteurs et contrôleurs du travail ; les agents des douanes ; les agents mentionnés à l'article L. 1421-1 du code de la santé publique ; les inspecteurs de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé

¹ Table ronde n° 3 « préserver la santé et l'environnement tout en stimulant l'économie ».

² Comme l'indique l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, il ne s'agira pas d'une formalité de type autorisation. Dès lors elle ne conditionnera pas la mise sur le marché et ne pourra donc être considérée comme de nature à retarder le développement des activités économiques ou l'innovation dans ces domaines.

mentionnés à l'article L. 5313-1 du code de la santé publique ; les vétérinaires-inspecteurs ; les ingénieurs et techniciens du service de la protection des végétaux ; les agents habilités à effectuer des contrôles techniques à bord des aéronefs ; les administrateurs et les inspecteurs des affaires maritimes, les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, les contrôleurs des affaires maritimes et les syndicats des gens de mer, les commandants, les commandants en second et les officiers en second des bâtiments de l'Etat ainsi que les commandants de bord des aéronefs de l'Etat chargés de la surveillance en mer.

● Il est ensuite proposé de modifier le code de la santé publique (II) et le code rural (III) afin de prendre en compte les substances nanoparticulaires dans ces textes.

Il est proposé que l'obligation de déclaration relative aux substances à l'état nanoparticulaire s'applique aux substances incluses dans des produits déjà soumis à une autorisation préalable à la mise sur le marché, tels que les médicaments humains et vétérinaires, les additifs alimentaires, les cosmétiques, les biocides ou les pesticides et les produits phytosanitaires.

III. La position de votre commission

Votre commission voudrait tout d'abord souligner que les nanosciences représentent une véritable révolution technologique. Les nombreuses applications industrielles ou thérapeutiques¹ et médicales² qui se développent créent de grands espoirs et leur potentiel économique considérable concerne tous les secteurs d'activité. L'avènement des nanosciences constitue sans doute un tournant majeur dans le développement industriel du XXI^e siècle. **C'est pourquoi sa position ne doit en aucun être envisagée comme une tentative de freiner la croissance de cette technologie mais comme la volonté d'encadrer son développement dans le respect de la santé et de la sécurité des consommateurs et des salariés.** Il s'agit d'un enjeu crucial pour assurer le développement responsable des nanomatériaux et des nanotechnologies.

Aussi, votre commission est arrivée à la conclusion qu'un consensus est désormais établi sur la nécessité d'améliorer les connaissances sur les risques sanitaires et environnementaux potentiels de la fabrication et de l'usage des substances manufacturées à l'état nanoparticulaire. Il est effet apparu, pendant les travaux du Grenelle de l'environnement, qu'une condition fondamentale de l'évaluation de ces risques et, le cas échéant, de mise en place de mesures de prévention, est de pouvoir mieux connaître ces substances lorsqu'elles sont mises sur le marché, en termes d'identité, de quantités ou d'usages.

¹ *En matière de neurostimulation profonde par des microélectrodes placée dans le cerveau par exemple. Ainsi dès les années quatre-vingt, une équipe de médecins de Grenoble conduite par le professeur Benabid a découvert que la stimulation électrique d'une partie du cerveau supprimait les tremblements des personnes atteintes par la maladie de Parkinson.*

² *Exemple : vectorisation des molécules thérapeutiques au plus près de la lésion en utilisant des nanoparticules permettant de cibler la cellule du malade.*

Votre rapporteur s'est vu confirmer lors de ses auditions, que du fait de leur taille, les nanomatériaux présentent des propriétés différentes de celles que l'on observe chez les matériaux de structure moins fine. Une masse donnée de nanomatériaux sera donc plus réactive que la même masse constituée de particules de plus grande dimension, avec des propriétés mécaniques, électriques, magnétiques, optiques ou catalytiques originales : des composés par exemple plus solides, plus souples ou chimiquement plus performants que les matériaux apparentés. Ces propriétés, qui sont au cœur de l'intérêt de ces composés, sont également à la source de dangers potentiels pour l'écosystème et l'organisme humain.

Votre commission juge donc nécessaire de poursuivre et de renforcer les activités de recherche portant sur les risques potentiels des nanoparticules afin de faire en sorte que des catastrophes sanitaires comme celles de l'amiante (qui n'est en rien liée à l'utilisation des nanoparticules) ne se renouvellent pas. Les nanomatériaux sont en effet suffisamment petits pour déjouer un certain nombre de barrières tissulaires et cellulaires, au risque de se répandre dans l'organisme, d'interférer avec des processus biologiques et/ou de s'accumuler dans certains organes ou tissus. On sait par exemple que certaines nanoparticules inhalées peuvent traverser la paroi des poumons après inhalation, atteindre la circulation sanguine et les ganglions lymphatiques, puis s'accumuler dans certains organes comme les reins ou le cerveau.

Si l'augmentation des connaissances est nécessaire, la « nanotoxicologie » est encore une science en construction. Les études toxicologiques et éco-toxicologiques se développent, avec des résultats encore peu nombreux et assez disparates. Par ailleurs, les études de toxicologie disponibles posent des problèmes d'exploitabilité :

– tout d'abord, les nanomatériaux testés ne sont pas toujours bien caractérisés. Ainsi, selon l'AFSSET, un article récent qui a recensé près de 428 études publiées, relatives à la toxicité de 965 nanoparticules, met en exergue la variabilité¹ des nanomatériaux à considérer et le peu d'informations réellement disponibles sur la nature des particules étudiées. Ceci peut expliquer le caractère contradictoire de certains résultats.

– par ailleurs, les toxicités mises en évidence sur l'animal ne sont pas forcément extrapolables à l'homme. L'article cité recense un certain nombre de cas où la toxicité de la substance testée a été avérée : 120 études indiquent une toxicité spécifique chez les mammifères et 270 une cytotoxicité² « in vitro ». Mais les études expérimentales disponibles utilisent chez l'animal des

¹ Les effets des nanomatériaux varient beaucoup selon la composition chimique, la taille, la surface spécifique, la forme et l'état de surface de la nanoparticule considérée. Un même nanomatériau, par exemple l'oxyde de titane, peut ainsi avoir plusieurs structures et morphologies possibles et donc des réactivités différentes. La présence d'un agent de surface actif, l'âge de la particule dont dépend son état d'agrégation/agglomération ou sa contamination de surface éventuelle, jouent également dans la toxicité.

² Propriété qu'a un agent chimique ou biologique d'altérer des cellules, éventuellement jusqu'à les détruire.

doses élevées et s'intéressent aux effets sanitaires à court terme, ce qui peut correspondre à des situations d'exposition humaine aiguë mais rend les résultats obtenus difficilement extrapolables aux conditions réelles d'exposition chronique.

Si l'on ajoute à ce panorama le grand nombre de substances à étudier, les difficultés posées par la mesure des expositions humaines aux nanoparticules et le manque de recul épidémiologique, on mesure combien l'évaluation exhaustive des risques potentiels liés aux nanomatériaux s'avère complexe. **Votre commission estime pourtant que si l'évaluation du risque lié à l'utilisation des nanomatériaux est encore embryonnaire, il n'en demeure pas moins que la suspicion**, pour certaines substances manufacturées à l'état nanoparticulaire, d'effets comparables¹ à ceux de l'amiante doit inciter à la plus grande prudence. Dès lors, il lui apparaît que le processus de déclaration par les fabricants et les importateurs est une étape préalable indispensable à l'évaluation des risques liés à l'usage de ces substances.

C'est pourquoi, elle souscrit entièrement à la démarche de cet article, notamment parce qu'il est aujourd'hui difficile de savoir précisément qui fabrique ou vend des nanoparticules, des nanomatériaux ou des produits en incorporant. Elle considère que les nanoparticules, et les nanomatériaux plus globalement, doivent satisfaire aux dispositifs réglementaires s'appliquant aux substances chimiques en général.

Elle observe d'ailleurs que, si des procédures similaires de déclaration existent aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, la législation communautaire sur cette question fait encore défaut. Pour être efficace, une telle approche devrait pourtant faire l'objet d'une réflexion au niveau européen afin que les mesures de précaution soient examinées par l'ensemble des Etats membres évitant ainsi le risque de développement d'un « dumping sanitaire et environnemental ». Dans cette perspective, votre commission serait pleinement favorable à une adaptation du règlement REACH aux nanotechnologies, dans le cadre communautaire.

Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) a attiré l'attention de votre commission sur le risque que l'absence d'harmonisation fait peser sur les entreprises françaises, dans un environnement concurrentiel. Elle estime toutefois que le principe de précaution impose de ne pas attendre qu'un accord se dessine au niveau international ou européen pour légiférer en matière de production, d'utilisation et de commercialisation de substances à l'état nanoparticulaire.

¹ *La communauté scientifique considère que plusieurs paramètres caractéristiques des nanoparticules sont susceptibles d'entraîner un effet pathogène sur les tissus vivants. La taille de certains types de nanoparticules (oxyde d'aluminium par exemple) autorise la pénétration des membranes biologiques ce qui pourrait se traduire par le franchissement de la barrière hémato-encéphalique qui protège le système nerveux central ou bien encore la pénétration des alvéoles pulmonaires avec une possible migration vers d'autres organes.*

Votre commission se félicite donc de la création d'une obligation de déclaration des substances nanoparticulaires (article L. 523-1). Elle estime que cela s'avère indispensable dans la mesure où, les méthodes d'essai relatives à ces substances n'étant pas encore normalisées, il est très probable que les niveaux de sécurité mis en œuvre dans l'ensemble des industries productrices soient variables, par manque de références communes.

De plus, il lui paraît de bon sens que les autorités puissent évaluer les situations potentiellement à risque (article L. 523-2) liées à ces nouvelles technologies. Elles doivent pouvoir acquérir des données fondamentales leur permettant de mieux connaître le marché, de vérifier que les évaluations requises ont bien été réalisées et que toutes les précautions nécessaires ont bien été mises en œuvre par les professionnels. Ceux-ci sont les premiers concernés par la protection des travailleurs, les secteurs les plus concernés par l'exposition¹ aux particules aériennes étant la pharmacie, la chimie, l'électronique, l'automobile, le textile, les peintures, les pneumatiques, les cosmétiques. Les expositions adviennent lors de la fabrication ou de la manipulation des produits, mais aussi lors de l'entretien des équipements et des locaux.

Aussi votre commission est soucieuse de ne pas mettre en place des règles qui seraient inadaptées, contradictoires et qui pourraient freiner le développement d'un secteur vital et en plein essor de la recherche européenne. Elle estime toutefois que le dispositif proposé est largement perfectible. C'est pourquoi, sur la proposition de son rapporteur, elle a adopté plusieurs amendements opérant des **clarifications rédactionnelles afin de rendre le dispositif proposé plus opérationnel en pratique**. Il s'agit plus particulièrement de :

– substituer le terme de « distribution » à celui de « *mise sur le marché* », étant entendu que les importateurs sont également tenus à la déclaration ;

– tenir compte d'un amendement adopté dans le cadre de la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Votre commission avait en effet choisi d'élargir le champ de la déclaration aux matériaux destinés à « *rejeter des substances à l'état nanoparticulaire dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles d'utilisation* ». Il convient donc par cohérence et par souci de sécurité juridique de reprendre cette formulation à l'identique ;

– élargir, en cohérence avec ce qui précède, la déclaration aux mélanges dans lesquels les substances ne seraient pas liées : cela vise

¹ L'exposition aux nanomatériaux concerne en premier lieu les employés de l'industrie et des laboratoires. Dans ces environnements, la possibilité de contact chronique avec les nanomatériaux est en effet la plus élevée : les quantités rencontrées sont les plus importantes, la manipulation est pour certains employés quotidienne. Enfin, dans certaines étapes de production, un certain nombre de nanomatériaux « bruts » se présentent sous forme de poudre dépourvue de toute matrice, avec d'importants risques d'inhalations à la clé (la forme aérosol est celle qui présente le plus de danger).

essentiellement l'importation, et les opérateurs qui voudraient contourner les règles en faisant simplement des mélanges pour ne plus importer les substances simples à l'état nanoparticulaire ;

– d'enrichir l'inventaire à la déclaration des clients professionnels : cela permettra de connaître de façon précise les usages et de combler une lacune de l'inventaire tel qu'il est envisagé par le projet de loi. En effet, les producteurs ou importateurs ne connaissent pas toujours les usages. C'est pourquoi, afin de ne pas avoir de conflits sur le traitement de cette information dans les chaînes d'approvisionnement, cette information pourra être obtenue directement auprès des utilisateurs ;

– d'exclure du champ d'application les personnes qui ne font que mettre sur le marché les substances. Celles-ci agissent en effet comme intermédiaires dans la commercialisation et ont peu de raison de disposer de ces données. En revanche votre commission a pris soin d'ajouter les utilisateurs à la liste des personnes devant transmettre, à la demande de l'autorité administrative, des informations sur les propriétés et usages des substances.

Sur la proposition de MM. Jacques Muller, Jean Desessard, et Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumedienne-Thiery et Dominique Voynet, ainsi que sur la proposition de MM. Jean-Jacques Mirassou, Gérard Miquel et les membres du groupe socialiste et apparentés, votre commission a également souhaité **inclure les produits biocides dans le dispositif de déclaration des substances à l'état nanoparticulaires.**

Votre commission a enfin souhaité, sur la proposition de son rapporteur, tenir compte des modifications intervenues en matière de déclaration des préparations chimiques dans le cadre de la loi « Hôpitaux, Patients, Santé, Territoires », adoptée par le Sénat le 5 juin dernier. C'est pourquoi elle a adopté un amendement **visant à mettre en cohérence les dispositions du code de l'environnement relatives à la déclaration de la composition des produits biocides avec ces nouvelles dispositions.**

En effet, cette loi modifie les articles L. 1341-1 et 1341-2 du code de la santé publique, relatifs à la toxico-vigilance et notamment à la déclaration des préparations chimiques aux centres antipoison et à l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS). **Les modifications apportées au code de la santé publique font obligation aux industriels de déclarer les substances et préparations dangereuses dans des conditions qui permettent l'exploitation de ces données non seulement par l'INRS, mais aussi par les organismes chargés de la toxico-vigilance, en particulier les centres antipoison,** afin que ces derniers disposent en temps réel des informations dans le cadre de leur participation à l'aide médicale urgente et à la détection de signaux d'alerte. Cette déclaration, à la fois auprès des centres antipoison et de l'INRS (à des fins de prévention des risques professionnels) n'impliquera pour les industriels aucune contrainte supplémentaire puisqu'un **portail**

unique de déclaration des produits, par voie électronique, était en cours de finalisation.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE III

Dispositions relatives aux déchets

Article 74

(Article L. 4211-2-1 [nouveau] du code de la santé publique)

Filière de récupération spécifique des déchets d'activité de soins perforants utilisés en auto-traitement

Commentaire : Cet article met en place une filière de récupération et de traitement spécifique des déchets d'activité de soins à risques infectieux perforants.

I. Le droit en vigueur

En vertu du décret n° 90-1048 du 6 novembre 1997 relatif à l'élimination des **déchets d'activité de soins à risques infectieux** (DASRI) et assimilés et des pièces anatomiques, les déchets d'activité de soins sont « *les déchets issus des activités de diagnostic, de suivi, de traitement préventif, curatif ou palliatif, dans les domaines de la santé humaine ou vétérinaire* ». Les déchets piquants ou coupants présentent des risques d'infection particuliers qui se rapportent principalement à la transmission des virus (hépatite B, C, ou de l'Immunodéficience Humaine) ou d'autres agents pathogènes après accidents d'exposition au sang (AES). Aussi, les seringues, les aiguilles, les lancettes et les bandelettes réactives de diagnostic sont utilisés en établissement de santé comme en milieu diffus : professions libérales, laboratoires d'analyse médicale, patients en auto-traitements.

Les déchets générés en milieu diffus ne font pas l'objet, jusqu'à présent, d'une filière cohérente et généralisée de collecte et d'élimination¹. **Or, depuis quelques années de nombreuses filières spécifiques ont été**

¹ Les DASRI du secteur hospitalier présentent aujourd'hui un niveau élevé d'exigence et de sécurité.

instaurées, le plus souvent sous l'impulsion de directives communautaires, **pour favoriser la reprise, le recyclage et le traitement des produits sous la responsabilité des producteurs**. Pour toutes ces filières, l'Etat¹ joue un rôle d'animation et de suivi des performances obtenues, tout en veillant à ce que l'ensemble des producteurs et importateurs concernés participent équitablement au financement.

Au titre des conclusions des travaux du Grenelle relatifs à la gestion des déchets figurait l'engagement d'instaurer une filière de **responsabilité élargie des producteurs (REP)** pour la gestion des DASRI, en particulier ceux des patients en auto-traitement et présentant des risques du fait de leur caractère piquant ou perforant².

Bien que ces déchets soient produits en faible quantité par les ménages, **leur gestion pose des problèmes de sécurité pour les personnes chargés de leur collecte**. Aussi, la généralisation d'une collecte sélective de ces déchets est une demande forte, à la fois des élus locaux et des patients concernés. Plusieurs initiatives locales ont ainsi été prises pour la collecte de ces déchets. Ces dispositifs ont pu être développés grâce à une collaboration étroite entre patients, pharmaciens et élus locaux. Toutefois ceux-ci sont loin de couvrir l'ensemble du territoire.

Ces déchets sont actuellement éliminés majoritairement par la filière des ordures ménagères résiduelles, voire par erreur dans celle de la collecte sélective des recyclables. La généralisation d'une collecte des DASRI des ménages est déjà engagée par le ministère en charge de la santé. Un projet de décret a été notifié à la Commission européenne au titre de la directive 98/34/CE³, qui vise à mettre à la charge des opérateurs le financement des collecteurs normalisés (NFX 30-500) pour les déchets perforants. Ces collecteurs seront distribués gratuitement aux patients concernés dans leur pharmacie. **La question de la collecte des collecteurs pleins et du financement de leur élimination n'est toutefois pas réglée.**

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 74 introduit un nouvel article dans le code de la santé publique afin de mettre en place une nouvelle filière de reprise, recyclage et traitement des **déchets d'activité de soins à risques infectieux (DASRI)** sous le régime de la **responsabilité élargie du producteur (REP)**. Il est ainsi faite obligation aux officines de pharmacies et aux laboratoires de biologie

¹ Il confie généralement à l'ADEME, selon des modalités variables en fonction des filières, une mission d'observation et de suivi.

² Principalement les seringues utilisées par les patients diabétiques. On compte en France, en 2005, près de deux millions de diabétiques dont 200.000 seraient traités uniquement par des mesures hygiéno-diététiques, les autres recevant également un traitement médicamenteux.

³ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques.

médicale de reprendre gratuitement les collecteurs pleins détenus par les particuliers en auto-traitement.

Les conditions de collecte et d'élimination de ces déchets ainsi que les modalités de financement de cette filière seront précisées par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, le principe d'un financement à la charge des producteurs de ces dispositifs médicaux, conformément à la notion de responsabilité élargie du producteur évoquée dans les engagements du Grenelle, est d'ores et déjà consacré par le projet de loi.

La mesure proposée vise donc surtout à **sécuriser les professions de la collecte et du traitement de ces déchets** afin d'éviter les accidents de plus en plus fréquents dans les centres de tri. Comme pour les autres filières de gestion des déchets basées sur le principe de la REP, il conviendra de mettre en place un **éco-organisme** auquel pourront adhérer les entreprises productrices des dispositifs médicaux, afin d'assurer de manière collective leur responsabilité. Ces entreprises devront également financer les actions de l'éco-organisme, qui devra faire l'objet d'un agrément de la part du ministère en charge de l'écologie.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur se félicite de la consécration, par le présent projet de loi d'une filière spécifique de récupération des DASRI qu'il a lui-même contribué à mettre en place. En effet, à la suite de l'adoption d'un amendement de votre rapporteur, l'article 30 de la loi de finances pour 2009¹ a prévu une obligation de collecte sur tous les DASRI produits par les patients en auto-traitement. Il apparaît toutefois que le périmètre envisagé est trop large et qu'il convient d'exclure les déchets² pour lesquels il n'y a aucun problème d'élimination particulier et qui pourraient entraîner d'inutiles surcoûts.

En ce sens, la nouvelle rédaction de l'article L. 4211-2-1 du code de la santé publique proposée par le présent projet de loi paraît plus pertinente. En effet, le principe de la REP s'appliquera bien spécifiquement aux DASRI piquants et tranchants. **Toutefois si la rédaction proposée est plus pertinente que celle en actuellement en vigueur, elle demeure encore imparfaite.** En effet, un certain nombre de précisions sont nécessaires pour rendre le dispositif le plus opérationnel possible. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le Gouvernement avait déposé un amendement³ dans le cadre

¹ L'article 30 de la loi de finances n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 modifie le code de la santé publique en créant l'article L. 4211-2-1.

² Les compresses, sparadraps, cotons, appelés aussi « déchets mous » ne présentent généralement aucun risque de transmission d'agents infectieux.

³ Cet amendement avait pour objectif d'éviter que la définition des DASRI produits par les patients en auto-traitement soit sujette à diverses interprétations en incluant de nombreux déchets pour lesquels il n'y a aucun problème d'élimination particulier (pansements usagers par exemple).

de la discussion du projet de loi hôpital, patients, santé et territoires (HPST), visant notamment à préciser la définition des DASRI produits en auto-traitement, qui toutefois ne figure plus dans le texte finalement adopté par le Sénat. L'élaboration d'une formulation définitive pour stabiliser le droit en la matière demeure donc nécessaire. **C'est pourquoi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un amendement de réécriture complète de cet article.**

● **S'agissant de la collecte sélective des collecteurs pleins, il est logique que les patients puissent les rapporter en pharmacies** où ils se rendent déjà très régulièrement à l'occasion du renouvellement de leurs prescriptions. La collecte par les pharmacies, comparées à d'autres hypothèses comme l'apport unique en déchèterie¹ ou la création de locaux spécifiques² constitue l'organisation la moins coûteuse et la plus efficace en termes de taux de collecte et répond à la nécessité pour les patients de disposer d'un point d'apport facilement accessible. Il s'agit également de lieux sécurisés, moins susceptibles d'être touchés par des vols que les déchetteries ou les autres points d'apport volontaire éventuels.

Du point de vue pratique, du fait de leur maillage territorial, les officines sont dans une position incontournable dans la mise en place de la filière nationale. Surtout, la présence des pharmaciens constitue un avantage important pour les patients du fait de leur connaissance des pathologies et de leur aptitude au secret médical. Enfin, le dispositif ne remet pas en cause les systèmes de collecte que peuvent avoir mis en place certaines collectivités locales ou certains laboratoires d'analyses médicales, mais le complète.

Votre commission se félicite que la mise en place d'une telle filière n'entraîne aucun coût supplémentaire pour les collectivités et n'induisse qu'un coût très marginal pour les pharmaciens, lié à la manipulation des contenants et à la gestion administrative. En effet, il est prévu une prise en charge du financement et de l'organisation de cette filière par les metteurs sur le marché des médicaments.

● **S'agissant de l'enlèvement et du traitement des déchets collectés, votre commission estime opportun que ceux-ci incombent aux exploitants et fabricants** (ou leurs mandataires), à l'image des dispositifs déjà mis en place sur le principe de la REP pour d'autres flux de déchets des ménages. Selon les estimations réalisées par l'ADEME et l'association Rudologia³, les coûts de la filière seront de l'ordre de 10 millions d'euros par an, en incluant la mise à disposition des conteneurs, dans l'hypothèse où les

¹ *Le mélange avec les ordures ménagères n'est pas satisfaisant en termes de sécurité, dans la mesure où les collecteurs ne sont pas conçus pour résister aux contraintes de la collecte des ordures ménagères, notamment le compactage.*

² *Cette option s'avèrerait contraignante pour les patients, ce qui réduirait leur participation et donc son efficacité. De plus, la collecte dans des lieux non publics contraindrait à rompre le secret médical pour que les patients concernés puissent y avoir accès.*

³ *« Rudologia - Pôle de Compétences Déchets » est un organisme national fédérant les principaux acteurs de la filière.*

collecteurs pleins sont ramenés par les patients dans les pharmacies. La mise à disposition gratuite, dans les pharmacies, de ces collecteurs pour déchets perforants représente entre 40 et 60 % du coût global de la filière.

En définitive, **la rédaction adoptée par votre commission sur la proposition de son rapporteur est plus satisfaisante** puisque :

– les DASRI visés sont bien les déchets « *à risque infectieux* », ceux-ci ayant la caractéristique d'être « *perforants* » ;

– la question du financement est tranchée puisque tous les acteurs de la filière supporteront le coût du dispositif et pas seulement les industriels producteurs de déchets perforants. En effet; il est proposé que les producteurs de produits ne pouvant être administrés que par des dispositifs perforants participent à la contribution ;

– enfin des dispositions prévoient désormais la possibilité de sanction en cas de non respect de cette obligation, ce qui n'était pas le cas dans le dispositif proposé par le Gouvernement.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 75

(Article L. 125-6 et L. 125-7 [nouveaux] du code de l'environnement)

Information de l'acquéreur d'un terrain sur l'état de pollution du sol

Commentaire : cet article crée une nouvelle obligation d'information au bénéfice de l'acquéreur d'un terrain afin que celui-ci puisse disposer de toutes les informations utiles relatives à l'état de pollution du sol.

I. Le droit en vigueur

Actuellement, **les documents d'urbanisme doivent tenir compte, chacun en ce qui les concerne¹, des risques naturels ou technologiques identifiés sur le territoire d'une commune.** S'agissant plus particulièrement des risques liés à des pollutions, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme mentionne expressément les « **pollutions et les nuisances de toute nature** » comme un des thèmes qui doivent être pris en compte par les documents

¹ Il s'agit, en vertu de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, « des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales ».

d'urbanisme et l'article R. 123-11 b) de ce code permet d'identifier les secteurs concernés par une telle situation.

S'agissant de l'information des tiers sur l'état de pollution des sols, celle-ci est aujourd'hui limitée à **la vente de terrains accueillant ou ayant accueilli une installation classée**¹. L'article L. 514-20 du code de l'environnement précise ainsi quelles sont les obligations en matière d'information : *« Lorsqu'une installation soumise à autorisation a été exploitée sur un terrain, le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur ; il l'informe également, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation »*.

II. Le dispositif du projet de loi

Les modifications législatives proposées visent, d'une part, à **améliorer la prise en compte de l'état de pollution des sols par les documents d'urbanisme** et, d'autre part, à **un meilleur niveau d'information des tiers**. Le dispositif de l'article 75 propose ainsi de compléter le code de l'environnement par deux nouveaux articles.

Le premier, l'article L. 125-6, qui prévoit une obligation pour **l'Etat de rendre publiques les informations dont il dispose sur les risques de pollution des sols** avec une prise en compte de ces informations **dans les documents d'urbanisme** lors de leur élaboration et de leur révision.

Le second, l'article L. 125-7, qui prévoit **une nouvelle obligation d'information incombant au vendeur ou au bailleur d'un terrain à l'égard de son acquéreur ou de son locataire** lorsque les informations rendues publiques font état d'un risque de pollution des sols affectant ce terrain. A défaut d'information par écrit et en cas de pollution notable constatée dans les 12 mois suivant la transaction, le vendeur ou le bailleur encourra, au choix de son cocontractant, la résolution du contrat, la diminution du prix ou loyer, ou, en cas de vente, la remise en état du site à ses frais à moins que son coût soit disproportionné eu égard au prix de la transaction.

Il est prévu que des décrets en Conseil d'Etat définissent les modalités d'application de ces articles.

III. La position de votre commission

La pression démographique et la concentration des populations dans les zones urbanisées créent une demande foncière forte. Des terrains laissés sans usage depuis de nombreuses années sont redécouverts, parfois pour y implanter de nouvelles activités industrielles ou, le plus souvent, pour construire de l'habitat. **Malheureusement des sols pollués sont encore**

¹ Les installations relevant du régime de l'autorisation préfectorale, soit environ 54.000, ont des obligations en matière d'information dans le cas de la vente de terrains accueillant ou ayant accueilli une installation classée.

aujourd'hui réutilisés sans précautions suffisantes. Or, ces pollutions peuvent présenter des risques importants pour la santé des personnes qui exploitent ou fréquentent les équipements ou habitations construits sur ces terrains. Aussi, il est apparu que la prise en compte de la pollution des sols dans les documents d'urbanisme restait encore insuffisante et que les acquéreurs ou les locataires de terrain demeuraient souvent mal informés.

C'est pourquoi votre commission se félicite que l'utilisation des outils d'information mis à disposition du public soit rendue plus systématique et approuve l'extension des obligations légales d'information des tiers en cas de vente ou de location d'un terrain. Ces obligations ne couvrent actuellement, en effet, qu'une partie des situations à risque potentiel puisqu'elles ne concernent que les terrains ayant accueilli l'exploitation d'une installation classée soumise à autorisation.

L'obligation d'information créée par cet article consiste donc à répercuter auprès de l'acquéreur ou du locataire les informations que l'Etat rend publiques sur les risques de pollution des sols. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, cette information reposera essentiellement sur la base de données des anciens sites industriels et des activités de services (BASIAS) susceptibles d'une pollution des sols, disponible sur Internet.

Autrement dit le dispositif proposé crée une obligation de relayer le contenu de l'information que les autorités auront elles-mêmes rendue publique. Il complète ainsi, vis à vis du vendeur, l'obligation existante d'une information sur la nature de l'activité et les dangers en matière de pollution des sols, pour la vente de terrain sur lesquels des activités d'installations classées soumises à autorisation ont été exercées.

L'accomplissement de cette obligation légale d'information devra être vérifié par le notaire qui établira les actes de vente. Votre commission relève que, conscients des enjeux, certains notaires ont d'ores et déjà systématisé cette information lors des transactions de terrains. Dans le cas où la transaction immobilière portera sur la location de terrain le bailleur sera tenu d'informer par écrit le locataire. **Votre commission juge cette disposition pertinente dans la mesure où la rédaction du bail est le plus souvent établie sous seing privé, hors la présence du notaire,** et ne permet donc pas de vérifier que l'obligation d'information du preneur a bien été accomplie.

Votre commission accueille donc positivement ce dispositif visant à l'amélioration de l'information du public que celle-ci provienne directement de l'Etat ou des propriétaires en cas d'activités ayant généré des pollutions : activités artisanales, activités commerciales, activités agricoles etc. Elle estime néanmoins que dans un souci de sécurité juridique et afin de prévenir les contentieux pour les propriétaires et pour les mandataires professionnels de l'immobilier qui, de par leurs fonctions, assureront l'exécution de cette obligation et engageront de ce fait leur responsabilité, les décrets d'application de ces dispositions devront bien préciser les catégories

d'immeubles et de projets concernés ainsi que la nature et le contenu de l'état de danger des sols.

Votre commission tient également à souligner que l'article 75 devra permettre à l'acheteur de disposer des éléments d'information lui permettant de prévoir, en amont, l'ensemble des travaux nécessaires à l'aménagement du terrain évitant ainsi le dépassement du budget pouvant donner lieu à des retards, voire à la remise en question de projets d'aménagements de zones constructibles.

Enfin, elle se félicite qu'un dispositif de remise en état du site au frais du propriétaire soit prévu, considérant qu'il s'agit là d'une application logique du principe du pollueur-payeur.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a toutefois adopté **un amendement rédactionnel visant à lever toute difficulté d'interprétation**, par une clarification des modalités d'application du dispositif et une mise en cohérence avec le code civil de l'ensemble des dispositions proposées :

1°) au niveau des délais de recours

Les délais initialement proposés pour permettre à l'acquéreur ou au locataire d'avoir recours au dispositif de l'article L. 125-7 sont de 12 mois à compter de la signature du contrat. Il convenait d'améliorer ce dispositif en se calant sur les délais en matière civile qui indique que « *l'action doit être intentée par l'acquéreur dans un délai de deux ans à compter de la découverte du vice* » (article 1648 du code civil). La détermination du point de départ du délai pour agir dépend du moment où le vice est apparu et où l'acheteur a pu en prendre connaissance. Ainsi, en reprenant des délais identiques à ceux du code civil, les dispositions de l'article L. 125-7 seront tout aussi protectrices.

2°) au niveau du caractère notable de la pollution

Le terme « *notable* » étant soumis à l'appréciation des parties, il est apparu justifié à votre commission d'en préciser le sens initial, c'est à dire que la pollution est notable lorsqu'elle rend impropre le terrain à la destination précisée dans le contrat. La nouvelle rédaction proposée reprend donc cette notion de compatibilité entre l'état des sols et l'usage du terrain. Cette modification est de plus tout à fait cohérente avec l'application de l'article 1641 du code civil.

3°) au niveau des termes utilisés

La notion de « *site* » étant vague, il a paru nécessaire de spécifier qu'il s'agissait bien du « terrain » qui est visé. Le terme « site » est en effet davantage utilisé dans une logique d'installation classée. L'article L. 125-7 ayant une portée beaucoup plus large, il était plus juste et pertinent d'utiliser le terme « *terrain* » tout au long de l'article.

Sur proposition de MM. Jean-Jacques Mirassou, Gérard Miquel et des membres du groupe socialiste et apparentés, votre commission a également

adopté un amendement visant à ce que **l'acte de vente ou de location atteste de l'accomplissement de l'obligation légale d'information sur la pollution du terrain.**

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 76

(Articles L. 156-1 et L. 156-2 [nouveaux] du code des ports maritimes)

Pouvoir de substitution de l'État pour l'élaboration de plans de déchets portuaires

Commentaire : cet article permet à l'Etat de se substituer aux collectivités lorsque celles-ci n'ont pas satisfait à l'exigence d'établissement de plans de réception et de traitement des déchets portuaires.

I. Le droit en vigueur

En vue de renforcer la protection du milieu marin, le Parlement européen et le Conseil ont adopté **la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison**. Celle-ci vise à réduire les rejets de déchets illicites effectués par les navires utilisant les ports de l'Union européenne en améliorant la disponibilité et l'utilisation des installations de réception portuaires. Elle s'inscrit dans le droit fil de la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et modifiée par le protocole de 1978 (dite « convention Marpol 73/78 ») qui imposait aux Etats parties¹ d'assurer la fourniture d'installations de réception adéquates dans les ports.

En vertu de cette directive, **les Etats membres sont tenus de mettre en place des plans de réception et de traitement des déchets dans chaque port²**, avec une réapprobation de ceux-ci au moins tous les trois ans et après toute modification importante de l'exploitation du port.

¹ Tous les Etats membres ont ratifié la convention Marpol 73/78 qui est entrée en vigueur en 1998.

² Le plan est établi et mis en œuvre pour chaque port après consultation des parties concernées, notamment les utilisateurs des ports. Les Etats membres évaluent et approuvent le plan, et en contrôlent la mise en œuvre.

**LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2000/59/CE
DU 27 NOVEMBRE 2000**

Elle définit expressément **les déchets** visés par l'obligation de réalisation de plans de réception et de traitement ainsi que **les installations** permettant la réalisation de cette obligation :

– les **déchets d'exploitation des navires** sont tous les déchets, y compris les eaux résiduaires, et résidus autres que les résidus de cargaison, qui sont produits durant l'exploitation d'un navire et qui relèvent des annexes I, IV et V de la convention Marpol 73/78, ainsi que les déchets liés à la cargaison tels que définis dans les directives pour la mise en œuvre de l'annexe V de Marpol 73/78 ;

– les **résidus de cargaison** sont les restes de cargaisons à bord qui demeurent dans les cales ou dans les citernes à cargaison après la fin des opérations de déchargement et de nettoyage, y compris les excédents et quantités déversées lors du chargement/déchargement ;

– les **installations de réception portuaires** sont toutes les installations fixes, flottantes ou mobiles, pouvant servir à la collecte des déchets d'exploitation des navires ou des résidus de cargaison ;

La directive précise ensuite **les types de navires et les ports** concernés par cette obligation :

– tous les navires, y compris les navires de pêche et les bateaux de plaisance, quel que soit leur pavillon, faisant escale dans le port d'un Etat membre ou y opérant, à l'exception des navires de guerre et navires de guerre auxiliaires, ainsi que les navires utilisés exclusivement à des fins gouvernementales et non commerciales ;

– tous les ports des Etats membres dans lesquels les navires font habituellement escale.

L'annexe I de la directive établit enfin **la liste des prescriptions applicables aux plans de réception et de traitement des déchets dans les ports.**

La transposition de cette directive a bien été opérée en droit français par voie réglementaire avec le décret¹ du 22 septembre 2003, qui a modifié la partie réglementaire du code des ports maritimes.

● Ainsi, en vertu des articles R. 111-15 et R. 121-2 de ce code, **il est de la responsabilité du directeur du port² d'établir**, pour des périodes successives de trois années, le cas échéant en concertation avec d'autres ports de la même façade maritime, **un plan de réception et de traitement des**

¹ Décret n° 2003-920 portant transposition de la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison et modifiant le code des ports maritimes.

² L'article R. 111-15 vise les ports autonomes et l'article R. 121-2 vise les ports non autonomes de commerce et les ports de pêche relevant de la compétence de l'Etat.

déchets d'exploitation des navires¹ et des résidus de cargaison² permettant de répondre aux besoins des navires utilisant le port.

Le contenu et les modalités d'élaboration de ces plans sont définis par arrêté conjoint du ministre chargé des ports maritimes et du ministre chargé de l'environnement et comportent notamment le recensement des besoins et des installations utilisables, les procédures de réception et le système de tarification.

Le plan de réception et de traitement des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison est approuvé, après avis du conseil portuaire (ou du conseil d'administration pour les ports autonomes³), **par le préfet du département** où se situent les installations principales du port. En cas de modification significative des conditions d'exploitation du port, ayant des répercussions sur les besoins en installations portuaires de réception des déchets d'exploitation et des résidus de cargaison, le plan est mis à jour et approuvé dans les mêmes conditions que le plan initial.

● **S'agissant du financement**, l'article R. 212-20 du code des ports maritime prévoit que **les coûts de réception et de traitement des déchets d'exploitation des navires dans les ports sont à la charge des armateurs**, quel que soit le prestataire qui réalise ces opérations. L'article R. 212-21 précise d'ailleurs que **tout navire faisant escale dans un port est assujéti au paiement d'une redevance** au titre des prestations de réception et de traitement des déchets d'exploitation du navire, celle-ci constituant un droit de port qui doit être payé ou garanti avant le départ du navire. Il est précisé que **les tarifs de la redevance** sur les déchets d'exploitation des navires, **sont arrêtés par chaque port en fonction de la catégorie, du type et de la taille des navires**.

● Enfin, l'article R. 325-1 du code des ports maritime prévoit que **les capitaines de navires** ou leurs agents consignataires doivent, avant que le navire quitte le port, **fournir à l'autorité portuaire une attestation délivrée par le ou les prestataires de service ayant procédé à la collecte des déchets d'exploitation et des résidus de cargaison du navire**.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 76 propose la création, au sein du code des ports maritimes, d'un nouveau chapitre intitulé : « *dispositions tendant à assurer l'adoption dans les ports maritimes décentralisés, de plans de réception et de traitement des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison* ». Les dispositions envisagées organisent un système de pénalisation financière des

¹ *Il s'agit des déchets produits par l'exploitation des navires tels que les huiles de moteur, les déchets ménagers des équipages etc.*

² *Il s'agit des déchets provenant du nettoyage des cales.*

³ *Les modes de gestion des ports autonomes et des ports décentralisés sont différents, les premiers relevant de la compétence de l'Etat et les seconds de la compétence des départements ou des communes.*

collectivités défailiantes, avec possibilité, en cas de manquement persistant, de substitution de l'Etat.

Ainsi, il est proposé qu'**en cas de carence de la collectivité et après mise en demeure infructueuse pendant un an, le préfet puisse retenir une somme forfaitaire¹ sur les ressources fiscales de la collectivité**, qui sera restituée à cette dernière dès lors que celle-ci se sera conformée aux obligations d'élaboration et d'adoption, dans chacun des ports maritimes relevant de sa compétence, d'un plan de réception et de traitement des déchets des navires et des résidus de cargaison. Si l'autorité portuaire ne se conforme pas à ces obligations, la somme restera acquise à l'Etat et le préfet pourra se substituer à la collectivité territoriale.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de ces dispositions qui visent à prévenir les pollutions en mer par les navires, la contrepartie à terre étant la mise à disposition d'installations de réception des déchets des navires.

Votre commission relève avec satisfaction que de telles dispositions sont de nature à assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la directive 2000/59/CE et donc de la convention Marpol 73/78 par les autorités portuaires. Le dispositif envisagé n'est donc pas à considérer comme une transposition de la directive mais comme un dispositif indépendant visant à assurer l'effectivité de la mise en œuvre des plans de réception des déchets par les autorités portuaires, ce qui mettra fin aux risques de contentieux communautaires.

En effet, par un arrêt du 6 décembre 2007², la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a condamné la France³ sur la base de l'article 226 du traité CE⁴ pour ne pas avoir établi et mis en œuvre dans le délai prescrit des plans de réception et de traitement des déchets des navires pour toutes ses installations portuaires, manquant ainsi aux obligations qui lui incombent au titre de la directive 2000/59/CE⁵. Ainsi, sur

¹ *Qui ne peut excéder, sur une période d'un an, la somme de 100 euros multipliée par le nombre d'anneaux ou de postes à quai dans le port.*

² *CJCE, 6 décembre 2007, affaire C6106/07, Commission contre France.*

³ *La France n'étant pas la seule dans cette situation puisque par une décision du 4 octobre 2007, la CJCE avait condamné la Finlande dans des termes identiques et pour les mêmes raisons (CJCE, 4 octobre 2007, affaire C-523/06, Commission contre Finlande).*

⁴ *L'article 226 du traité instituant la Communauté européenne (version consolidée d'Amsterdam) prévoit la procédure du recours en manquement : « Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice ».*

⁵ *Extrait de l'arrêt de la Cour : « en n'ayant pas établi et mis en œuvre, dans le délai prescrit, des plans de réception et de traitement des déchets pour tous ses ports, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, paragraphe 1, et 16, paragraphe 1, de la directive 2000/59/CE ».*

les 662 installations portuaires concernées, 70 n'avaient pas élaboré de plan et 66 autres disposaient d'un plan qui n'était pas encore approuvé par l'autorité portuaire. Elles étaient réparties dans 20 départements, dont deux départements d'outre-mer, et dépendaient d'autorités portuaires multiples : conseils régionaux, conseils généraux, groupements de communes ou communes.

Aussi, malgré les mesures prises, la Commission européenne a adressé à la France le 8 mai 2008 une mise en demeure pour non exécution de l'arrêt précité sur la base de l'article 228 CE¹. **Selon les informations dont dispose votre rapporteur, un suivi individualisé a alors été mis en place par le Gouvernement et les actions engagées ont abouti à ce que toutes les installations portuaires disposent d'un plan approuvé dès le 12 novembre 2008.** Ces résultats ont ensuite été communiqués à la Commission européenne qui lors de sa réunion « infractions » du 29 janvier 2009 a décidé de classer ce contentieux.

Si ce contentieux a été classé, ce dont se félicite votre commission, il existe toutefois, selon les informations qu'elle a pu recueillir, des risques de réouverture. En effet, la Commission européenne doit demander des éléments complémentaires aux autorités françaises dans les dix-huit mois à venir avant de classer définitivement le contentieux. Et dans la perspective du renouvellement triennal des plans², il est absolument nécessaire de disposer d'un levier efficace en cas d'insuffisance des installations mise en place par les autorités portuaires. C'est pourquoi votre commission juge le dispositif proposé pertinent et répondant opportunément à l'impératif de prévention.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Article 228 du traité CE : « 1. Si la Cour de justice reconnaît qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. 2. Si la Commission estime que l'Etat membre concerné n'a pas pris ces mesures, elle émet, après avoir donné à cet Etat la possibilité de présenter ses observations, un avis motivé précisant les points sur lesquels l'Etat membre concerné ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour. Si l'Etat membre n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt dans le délai fixé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour de justice reconnaît que l'Etat membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte ».

² La directive prévoit en effet que les Etats membres transmettent à la Commission européenne des informations sur la mise en œuvre et la gestion des installations de réception des déchets des navires dans les ports avec, tous les trois ans, la transmission d'un rapport sur la mise en œuvre de la directive.

Article 77

(Article L. 111-10-4 [nouveau] et articles L. 111-10-1, L. 152-1 et L. 152-4 du code de l'urbanisme)

**Diagnostic relatif à la gestion des déchets
avant la démolition d'un bâtiment**

Commentaire : cet article rend obligatoire, avant la démolition de tout bâtiment, la réalisation d'un diagnostic relatif à la gestion des déchets afin de favoriser leur recyclage.

I. Le droit en vigueur

Le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) produit à lui seul 343 millions de tonnes (Mt) de déchets, soit 5,5 tonnes par habitant. Cela représente 84 % des déchets produits en 2004 en France, y compris les déchets des ménages mais hors agriculture, sylviculture, pêche, commerces et services d'après les travaux réalisés par l'Institut français de l'environnement (Ifen). **La plus grande partie des volumes est générée par les travaux publics (295 Mt), le bâtiment ne produisant que 48 Mt de déchets** par an parmi lesquels 65 % proviennent de la démolition, 28 % de la réhabilitation et 7 % de la construction neuve proprement dite.

Ces déchets sont trop souvent éliminés par stockage. Par ailleurs la fraction des déchets de bois (3,6 Mt) est encore souvent brûlée sur chantier¹ malgré l'interdiction réglementaire.

Le taux de recyclage est quant à lui variable selon la nature des déchets : pour les **déchets inertes**² qui représentent 97 % des déchets du BTP (333 Mt) le taux de recyclage/récupération est de 67 %. Pour les déchets **non inertes**³ et non dangereux (de statut analogue aux ordures ménagères) qui représentent 7,2 Mt, le taux de recyclage/récupération est de 76 %. Enfin, pour les déchets non inertes et dangereux, soit 2,8 Mt, le taux est de l'ordre de 67 %.

¹ Selon l'Ifen, on estime à 30 % la part des bois qui continuent à être brûlés sur chantier.

² Déchets non susceptibles de modification physique, chimique ou biologique importante. Les déchets inerte ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne sont pas biodégradable. Par ailleurs, ils ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine. Ils sont constitués de terre, gravats, pierres, béton et tuiles. Un tiers est stocké en installations de stockage de déchets inertes, et les deux tiers restants sont utilisés en remblaiement ou, une fois transformés en granulats après concassage, en sous-couches routières.

³ Les déchets du BTP comprennent 10 Mt de déchets non inertes constitués à 72 % de déchets non dangereux (matériaux mélangés, bois, métaux) et à 28 % de déchets dangereux (le bois traité représentant 86 % et les déchets minéraux 12 %).

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 77 introduit **l'obligation de réaliser un diagnostic préalable à la déconstruction** relatif à la gestion des déchets issus de la démolition. A cette fin, il est proposé de modifier le code de la construction et de l'habitation. Cette nouvelle obligation vise à **mieux connaître la nature des déchets** issus de la démolition de certaines catégories de bâtiments **afin de favoriser leur réutilisation**. En effet, bien que la majeure partie des déchets produits par le secteur du BTP soit valorisable, le défaut de recours aux techniques de déconstruction, de tri sur le chantier et l'insuffisance du maillage des installations de valorisation obèrent les possibilités de valoriser effectivement ces déchets.

Cette mesure sera précisée par des décrets en Conseil d'Etat pour ce qui concerne le fait générateur (permis de démolition, etc.) **et les bâtiments concernés**. Ce dispositif est également complémentaire des plans de gestion des déchets du BTP consacrés par l'article 79 du présent projet de loi.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve l'instauration d'un « diagnostic pré-démolition » tant pour des raisons de sensibilisation des acteurs que de facilitation d'une gestion anticipée et donc plus rationnelle des déchets issus de la démolition. Ce nouvel outil est de nature, selon elle, à orienter les flux de déchets générés dans les filières adéquates et améliorer la responsabilité des différents acteurs ainsi que les relations contractuelles entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises de déconstruction.

Votre commission se félicite par ailleurs qu'une démarche de prévention soit consacrée par les dispositions de l'article 77, étant donné qu'une augmentation significative des déchets du bâtiment est prévue dans les années à venir¹. En effet, en rendant obligatoire des diagnostics préalables aux opérations de démolition, cet article devrait permettre d'impliquer à l'avenir les maîtres d'ouvrage en les incitant à déterminer à l'avance les filières optimales pour les différentes catégories de déchets engendrés par les chantiers. Ainsi, le développement d'une « méthodologie » applicable aux opérations de déconstruction sera de nature à favoriser les meilleures pratiques de démolition et l'augmentation des taux de valorisation des déchets.

Votre commission fonde notamment de grands espoirs dans le développement d'une filière de la déconstruction sélective, celle-ci n'étant en France qu'à ses débuts. Ainsi, en 2004, le Royaume-Uni et l'Allemagne produisaient environ six fois plus de granulats de recyclage que la France où il reste de réelles perspectives de développement. Au Pays-Bas par exemple,

¹ Selon l'ADEME l'augmentation potentielle dans les années à venir est évaluée à 1,7 million de tonnes supplémentaires par an pour la rénovation et la réhabilitation et jusqu'à 200 % pour la démolition de logements sociaux.

80 % des déchets du BTP sont réutilisés. D'ailleurs, au niveau européen, la directive cadre sur les déchets adoptée le 20 octobre 2008 porte à 70 % le taux de réemploi, recyclage et valorisation matière pour les déchets non dangereux du BTP d'ici à 2020.

Votre commission considère enfin qu'une attention particulière devra être portée à la rédaction des décrets d'application afin de bien prendre en compte l'importance de la traçabilité des filières d'élimination des déchets ainsi que les bâtiments concernés. A cet égard, elle estime que l'outil réglementaire pourra apporter la souplesse nécessaire pour permettre une montée en puissance du dispositif, par exemple en se fondant sur des critères tels que la taille et la nature des chantiers concernés.

Au total, si votre commission est très favorable aux dispositions de cet article, elle estime néanmoins qu'elles sont perfectibles. C'est pourquoi, sur la proposition de son rapporteur, celle-ci a adopté **un amendement tendant à élargir la portée du dispositif proposé aux déchets issus de la réhabilitation lourde¹**. En effet, il convient que ces déchets, au même titre que ceux issus de la démolition, soient concernés par l'obligation légale de réalisation d'un diagnostic préalable à la gestion des déchets. Dans la même perspective, votre commission considère qu'il vaut mieux favoriser la déconstruction plutôt que la démolition.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 77 bis (nouveau)

Obligation de récupération des déchets d'équipement électriques et électroniques

Commentaire : cet article additionnel oblige les distributeurs à confier à la filière agréée les équipements électriques et électroniques ménagers usagés collectés.

¹ Cette notion de « réhabilitation » avait d'ailleurs été mentionnée dans les conclusions des tables rondes du Grenelle. Ce point avait ensuite été examiné dans le groupe de travail sur les déchets. Il n'avait pas été retenu en première approche car il présentait des difficultés pratiques. Le changement d'une fenêtre ou de moquette ne doit en effet pas conduire à une étude de diagnostic qui augmenterait les coûts sans progrès réel. Cela semble tout à fait logique. C'est pourquoi il est proposé de cibler les réhabilitations « lourdes ». Il conviendra dans cette optique de prévoir un décret spécifique sur ce point.

I. Le droit en vigueur

Actuellement, les distributeurs d'équipements électriques et électroniques (DEEE) sont tenus à la reprise « un pour un » des déchets issus de ce gisement et remis par les consommateurs. Si le principe de mise à disposition des DEEE ménagers issus des collectes sélectives à la filière agréée est prévu par le code de l'environnement¹, les distributeurs n'ont en revanche aucune obligation de les confier à la filière agréée par les pouvoirs publics. **Si le principe est posé, celui-ci n'est en réalité assorti d'aucune obligation ni sanction. Dès lors une grande partie des déchets repris est éliminée en dehors de la filière agréée.** Or, chaque français acquiert en moyenne chaque année plus de 22 kg d'équipements électriques et électroniques. Plus de deux ans après la mise en place de la filière des DEEE agréée par les pouvoirs publics, la récupération des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers atteint en tendance annuelle 5,5 kg/an/habitant. On constate une progression constante de la filière avec 192.000 tonnes de DEEE collectées en 2008 contre 109.400 en 2007.

Pourtant, cette filière est la seule qui soit tenue à l'atteinte des objectifs de dépollution et de recyclage fixés au niveau européen et transposés en droit français². Cela crée une incohérence au regard de l'objectif initial de la contribution financière payée par le consommateur qui attend légitimement en contrepartie que l'équipement en fin de vie confié au distributeur soit traité en utilisant les meilleures techniques de traitement, de valorisation et de recyclage disponibles de façon à réduire les impacts environnementaux.

II. La position de votre commission

Le dispositif adopté par votre commission résulte d'amendements quasiment identiques de MM. Charles Revet, Jean Bizet, Jean-Jacques Mirassou, Gérard Miquel, Jean-Marc Pastor et des membres du groupe socialiste et apparentés. **Ces amendements donnent la possibilité de contraindre les détenteurs de DEEE ménagers de les remettre à la filière agréée ou aux producteurs.**

Votre commission soutient pleinement le renforcement de la législation actuelle. Cela lui paraît indispensable pour garantir une contrepartie réelle de dépollution et de recyclage ainsi qu'un service au consommateur qui paye la contribution et remet au distributeur son appareil en fin de vie. A défaut d'obligation stricte pour le détenteur des DEEE issus de collecte sélective de les remettre à la filière agréée, ce dernier peut en disposer librement, ce qui n'est pas satisfaisant.

¹ Article L. 541-10-2 : « L'élimination des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers issus des collectes sélectives est accomplie par des systèmes auxquels ces personnes contribuent financièrement de manière proportionnée et qui sont agréés ou approuvés par arrêtés conjoints des ministres chargés de l'économie, de l'industrie, de l'écologie et des collectivités territoriales ».

² L'objectif réglementaire est de 4 kg/an/habitant.

Ces amendements permettront aux éco-organismes d'augmenter les volumes de DEEE ménagers collectés et traités et satisfaire ainsi aux objectifs de collecte et de traitement nationaux prévus pour la période 2010-2014.

Votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Article 78

(Articles L. 541-14 et L. 541-15 du code de l'environnement)

Objectifs de prévention et limitation dans les plans de gestion des déchets

Commentaire : cet article vise à introduire dans les outils de planification actuels la priorité à la prévention et au recyclage des déchets à travers la fixation d'objectifs de prévention.

I. Le droit en vigueur

Actuellement, **chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés**, l'Ile de France étant couverte par un plan régional.

- En vertu de l'article L. 541-14 du code de l'environnement ce plan :
 - **dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets à éliminer et des installations existantes** appropriées ;
 - **recense les documents d'orientation** et les programmes des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires dans le domaine des déchets ;
 - **énonce les priorités à retenir** compte tenu notamment des évolutions démographiques et économiques prévisibles **pour la création d'installations nouvelles** (indications sur les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés) **et pour la collecte, le tri et le traitement des déchets.**

Il est précisé que le plan **tient compte des besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application** et des propositions de coopération intercommunale. Par ailleurs, ce plan doit obligatoirement prévoir, parmi les priorités qu'il retient, **des centres de stockage de déchets ultimes** issus du traitement des déchets ménagers et assimilés.

Pour ce qui concerne **l'élaboration du projet de plan**, elle est de l'initiative et de la responsabilité du **président du conseil général**¹, les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets.

Celui-ci est ainsi établi en **concertation avec une commission consultative** composée de représentants des communes et de leurs groupements, du conseil général, de l'Etat, des organismes publics intéressés, des professionnels concernés, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations agréées de consommateurs.

Le projet de plan est ensuite **soumis pour avis au préfet, à la commission départementale compétente en matière d'environnement**, de risques sanitaires et technologiques **ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes**². Il peut donc être modifié pour tenir compte de ces avis, qui sont réputés favorables s'ils n'ont pas été formulés dans les trois mois suivant la réception du projet.

Le projet de plan est enfin **soumis à enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil général**³.

● L'article L. 541-15 précise que ces plans sont révisés selon une procédure identique à celle de leur adoption, étant entendu que **les modalités et les procédures d'élaboration, de publication et de révisions sont déterminées par décret en Conseil d'Etat**.

Ce décret fixe notamment les modalités de la consultation du public, les mesures de publicité à prendre lors de l'élaboration des plans et après leur adoption, et la procédure simplifiée de révision des plans applicable dès lors que les modifications projetées n'en remettent pas en cause l'économie générale.

II. Le dispositif du projet de loi

● L'article 78 propose d'abord **d'introduire dans les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, des objectifs de prévention à la source des déchets produits**, ainsi que **des objectifs de recyclage** (tri, collecte et valorisation de la matière notamment organique).

● Il propose ensuite **d'introduire dans ces plans un objectif général de limitation des capacités d'élimination** au vu des objectifs de prévention et de valorisation, conformément aux engagements du Grenelle de l'environnement. Il est ainsi proposé de fixer **une limite aux capacités**

¹ Pour la région Ile-de-France, du président du conseil régional, les départements, étant associés à son élaboration.

² En Ile-de-France, il est soumis pour avis au représentant de l'Etat dans la région ainsi qu'aux conseils généraux et aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région.

³ Pour la région Ile-de-France, par délibération du conseil régional.

d'incinération et d'enfouissement de déchets ultimes pour la création de toute nouvelle installation, celle-ci devant être cohérente avec l'objectif d'une valorisation correspondant au moins à 40 % des déchets produits sur les territoires concernés.

● **Il définit enfin une échéance pour la révision des plans d'élimination des déchets existants** : si ceux-ci ont été adoptés ou révisés avant le 1^{er} juillet 2005, leur révision devra intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2011 ; s'ils ont été adoptés ou révisés après le 1^{er} juillet 2005, leur révision devra intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2012.

III. La position de votre commission

Votre commission accueille positivement les mesures proposées qui visent à traduire les objectifs de prévention et de recyclage des déchets dans les outils de planification actuels. Les plans départementaux intégreront désormais obligatoirement un volet sur la prévention et fixeront des objectifs quantifiés de recyclage. La généralisation des plans locaux de prévention était, en effet, l'un des engagements majeurs du Grenelle de l'environnement en matière de déchets.

Ces plans, à l'initiative des collectivités territoriales, sont destinés à fixer les objectifs et les lignes d'actions sur le terrain, à animer et fédérer les acteurs locaux. **C'est pourquoi votre commission considère qu'ils ne doivent pas se réduire aux seuls déchets ménagers mais entraîner également l'ensemble des acteurs économiques dans des programmes de prévention, véritables plans d'actions opérationnels.** Ces plans disposent en effet d'une force juridique importante puisque les décisions de l'Etat et des collectivités locales en matière de demandes d'autorisation d'installations de traitement¹ doivent être compatibles avec ceux-ci.

Votre commission se félicite également que soit envisagée une révision des plans actuels afin que ceux-ci intègrent les orientations de la stratégie nationale et que celles-ci puissent être effectives sur l'ensemble du territoire dans un délai maîtrisé. En effet, les orientations dégagées collectivement dans le cadre du Grenelle de l'environnement en termes de contenu et d'objectifs à poursuivre nécessite une révision dans des délais rapprochés.

Aussi, sur la proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté plusieurs amendements :

– trois amendements permettant de **prendre en compte de façon liée la prévention quantitative et qualitative à la source de la production des déchets.** La prévention quantitative n'est en effet qu'un aspect de la

¹ Les partenaires du Grenelle de l'environnement ont convenu, pour les autorisations de nouvelles installations de traitement, de limiter les capacités d'incinération et de mise en décharge à 60 % du total du gisement de déchets sur le territoire concerné.

prévention, celle-ci jouant aussi au niveau de la conception du produit par l'amélioration de sa recyclabilité et la limitation de sa dangerosité. Etablir un lien entre ces deux dimensions de la prévention apparaît nécessaire pour assurer la compatibilité de ce texte de loi avec les objectifs du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement mais surtout avec le droit communautaire¹ ;

– un amendement visant à autoriser l'**harmonisation de la gestion des déchets en fonction d'un bassin économique ou d'un bassin de vie en permettant de sortir du périmètre administratif** et de donner ainsi plus de cohérence aux projets dans le respect du principe de proximité. Il apparaît logique, en effet, d'éviter les situations absurdes dans lesquelles l'utilisation d'une installation de traitement des déchets d'un département voisin est impossible alors qu'elle est plus pertinente du point de vue économique et environnemental.

– un amendement qui vise à **faire face aux situations potentielles d'indisponibilité des installations de traitement des déchets**. Il s'agit de pouvoir faire face aux risques de panne ou de non disponibilité des installations pour des raisons non prévisibles. En effet, étant donné que l'objectif est par ailleurs de dimensionner les capacités des installations au plus juste, il n'y aura plus de réserve de capacité en cas d'indisponibilité temporaire des installations. Or le service d'élimination des déchets doit pouvoir continuer à fonctionner pendant la période de recherche d'autres solutions.

– un amendement qui vise à **mettre en cohérence la périodicité de révision des plans** départementaux et interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés **avec la directive cadre communautaire sur les déchets 2008/98²** qui prévoit une révision des plans tous les 6 ans.

Sur la proposition de M. Jean Bizet, votre commission a également adopté un amendement **permettant de prendre en compte des évolutions démographiques et économiques dans la définition des objectifs de prévention à la source des déchets produits**.

Sur la proposition de MM. Jean-Jacques Mirassou, Gérard Miquel et des membres du groupe socialiste et apparentés, elle a aussi adopté un amendement **autorisant les collectivités responsables de la collecte et du**

¹ En effet, les articles 9 et 29 de la directive cadre 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets (prévention des déchets et programmes de prévention des déchets) prévoient ces deux dimensions. L'article 29 dispose ainsi que : « Les Etats membres fixent les points de référence qualitatifs ou quantitatifs spécifiques appropriés pour les mesures de prévention des déchets adoptées de manière à suivre et à évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures et peuvent fixer des objectifs et des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs spécifiques ».

² Article 30 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives : « Les Etats membres veillent à ce que les plans de gestion des déchets et les programmes de prévention des déchets soient évalués au moins tous les six ans et révisés, s'il y a lieu ».

traitement des déchets à définir un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 78 bis (nouveau)
(Article L. 541-10-4 du code de l'environnement)

Commentaire : cet article additionnel modifie l'article L. 541-10-4 du code de l'environnement pour éviter les risques de confusion.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-10-4 a été introduit par la loi de finances pour 2009 afin d'instaurer la responsabilité élargie du producteur (REP) pour l'ensemble des produits chimiques pouvant représenter un risque significatif pour la santé et l'environnement.

Il dispose ainsi « *qu'à compter du 1^{er} janvier 2010, toute personne physique ou morale qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national des peintures, vernis, solvants, détergents, huiles minérales, pesticides, herbicides, fongicides et autres produits chimiques pouvant représenter un risque significatif pour la santé et l'environnement est tenue de prendre en charge techniquement et financièrement la collecte et l'élimination des déchets ménagers desdits produits (contenants et contenus). Ces produits doivent faire l'objet d'une signalétique point rouge afin d'éviter aux usagers de les faire collecter en mélange avec les déchets municipaux résiduels. A partir du 1^{er} janvier 2010, tout émetteur sur le marché ne respectant pas cette obligation est soumis à la taxe générale sur les activités polluantes* ». Les modalités d'application de cet article étant fixées par décret.

II. La position de votre commission

Votre commission a souscrit à l'analyse de votre rapporteur, considérant qu'une nouvelle rédaction de ce dispositif serait la bienvenue afin d'éviter tout risque de confusion. **Il apparaît en effet inutile et source de confusion de mentionner une liste arbitraire et non exhaustive de produits dans la loi** tels que les peintures, vernis, solvants, détergents, huiles minérales, pesticides, herbicides et fongicides. Le champ exact de cette filière sera donc précisé plus opportunément par décret.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 78 ter (nouveau)

(Article L. 541-10-8 [nouveau] du code de l'environnement)

Clarification de la signalétique « Point vert »

Commentaire : cet article additionnel vise à rendre plus significative la signalétique point vert pour le consommateur.

I. Le droit en vigueur

La signalétique « point vert » existe depuis le 16 juin 1992, la société anonyme de droit privé Eco-Emballages étant le titulaire exclusif en France des droits sur cette marque dans la continuité de la directive Emballages de 1992. Il ne s'agit pas d'une obligation légale mais d'un accord volontaire à l'échelle européenne.

Le « point vert » indique l'adhésion des entreprises au financement du programme des deux sociétés agréées : Eco-Emballages et Adelphe. **La présence de ce logo ne signifie pas que tous ces emballages sont recyclables ou recyclés. Il signifie que le producteur a rempli son obligation légale de contribution financière à la gestion des déchets d'emballages** au regard de la directive emballages de 1992, sans pour autant garantir que le produit estampillé a réellement payé le point vert. En effet, seule la partie des emballages consommés par les ménages est réellement prise en compte dans le calcul de la contribution d'une entreprise alors que cette entreprise peut également pour des raisons de processus industriel, apposer le point vert sur toute sa production.

Une autre ambiguïté réside dans l'anneau en forme de triangle avec trois flèches symbolisant le recyclage. Il est apposé sur des produits ou emballages qui sont recyclables ou qui sont censés contenir des produits recyclés. Ce sigle renforce la confusion car ce sigle est apposé sur tous les produits, qu'ils entrent ou non dans les consignes de tri.

Le « point vert » délivré par Eco-Emballages est, avant d'être un logo, une marque. La société allemande Dual System Deutschland (DSD) est titulaire des droits sur la marque logo « point vert » dans presque la totalité des pays du monde et la gestion de cette marque est assurée par la société belge Pro Europe. Il s'agit d'une initiative volontaire et non d'une obligation

légale. C'est la raison pour laquelle, il ne peut être envisagé de modifier le point vert lui-même mais d'ajouter une information ou une signalétique à côté du point vert. Cette initiative est d'ailleurs parfaitement en cohérence avec l'engagement d'un étiquetage environnemental sur les produits de grande consommation prévus par l'article 85 du présent projet de loi.

II. La position de votre commission

L'un des principaux objectifs du Grenelle de l'Environnement sur la partie « Déchets » consiste à atteindre 75 % de recyclage des emballages ménagers en 2012. **Votre commission estime que cet objectif ne pourra être atteint sans lever enfin l'ambiguïté du point vert.** Après 15 ans d'existence, il est temps de proposer un message clair sur le produit aux consommateurs désormais sensibilisés mais mal informés. Il convient en effet de rendre cette signalétique significative pour le consommateur et l'aider dans son acte d'achat à faire le choix du produit recyclable, et dans son acte de tri.

Votre commission constate en effet que la majorité de la population reste persuadée que le point vert signifie « recyclable » voir même « recyclé » alors qu'il indique uniquement le paiement de l'éco-contribution. C'est pourquoi il est essentiel et désormais urgent que le point vert informe également sur le fait que l'emballage entre ou non dans les consignes de tri. Un tel dispositif est parfaitement conciliable avec la diversité des modes de collecte des emballages dans toutes les collectivités françaises et permettra d'améliorer les performances de tri mais aussi de limiter les refus dont le coût de tri puis d'élimination est très élevé.

La mise en place d'une telle information permettra également de faire prendre conscience du nombre encore important d'emballages n'entrant pas dans les consignes de tri (la plupart des emballages plastiques hors bouteilles), ce qui devrait inciter les producteurs à davantage assumer leurs emballages non recyclables dans les conditions actuelles et à envisager de nouvelles filières de recyclage pour ces gisements.

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.</p>

Article 78 quater (nouveau)
(Article L. 541-10-7 [nouveau] du code de l'environnement)

Responsabilité élargie du producteur pour la filière d'ameublement

Commentaire : cet article additionnel met en place une responsabilité élargie du producteur pour les déchets d'ameublement des ménages.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe, à l'heure actuelle, aucun dispositif de REP pour la filière de l'ameublement en France. Or, le gisement des encombrants est aujourd'hui en pleine explosion dans les déchetteries françaises. C'est pourquoi la mise en place d'une responsabilité des producteurs permettra, d'une part, d'alléger le coût de la gestion des déchets pour les collectivités et leurs contribuables et, d'autre part, de favoriser la réduction à la source, le recyclage, la réutilisation et la valorisation de ces déchets, en particulier dans le cadre des « ressourceries » et « recycleries ».

II. La position de votre commission

Votre commission considère que la mise en place d'un dispositif de responsabilité et de financement de la gestion des déchets d'ameublement des ménages est aujourd'hui pleinement justifiée. En effet, chaque Français produit annuellement entre 50 et 100 kilos de déchets encombrants, dont une partie substantielle de déchets d'ameublement représentant au moins 20 kilos. Or ces déchets sont aujourd'hui totalement à la charge des collectivités locales, sauf lorsqu'il existe un circuit de récupération, et sont malheureusement rarement valorisés.

La mise en place de cette REP est essentielle pour atteindre les objectifs chiffrés de recyclage prévu à l'article 41 du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 79

(Articles L. 541-14-1 et L. 655-6-1 [nouveaux] du code de l'environnement et article L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales)

Plan départemental de traitement des déchets issus des chantiers du BTP

Commentaire : cet article rend obligatoire les plans de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment ou des travaux publics et précise les modalités de leur élaboration et leur contenu.

I. Le droit en vigueur

Actuellement la planification en matière de déchets du BTP existe dans de nombreux départements mais de manière **optionnelle**. **Sans caractère obligatoire, des plans départementaux de gestion des déchets du BTP** ont ainsi été réalisés ou sont en cours de réalisation dans la majorité des départements avec une **valeur indicative**. Selon l'ADEME, à ce jour, 75 plans départementaux ont été approuvés et une vingtaine est en cours d'élaboration.

Ces plans, jusque là élaborés dans le cadre de démarches volontaires¹, permettent pourtant de développer la bonne gestion de ces déchets en augmentant leur recyclage et leur valorisation, notamment par l'identification des besoins d'exutoires (sites de stockage de déchets inertes) et par l'incitation à l'organisation d'un réseau cohérent sur le territoire de collecte, de tri, de regroupement et de valorisation de ces déchets.

Ainsi, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, *« l'hétérogénéité des plans existants, ajouté au fait que tous les départements n'en sont pas nantis, démontre les limites du dispositif actuel et impose de rendre la planification obligatoire »*.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 79 propose de rendre obligatoire **les plans départementaux de gestion des déchets issus du BTP**. Cette institutionnalisation dans la loi doit permettre de les généraliser, de renforcer leur rôle (opposabilité aux tiers notamment) et d'augmenter les moyens affectés à leur réalisation et leur suivi.

Pour cela, **il est proposé de modifier le code de l'environnement** afin d'y insérer un nouvel article prévoyant que *« chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de gestion des déchets issus de chantiers du BTP »*, la région Ile de France étant couverte par un *« plan régional »*. **Les modalités de leur élaboration et leur contenu est**

¹ *Le fait que certains départements soient dotés d'un tel plan et d'autres non peut présenter un risque de contentieux communautaire.*

décliné pour l'ensemble des départements et des dispositions spécifiques sont prévues pour le cas de la Corse et de Mayotte.

S'agissant du contenu, il est prévu que le plan dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets issus du BTP ; recense les installations existantes de transit, de tri, de traitement et de stockage ; énonce les priorités à retenir pour la prévention de la production de déchets et pour la création d'installations nouvelles ; fixe des objectifs de valorisation de la matière des déchets et de diminution des quantités stockées. Il est à noter une certaine souplesse dans le dispositif proposé puisqu'il est prévu que le plan tienne compte des besoins et des capacités des « *zones voisines hors de son périmètre d'application* ».

S'agissant de son élaboration, il est prévu que **le projet de plan** soit élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général¹ en concertation avec une commission consultative composée de représentants du conseil général, des communes et de leurs groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets, de l'Etat, des organismes publics intéressés, des professionnels concernés, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations agréées de consommateurs.

Il est également envisagé que le projet de plan soit **soumis pour avis** au représentant de l'Etat dans le département, à la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes² **et puisse être modifié pour tenir compte de ces avis**, réputés favorables s'ils n'ont pas été formulés dans les trois mois suivant la réception du projet.

Il est enfin prévu que le projet de plan soit soumis à **enquête publique**, puis **approuvé par délibération du conseil général** ou régional pour l'Ile de France.

III. La position de votre commission

Votre commission accueille très favorablement les dispositions de l'article 79 qui répondent à une démarche de planification qu'elle appelle de ses vœux. L'impératif d'une meilleure valorisation des déchets du BTP était ressortie lors des débats consacrés aux déchets dans les tables rondes du Grenelle de l'environnement. A cette occasion, il était apparu nécessaire, comme pour les déchets ménagers et assimilés, de pouvoir décliner localement les grands principes de la gestion des déchets du BTP, à travers une planification départementale.

¹ Du président du conseil régional pour la région Ile de France.

² En Ile de France, il est soumis pour avis au représentant de l'Etat dans la région ainsi qu'aux conseils généraux et aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région.

Sur le plan environnemental, la mise en œuvre de cet article devrait permettre de participer à la **préservation et à l'économie des ressources naturelles non renouvelables**. En effet, en rendant obligatoire les plans de gestion des déchets issus de chantiers du BTP, cet article devrait logiquement contribuer au développement de la **valorisation des matériaux** et permettre **une baisse significative du recours à la mise en décharge et des transports induits**, avec des bénéfices en termes de limitation des risques de pénurie d'exutoires pour les déchets dans les régions confrontées à cette problématique.

Votre commission observe par ailleurs qu'une certaine cohérence a présidé à la détermination du périmètre de ces plans de gestion des déchets du BTP. En effet, **l'échelle retenue** par le projet de loi est celle du **département**, à l'exception de l'Ile de France pour laquelle est prévu un plan régional, **qui était déjà celle des plans facultatifs actuels** et qui est aussi celle des plans de gestion des déchets ménagers et assimilés. Il s'agit selon elle d'une échelle bien adaptée à la problématique de ces déchets, qui doit se concevoir sur des distances géographiques relativement faibles et pour des volumes particulièrement importants.

Aussi, **en termes de procédure d'élaboration des plans et de leur contenu, votre commission relève avec satisfaction** que les dispositions de l'article 79 se situent dans le droit fil de ce qui est pratiqué pour les plans départementaux de gestion des déchets ménagers et assimilés. Cette proposition complète donc opportunément le dispositif de planification existant¹.

Enfin, **sur le plan économique et social, votre commission ne peut que se réjouir de l'impact positif de la mise en œuvre opérationnelle des articles 77 et 79** qui devrait être génératrice d'emplois directs sur le territoire national par le développement du marché de conseil et de maîtrise d'œuvre, mais aussi et surtout d'emplois indirects par le développement d'activités non délocalisables liées à la déconstruction sélective, au recyclage et à la valorisation des déchets du BTP.

Toutefois, si votre commission se félicite de ces dispositions, elle a souhaité, sur la proposition de son rapporteur, enrichir le texte proposé et a adopté deux amendements en ce sens :

– un amendement tendant à **inciter les maîtres d'ouvrages publics à utiliser prioritairement les déchets recyclés de chantiers alentours** plutôt que d'avoir recours à des granulats extraits de carrières plus éloignées. Le plan départemental ou interdépartemental de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics permettra ainsi de développer l'utilisation de matériaux recyclés dans les chantiers du BTP ;

¹ *Le dispositif de planification trouve ses fondements dans la législation communautaire à travers la directive 2006/12/CE du parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets.*

– un amendement qui vise à **autoriser l’harmonisation de la gestion des déchets du BTP en fonction d’un bassin économique ou d’un bassin de vie en permettant de sortir du périmètre administratif** et de donner ainsi plus de cohérence aux projets dans le respect du principe de proximité. Votre commission a ainsi souhaité, par parallélisme des formes et des compétences, appliquer aux plans de gestion des déchets issus de chantiers du BTP la solution qu’elle a adoptée à l’article 78 pour les plans départementaux d’élimination des déchets ménagers et assimilés.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 80

(Article L. 541-21-1 [nouveau] du code de l’environnement)

Collecte sélective des déchets des gros producteurs de déchets organiques

Commentaire : cet article prévoit d’imposer aux grands producteurs et détenteurs de déchets organiques, un tri à la source et une collecte sélective de ceux-ci à des fins de valorisation par compostage ou méthanisation.

I. Le droit en vigueur

Actuellement la valorisation organique des déchets reste faible. Les déchets ménagers et assimilés traités en vue de la valorisation de leur fraction organique ne représentent ainsi qu’un peu plus de 6 % des quantités produites, alors que leur contenu en matières fermentescibles est de l’ordre de 30 %.

Il existe également des gisements concentrés de déchets organiques et peu valorisés : les **déchets de la restauration** dont la production est estimée à plus de 5 millions de tonnes par an (dont plus d’un million de tonnes de déchets alimentaires) et les **déchets du commerce et de la distribution** qui représentent environ 1,5 million de tonnes par an de déchets organiques. Ces déchets connaissent, en règle générale, les mêmes destinations que les ordures ménagères, et sont majoritairement traités par incinération ou mise en décharge. Leur composition et leurs caractéristiques les rendent pourtant beaucoup plus adaptés à une valorisation organique par compostage, voire par méthanisation dans le cas de plus gros gisements.

LE COMPOSTAGE ET LA MÉTHANISATION

Le compostage est une fermentation aérobie, c'est à dire un processus microbiologique de dégradation de la matière organique en présence d'air. Le processus de compostage dégage du CO₂, de l'eau (évaporation) et de la chaleur. Selon les matières compostées, le compost produit représente en masse entre un tiers et la moitié de la masse organique entrante. Le compost est utilisable en tant qu'amendement organique des sols. Un amendement organique a pour objet d'améliorer la qualité du sol en humus, d'augmenter l'activité biochimique, et favoriser l'aération. Le compost n'est pas un engrais même s'il contient généralement des nutriments en quantité significative susceptibles de favoriser la croissance des plantes.

La méthanisation est une digestion anaérobie (en l'absence d'oxygène), qui transforme la matière organique en compost, méthane et gaz carbonique. Les responsables de ce processus naturel sont les bactéries méthanogènes. La méthanisation permet le traitement de déchets fermentescibles en vue d'obtenir la production d'énergie sous forme de biogaz méthane ou un digestat pouvant devenir un compost normé. La méthanisation des déchets s'applique à la plupart des déchets organiques pré-triés : municipaux (déchets alimentaires, journaux, emballages, textiles, déchets verts, sous produits de l'assainissement urbain) ; industriels (boues des industries agroalimentaires, déchets de transformation des industries végétales et animales, fraction fermentescible des déchets industriels banals ; agricoles (déjections d'animaux, substrats végétaux solides).

Source : « l'élu et les déchets », AMORCE.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 80 impose, progressivement et à partir de 2012, aux gros producteurs et détenteurs de déchets organiques, un tri à la source et une collecte sélective de ceux-ci à des fins de valorisation. Pour cela, il est proposé d'insérer dans le code de l'environnement, un nouvel article L. 521-41-1.

La mesure proposée **ne s'applique qu'aux personnes physiques ou morales qui produisent ou détiennent de grandes quantités de déchets organiques**, et concerne donc les gisements concentrés.

Un décret en Conseil d'Etat devra préciser les modalités d'application de cette disposition, en particulier les catégories de producteurs visées, le calendrier d'application (qui pourra dépendre des quantités de déchets produites) ainsi que les objectifs de la collecte sélective. Ce décret sera, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, largement concerté avec les acteurs concernés. L'Etat sera également concerné en tant que producteur de tels déchets par l'exploitation de ses cantines ou de ses espaces verts notamment.

Selon le seuil qui définira un « gros producteur » de biodéchets, l'estimation du nombre d'établissements concernés de la restauration et de la distribution et des volumes correspondants de déchets organiques est la suivante :

	Restauration		Distribution		Total	
	Etablissements concernés	Bio déchets (1 000 t/an)	Etablissements concernés	Bio déchets (1 000 t/an)	Etablissements concernés	Bio déchets (1 000 t/an)
Seuil de 10 t/an	19 000	640 kt	13 000	780 kt	32 000	1 420 kt
Seuil de 30 t/an	5 500	430 kt	6 000	580 kt	11 500	1 010 kt
Seuil de 100 t/an	1 200	200 kt	1 600	350 kt	2 800	550 kt

Source : Etude d'impact annexée au projet de loi.

III. La position de votre commission

Votre commission est persuadée que la réalisation de l'objectif du Grenelle de l'environnement d'augmenter significativement le taux de valorisation de la matière organique des déchets impose de développer sensiblement le compostage et la méthanisation¹. Comme l'indique l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, « *le développement de ces modes de traitement devra être facilité par la mise en place de collectes sélectives performantes* ». Si la collecte sélective dans l'habitat n'est pas des plus faciles à organiser, il semble possible de faire des progrès significatifs auprès de producteurs ou détenteurs de déchets organiques en grande quantité. Ainsi en est-il par exemple des restaurants (cantines publiques, restauration commerciale) de grande taille, des marchés ou encore des grands espaces verts.

Votre commission accueille donc positivement le dispositif proposé, dans la mesure où il vise particulièrement les gisements concentrés de déchets organiques peu valorisés jusqu'à présent. Il a vocation à s'appliquer surtout aux collectivités locales et aux entreprises privées.

- **Un tel dispositif permettra d'abord de limiter le mélange initial de la fraction organique avec d'autres déchets,** qui impose un tri ultérieur coûteux et pénalisant pour la filière. De plus, les principales filières d'élimination des déchets les plus couramment mises en œuvre actuellement sont mal adaptées à des déchets fermentescibles riches en eau : leur incinération se fait avec un mauvais rendement énergétique, et leur enfouissement entraîne d'importantes émissions de biogaz, puissant gaz à effet de serre qui peut en outre être à l'origine de nuisances olfactives.

- **Les effets attendus de cette mesure sont ensuite d'orienter la plus grande partie de ces déchets vers la valorisation organique par retour au sol.** Cette valorisation est particulièrement précieuse pour recharger certains sols en matière organique et éléments fertilisants alors même que de nombreuses régions sont en situation d'appauvrissement de la qualité des

¹ Les coûts moyens des traitements de compostage, de méthanisation ou d'incinération sont du même ordre de grandeur : de l'ordre de 70 à 80 euros la tonne hors collecte.

sols¹. L'efficacité d'une telle mesure dépendra d'ailleurs de la qualité de la valorisation organique (qualité des composts retournant aux sols).

● **Il résultera également de cette nouvelle obligation, le développement d'une énergie renouvelable** pour la part des déchets qui pourront être traités par méthanisation.

● Enfin, au delà de la valorisation matière et énergétique des biodéchets par compostage ou méthanisation, **le dispositif proposé devra permettre le détournement d'une quantité équivalente de déchets des autres modes d'élimination que sont l'incinération et le stockage.**

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté deux amendements :

– un amendement rédactionnel permettant de **corriger une erreur de référence dans le dispositif ;**

– un amendement tendant à préciser que l'Etat prendra les mesures nécessaires afin de **développer et sécuriser les débouchés de la valorisation organique**. La collecte sélective des biodéchets ne peut en effet se faire sans l'existence de débouchés réels et pérennes. Sans cela les conséquences financières pour les collectivités seront particulièrement lourdes.

Votre commission a également adopté, sur la proposition de MM. Jacques Muller, Jean Desessard, et Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumedienne-Thiery et Dominique Voynet, deux autres amendements :

– un amendement **précisant que le tri par le biais des collectes sélectives performantes de déchets organiques s'effectuera bien « à la source »**. Elle a considéré que le tri à la source de la partie fermentescible des déchets permettra effectivement une meilleure qualité du compost produit et de séparer les flux allant en valorisation organique des autres flux restant dans le système de traitement traditionnel ;

– un amendement **précisant que la valorisation matière des déchets organiques vise tout à la fois la limitation des émissions de gaz à effet de serre et le retour au sol.**

Votre commission a enfin adopté, sur la proposition de MM. Jean-Jacques Mirassou, Gérard Miquel et des membres du groupe socialiste et apparentés, **un amendement créant, à partir du 1^{er} janvier 2010, une conférence départementale de gestion des débouchés des composts.**

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Selon l'ADEME, 60 % des sols français sont considérés comme dégradés et trois à quatre millions d'hectares de sols agricoles sont touchés chaque année par l'érosion.

Article 81

(Article L. 541-25-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Limitation des capacités d'élimination ou d'enfouissement des déchets

Commentaire : cet article propose de limiter, dans chaque territoire, les capacités d'élimination ou d'enfouissement des déchets afin de favoriser la prévention et le recyclage.

I. Le droit en vigueur

Actuellement les articles L. 541-22 à L. 541-30-1 du code de l'environnement déterminent les règles applicables aux installations ayant pour objet l'élimination des déchets. Aucune disposition ne limite aujourd'hui les capacités de traitement des déchets ménagers et assimilés.

Or dans le cadre du Grenelle de l'environnement les partenaires ont convenu, pour les autorisations de nouvelles installations de traitement, de **limiter les capacités d'incinération et de mise en décharge à 60 % du total du gisement de déchets sur le territoire concerné.**

II. Le dispositif du projet de loi

Il est proposé de créer, après l'article L. 541-25 du code de l'environnement, un nouvel article prévoyant que **l'autorisation d'exploiter une installation d'incinération ou une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés fixe une limitation de la capacité de traitement annuelle.** Cette limite ne s'applique toutefois pas en cas de transfert de déchets en provenance d'une installation provisoirement arrêtée et située dans un département limitrophe.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application de cet article, notamment **les modalités de calcul de la capacité de traitement susceptible d'être autorisée.**

III. La position de votre commission

Votre commission observe en premier que les articles 78 et 81 sont à considérer dans le cadre d'une vision globale de la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés, dont les objectifs¹ ont été validés lors du Grenelle de l'environnement et repris dans le cadre de la loi de programme en découlant. Plus précisément l'article 81 doit permettre de décliner, au niveau de chaque installation d'incinération et de stockage de déchets ménagers et assimilés, l'engagement du Grenelle de l'environnement qui vise à ce que, sur une zone homogène les capacités de traitement dans les installations thermiques et de stockage, évaluées à l'occasion de l'implantation d'une nouvelle installation, ne dépassent pas à terme 60 % du gisement total de déchets.

Votre commission relève également que cette mesure, cohérente avec les autres mesures du Grenelle de l'environnement, doit permettre de ne pas handicaper les efforts en matière de prévention de la production de déchets et ceux en matière de valorisation. En effet, actuellement, les plans d'élimination de déchets ne prévoient généralement pas de limite de capacité pour les installations d'incinération et de stockage de déchets ultimes. Or, l'article 78 du présent projet de loi vise précisément, par la planification, à fixer des objectifs de prévention et une valorisation d'au moins 40 % des déchets produits sur les territoires couverts par les plans. Dès lors, une des conditions de réussite dans la prévention et la valorisation reposera nécessairement sur l'introduction d'un objectif chiffré, corrélé à une limite de capacité de traitement qui devra être définie par les arrêtés d'autorisation des installations.

Si votre commission se félicite de ces dispositions qui visent à encourager la prévention et le recyclage par la fixation de contraintes sur les capacités annuelles de traitement, elle estime toutefois qu'il conviendra de veiller aux conditions qui seront précisées² pour l'application de ces contraintes, notamment en termes de définition du gisement concerné, de manière à préserver l'existence d'exutoires suffisants pour l'ensemble des différents types de déchets produits sur les territoires. Il est en effet important que la totalité du territoire français soit doté d'un réseau d'installations de traitement et de stockage suffisant pour écarter tout risque de pénurie. La survenance d'un tel risque ne pourrait qu'engendrer des dommages en termes d'impacts environnementaux (transports de longue

¹ Réduire de 5 kg par habitant et par an, chaque année pendant cinq ans, la production d'ordures ménagères ; atteindre en 2012 un taux d'orientation vers le recyclage matière ou organique de 35 % des déchets ménagers et assimilés (et 45 % en 2015) ; passer de 60 % en 2006 à 75 % en 2012 de recyclage des emballages ménagers ; diminuer de 15 % à horizon 2012 les déchets destinés à l'enfouissement ou à l'incinération.

² Article 81 alinéa 3 : « Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article et notamment les modalités de calcul de la capacité de traitement susceptible d'être autorisée ». Il spécifiera en particulier, les caractéristiques de la zone à considérer, les conditions de prise en compte des capacités d'incinération et de stockage de déchets ménagers et assimilés déjà autorisées sur cette zone et les circonstances locales à prendre en compte.

distance) ou de hausse des coûts (hausse des prix prévisible si les besoins dépassent les capacités disponibles).

C'est pourquoi elle estime qu'il convient de conserver des marges de souplesse dans l'accessibilité à différents gisements, y compris issus de territoires voisins, notamment pour limiter des risques de pénuries d'exutoires ou de crises ponctuelles.

Du point de vue des effets économiques, sociaux et environnementaux prévisibles, votre commission reste donc prudente quant à la mise en œuvre de cette mesure. En effet, celle-ci est susceptible d'avoir temporairement et localement un effet sur les prix de marché du stockage des déchets, probablement à la hausse par tension sur les sites existants. Elle observe toutefois qu'en Allemagne, il s'est produit l'inverse, puisque la limitation réglementaire drastique des flux enfouis a plutôt entraîné une baisse des prix en raison du souhait des exploitants de rentabiliser au plus vite leurs investissements.

Votre commission espère donc, à plus long terme, que la baisse moyenne du dimensionnement des installations, qui induira une hausse modérée des coûts à la tonne traitée par limitation des effets d'échelle, soit largement compensée par : les coûts de transport moindres ; les économies de coûts de collecte et de traitement grâce à la réduction de la production de déchets ; l'augmentation de la valorisation, dont la rentabilité augmente avec la hausse du coût des matières premières. Ces effets attendus généreront vraisemblablement des économies pour les collectivités locales et les entreprises, mais aussi des impacts positifs en termes économiques et sociaux par l'économie de matières premières, la création d'emplois non délocalisables, le développement de filières éco-industrielles à fort potentiel d'exportation.

Votre commission juge enfin qu'il est pertinent de ne pas inscrire dans la loi de formules précises concernant la limitation des capacités de traitement. Elle considère en effet, qu'il est préférable de recourir à l'instrument du décret en Conseil d'Etat qui permettra à la fois de répondre à l'objectif de précision tout en autorisant une adaptation aux contraintes locales dans les territoires¹.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Ainsi le seuil de 60 % ne pourra vraisemblablement pas être strictement respecté partout, par exemple dans les territoires insulaires ou ultramarins.

TITRE VI

GOUVERNANCE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux entreprises et à la consommation

Article 82

(Article L. 214-12 du code monétaire et financier)

Prise en compte par les gérants de portefeuilles des préoccupations de développement durable

Commentaire : cet article oblige les gérants de portefeuilles à indiquer dans leur rapport annuel s'ils tiennent compte ou non des préoccupations de développement durable.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 214-12 du code monétaire et financier dispose que **l'Autorité des marchés financiers (AMF) définit les conditions dans lesquelles les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) doivent informer leurs souscripteurs** et peuvent faire l'objet de publicité, en particulier audiovisuelle, ou de démarchage. Il prévoit également que les statuts ou le règlement des OPCVM ainsi que les documents destinés à l'information de leurs porteurs de parts ou actions **sont rédigés en français**, ou par exception, dans des conditions fixées par le règlement général de l'Autorité des marchés financiers, dans une langue usuelle en matière financière compréhensible par les investisseurs auxquels l'information est destinée.

A l'heure actuelle, **il n'existe aucune obligation pour les gestionnaires d'OPCVM de considérer les impacts sociaux et environnementaux de leur politique d'investissement.**

Pourtant chez les investisseurs, la prise en compte du comportement social et environnemental des entreprises se développe avec les démarches d'investissement socialement responsable (ISR). **L'ISR consiste à choisir les actions, les obligations ou les produits de taux en prenant en compte des critères de risques sociaux et environnementaux** ayant un éventuel impact financier, en sélectionnant les entreprises ou pays les plus méritants (le « *best in class* ») ou encore en refusant certains secteurs d'activité. Il existe également des fonds thématiques (environnementaux ou sociaux) ainsi que des

fonds solidaires qui ne sont pas généralement considérés comme de l'ISR à proprement parler.

Selon Novethic, une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, la finance ISR représentait 30 milliards d'euros sur les 2.360 milliards d'euros d'actifs gérés par des sociétés de gestion en France en 2008. 75 % de la finance ISR est le fait des investisseurs institutionnels (Fonds de réserve pour les retraites, Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique, etc.).

Depuis une dizaine d'année les sociétés de gestion élaborent des fonds ISR qui ont la particularité de prendre en compte des critères sociaux, environnementaux et de bonne gouvernance (dit « ESG ») pour choisir les entreprises dans lesquelles elles investissent. Fin 2008, on comptait 63 sociétés de gestion qui commercialisaient des « OPCVM-ISR ». L'enveloppe gérée par ces fonds est en croissance constante, alors que les fonds « classiques » accusent un recul sur l'année 2008.

Toutefois, ces fonds sont autoproclamés ISR et il n'existe pas, pour le moment, de doctrine partagée pour déterminer lesquels ont vraiment adopté une démarche pertinente. L'Association Française de Gestion et le Forum pour l'Investissement Responsable ont proposé un code de transparence qui s'applique de façon volontaire et le site Internet de Novethic¹ donne une évaluation de la qualité de la démarche de ses fonds.

Depuis 2001, il existe un cadre législatif en rapport avec l'ISR. Deux lois ont introduit des références à ce type de placements. Il s'agit de la loi 2001-624 du 17 juillet 2001 qui institue le Fonds de Réserve pour les Retraites et la loi 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale. Ces deux lois contiennent des dispositions incitant à prendre en compte des critères sociaux et environnementaux dans les politiques d'investissement du Fonds de réserve pour les retraites et dans l'épargne salariale.

En revanche pour les OPCVM, c'est à dire pour les placements collectifs ouverts, destinés notamment aux investisseurs particuliers, il n'existe aucun cadre juridique. En l'absence d'une doctrine unifiée permettant de légiférer sur la labellisation ISR, il semble utile de demander plus de transparence aux gestionnaires de ces fonds.

II. Le dispositif du projet de loi

Il est proposé **d'obliger les gérants de portefeuilles à indiquer dans leur rapport annuel s'ils prennent en compte ou non les préoccupations du développement durable et, le cas échéant, à préciser la manière dont ils le font.** Ceux-ci conservent toutefois une totale liberté dans l'utilisation ou non de critères extra-financiers dans le choix de leurs placements.

¹ *Novethic pourrait prochainement proposer un label ISR.*

Le dispositif proposé complète donc l'article L. 214-12 du code monétaire et financier par un nouvel alinéa prévoyant que la SICAV ou la société de gestion mentionne dans son rapport annuel si elle a pris en compte dans sa politique d'investissement des critères relatifs au respect d'objectifs sociaux, environnementaux ou de qualité de gouvernance. Celle-ci devra en outre préciser la nature de ces critères et la façon dont elle les applique. Enfin, elle devra indiquer comment elle exerce les droits de vote attachés aux instruments financiers résultants de ces choix.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de ces dispositions de nature selon elle à sensibiliser les acteurs financiers aux enjeux sociaux et environnementaux de leurs politiques d'investissement. Cette prise de conscience paraît aujourd'hui indispensable si l'on souhaite réellement assurer la transition écologique de notre économie. En effet, « l'économie financière », doit, au même titre que « l'économie réelle », prendre en compte les préoccupations environnementales dans son développement. Pourtant, on constate aujourd'hui que les investisseurs, et notamment les particuliers, n'ont pas toujours conscience des possibilités offertes par les produits financiers dits « responsables ». Le développement de l'ISR apparaît donc comme un excellent moyen pour les actionnaires, qui veulent avoir des informations sur les pratiques sociales et environnementales des entreprises dans lesquelles ils investissent, **de différencier les fonds classiques des autres fonds.**

C'est pourquoi, votre commission considère qu'il est pertinent de vouloir orienter l'investissement des épargnants vers les entreprises ayant les meilleures pratiques en matière de développement durable. En plus d'une amélioration des conditions de financement de l'économie qui est positive pour la croissance en général, cette disposition tend à favoriser des entreprises qui adoptent des comportements responsables au delà même des exigences réglementaires et en définitive une « croissance verte ».

Votre commission observe enfin que la mesure proposée n'engendrera pas de coûts excessifs pour les gestionnaires d'OPCVM, qui ont déjà l'habitude de réaliser des documents contenant ces informations et permettra justement de systématiser ce type de publication afin de sortir du marché les fonds qui se prétendent ISR sans donner une information pertinente sur leur démarche.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté deux amendements visant à préciser et améliorer le dispositif proposé :

– un amendement rendant **obligatoire et non pas facultatif la prise en compte de critères relatifs au respect d'objectifs sociaux, environnementaux ou de qualité de gouvernance** dans la politique d'investissement des SICAV ou sociétés de gestion ;

– un amendement **renforçant la normalisation des informations** qui seront fournies par les gestionnaires de portefeuilles en matière d'ISR.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 83

(Articles L. 225-102-1 et L. 823-16 du code de commerce, article L. 114-7 du code de la mutualité, article L. 511-35 du code monétaire et financier, article L. 322-26-2-2 du code des assurances, article L. 524-2-1 du code rural et article 8 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération)

Obligation pour les entreprises de plus de 500 salariés de présenter un bilan social et environnemental

Commentaire : cet article étend à toutes les entreprises de plus de 500 salariés l'obligation, fixée par la loi relative aux nouvelles régulations économiques, de présenter un bilan social et environnemental.

I. Le droit en vigueur

Depuis les années 1990, certaines entreprises multinationales ont mis en œuvre des démarches de responsabilité sociétale (RSE). Des entreprises pionnières ont commencé à publier des informations sociales et environnementales pour mettre en avant leurs bonnes pratiques et valoriser leur démarche devant les salariés, les investisseurs ou les consommateurs. Cette tendance s'est généralisée au cours de la dernière décennie parmi les plus grands groupes. Ainsi, selon les chiffres donnés par la *Global Reporting Initiative*¹, plus de 3.000 entreprises ont publié un rapport de développement durable en 2008.

De nombreux outils, guides et réseaux d'échange de bonnes pratiques aident donc les grandes entreprises à concevoir leur démarche de RSE et à communiquer sur leurs efforts. Mais aujourd'hui ce développement connaît une nouvelle dynamique avec l'arrivée de PME qui,

¹ La « Global Reporting Initiative » (GRI) est une structure de parties prenantes ou partenaires (monde des affaires, sociétés d'audit, organisation de protection des droits de l'homme, de l'environnement, du travail et des représentants de gouvernements) qui crée un cadre de travail commun pour l'élaboration des rapports développement durable. Créée en 1997, la GRI a publié une première version de ses lignes directrices en 1999. Le respect de ce texte par les entreprises est totalement volontaire, et il n'existe pas de procédure de vérification de leur application.

soit de manière volontaire, soit à la demande de leurs donneurs d'ordres, commencent à communiquer sur leur prise en compte du développement durable.

Les appels à la mise en œuvre de la responsabilité sociétale des entreprises se sont multipliés au niveau mondial¹ et les débats qui ont eu lieu au niveau européen n'ont pas abouti pour l'instant à une politique commune ambitieuse².

En se dotant, dès 2001, d'un dispositif juridique, la France a fait œuvre de pionnière par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne. Pour promouvoir les démarches volontaires auprès des entreprises françaises, l'article 116 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) a introduit un alinéa au sein de l'article L. 225-102-1 du code de commerce. **Il est demandé aux entreprises de préciser dans leur rapport de gestion la manière dont elles prennent en compte les impacts sociaux et environnementaux de leur activité.** Cette disposition législative est complétée par un décret qui indique les thématiques qui doivent être envisagées. **Seules les entreprises qui ont recours à l'épargne sur le marché réglementé sont concernées par cette disposition.**

Lors des débats sur le projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, les parlementaires avaient amendé l'article 46 en demandant **la réalisation d'un bilan du dispositif de la loi NRE en préalable à son élargissement.**

**L'ARTICLE 46 DU PROJET DE LOI DE MISE EN ŒUVRE
DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT**

Article 46 : « La qualité des informations sur la manière dont les sociétés prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité et l'accès à ces informations constituent des conditions essentielles de la bonne gouvernance des entreprises. Le Gouvernement étudiera, **sur la base d'un bilan public de l'application de l'article 116 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques**, en associant les parties concernées, les conditions dans lesquelles l'obligation de faire figurer dans le rapport annuel destiné à l'assemblée générale des actionnaires ces informations environnementales et sociales :

¹ *Les Principes directeurs de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), la Déclaration tripartite de l'Organisation internationale du travail (OIT), le Pacte Mondial proposé par l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou encore la déclaration du G8 de 2007.*

² *On notera toutefois que l'Union européenne encourage les entreprises à travers un livre vert publié en 2001 et des communications (dont celle du 22 mars 2006, COM (2006)136 final, « faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociétale des entreprises ». Une initiative a également été lancée par des entreprises européennes sous le nom d'Alliance européenne pour la « Re ».*

a) Pourrait être étendue à d'autres entreprises, en fonction de seuils atteints par le chiffre d'affaires, le total de bilan ou les effectifs salariés, y compris celles dans lesquelles l'État détient directement ou indirectement une participation majoritaire ;

b) Pourrait inclure l'activité de la ou des filiales de toutes les entreprises soumises à cette obligation ;

c) Pourrait comprendre des informations relatives à la contribution de l'entreprise au développement durable.

Le MEEDDAT a donc consulté les acteurs concernés en lançant un appel à contribution en février 2009. Un bilan public de la loi sera bientôt disponible sous la forme d'une synthèse des 23 contributions reçues qui émanent des principales organisations concernées (entreprises, syndicats, associations, ONG). **De cette consultation, il ressort que la loi a contribué à la mobilisation des entreprises en faveur du développement durable. Cependant, sa mise en œuvre est encore insuffisante et elle n'est pas appliquée avec rigueur par une partie des entreprises concernées du fait d'une interprétation peu stratégique du dispositif et de l'insuffisance de l'animation par les pouvoirs publics.**

II. Le dispositif du projet de loi

l°) L'extension du périmètre d'application de l'article 116 de la loi NRE à compter du 1^{er} janvier 2011.

Il est tout d'abord proposé de modifier l'article L. 225-102-1 du code de commerce afin **d'étendre à toutes les entreprises qui ne répondent pas aux définitions française et communautaire de la petite et moyenne entreprise (PME) l'obligation d'inclure dans leur rapport de gestion des données sociales et environnementales.** Cette obligation avait été introduite dès 2001 dans le code de commerce par la loi sur les nouvelles régulations économiques dite « NRE » mais ne concernait que les sociétés commerciales recourant à l'épargne publique sur le marché réglementé, soit environ 650 entreprises de taille variable puisque l'on retrouvait à la fois des multinationales et des entreprises de taille plus modeste.

Le dispositif proposé ne visera donc pas les PME mais les entreprises employant plus de 500 salariés dont le total de bilan est supérieur à 43 millions d'euros¹, à condition qu'elles aient également l'obligation d'établir un bilan social ou qu'elles aient recours à l'épargne publique. Par ailleurs la liste des informations à fournir fera l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

L'article 83 tire également les conséquences de cette nouvelle obligation en proposant de modifier une série de dispositions afin de viser

¹ L'établissement de ce seuil doit être fixé par décret en Conseil d'Etat.

également les sociétés dont le régime juridique n'est pas défini dans le code de commerce mais qui ont également des impacts importants du fait de leur nombre de salariés ou de leur secteur d'activité :

– l'article L. 114-17 du code de la mutualité afin que les **mutuelles d'assurances** soient concernées par cette obligation ;

– l'article L. 511-35 du code monétaire et financier afin que les **établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les compagnies financières** soient concernées par cette obligation ;

– l'article L. 322-26-2-2 du code des assurances afin que les **sociétés d'assurance mutuelles** soient concernées par cette obligation ;

– l'article L. 524-2-1 du code rural afin que les **sociétés coopératives agricoles** soient concernées par cette obligation ;

– l'article 8 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération afin que les **sociétés coopératives** soient concernées par cette obligation.

II°) L'extension des obligations de « reporting » de la loi NRE au périmètre de consolidation comptable à compter du 1^{er} janvier 2011.

Il est ensuite proposé, dans les cas où la société établit des comptes consolidés, que **les informations fournies portent sur la société elle-même ainsi que sur chacune des sociétés qui sont ses filiales** au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce¹, ou qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-3 du même code².

III°) La modification du rôle des commissaires aux comptes.

Il est enfin proposé de modifier l'article L. 823-16 du code de commerce³ afin de **préciser le rôle des commissaires aux comptes dans le**

¹ Article L. 233-1 : « Lorsqu'une société possède plus de la moitié du capital d'une autre société, la seconde est considérée, pour l'application du présent chapitre, comme filiale de la première ».

² Article L. 233-3 : « Une société est considérée comme en contrôlant une autre : 1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ; 2° Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ; 3° Lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ; 4° Lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société. Elle est présumée exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne ».

³ En vertu de cet article, les commissaires aux comptes doivent porter « à la connaissance, selon le cas, de l'organe collégial chargé de l'administration ou de l'organe chargé de la direction et de l'organe de surveillance, ainsi que, le cas échéant, du comité spécialisé agissant sous la

cadre du contrôle des rapports réalisés par les entreprises en introduisant dans leur mission l'obligation de vérifier la présence d'information extra-financières. Ainsi, il est prévu que ceux-ci aient l'obligation de signaler par un avis adressé au conseil d'administration ou au directoire que les obligations légales en matière d'informations sociales et environnementales sont bien remplies, seules celles relatives à la prise en compte des impacts sociaux et environnementaux étant exigibles.

III. La position de votre commission

Votre commission accueille avec satisfaction les dispositions tendant à une meilleure prise en compte des données sociales et environnementales par les entreprises dans leurs rapports de gestion. Il est aujourd'hui indispensable que les entreprises fassent état de l'impact de leurs activités en ce domaine, notamment les plus grandes d'entre elles, afin d'encourager la promotion d'un modèle d'entreprise « éco-responsable ». Votre commission relève à cet égard que l'obligation pour les sociétés commerciales recourant à l'épargne publique d'inclure dans leurs rapports de gestion des données sociales et environnementales a permis de développer des démarches de responsabilité sociétale.

Votre commission est par ailleurs persuadée que les entreprises peuvent tirer un double avantage à mieux prendre en considération les externalités sociales et environnementales de leurs activités : d'une part elles se prémunissent contre les risques en matière d'image de marque, de poursuites judiciaires, de conflits sociaux ou de conflits de voisinage ; d'autre part, en se préparant aux évolutions réglementaires, elles mènent des réflexions qui les conduisent à identifier des opportunités de développement ou d'amélioration de la compétitivité. Certaines PME, qui ont choisi d'adopter des démarches responsables, connaissent ainsi des développements économiques remarquables : dans le cadre du commerce équitable, dans le textile ou les produits d'hygiène et de beauté par exemple.

Votre commission tient à rappeler que les travaux du Grenelle de l'environnement avaient débouché sur deux engagements de portée générale, repris à l'article 46 du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et qui devaient être traduits en mesures opérationnelles : d'une part la définition de critères pour référencer les labels de développement durable qui s'appliquent aux entreprises ; d'autre part des incitations fiscales pour encourager les PME dans la voie de la certification environnementale. C'est pourquoi elle se félicite que l'article 83 du présent projet de loi donne un contenu opérationnel à ces engagements. Ces dispositions doivent être envisagées comme une opportunité pour favoriser le débat sur le développement durable non seulement au sein de l'entreprise, entre l'exécutif, le conseil d'administration, les actionnaires ou les associés et les syndicats,

responsabilité exclusive et collective de ces organes » un certain nombre d'information légalement prévues.

mais aussi en dehors avec les consommateurs, les ONG ou encore entre les entreprises dans leurs relations commerciales.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, en complément du présent projet de loi, les pouvoirs publics vont proposer une stratégie pour aider les entreprises à s'investir dans une démarche de responsabilité sociétale et à publier des informations sur la gestion des impacts sociaux et environnementaux de leurs actions. Cette stratégie doit être, bien entendu, construite en partenariat avec les entreprises et les syndicats.

Votre commission est tout à fait consciente que l'obligation qui pèsera sur les entreprises nécessitera une longue collecte et un lourd traitement de l'information. Toutefois, les effets induits par une telle mesure seront positifs et devraient surpasser les coûts puisque cette mesure s'accompagnera de substantielles économies d'énergie et de matières premières, d'une fidélisation des salariés et d'une amélioration globale des performances des entreprises. Il s'agit donc d'une démarche finalement peu coûteuse car progressive et reliée à la gestion globale de l'entreprise. Il est d'ailleurs remarquable que les entreprises qui ont développé des systèmes d'information sur leur situation sociale et environnementale maintiennent ces mesures après plusieurs années de collecte, ce qui tend à prouver que la démarche est rentable.

Votre commission s'inquiète toutefois, au sujet de l'extension prévue des obligations de reporting au périmètre de consolidation comptable, des difficultés pratiques et juridiques s'agissant notamment de filiales soumises à un droit local dont la société mère ne maîtrise pas totalement le management. Le MEDEF a ainsi souligné auprès de votre commission que la collecte des informations non financières auprès de filiales au plan mondial était particulièrement difficile. Ainsi de nombreuses notions ne sont pas transposables en dehors de la France.

Enfin, votre commission juge pertinent de demander aux commissaires aux comptes de donner une appréciation sur les informations sociales et environnementales fournies dans le rapport de gestion, sans aller jusqu'à la certification, qui aurait un impact financier important. Il n'est ainsi pas prévu de rendre obligatoire la certification de ces informations, mais seulement de demander aux commissaires aux comptes de transmettre leurs observations. **L'intérêt de cette mesure est de susciter des débats relatif au développement durable** dans les conseils d'administration voire avec les actionnaires lors des assemblées générales.

La préoccupation environnementale sera donc progressivement amenée à irriguer l'ensemble de la pratique de reporting des entreprises, ce dont se félicite votre commission. En définitive, le développement durable sera de plus en plus envisagé comme une opportunité pour l'activité et la croissance de l'entreprise et deviendra un sujet à part entière dans les réflexions stratégiques de celle-ci.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté, outre deux amendements rédactionnels et de précision :

– un amendement tendant à prévoir **que l'information qui sera exigée de la part des entreprises filialisées sera consolidée** lorsque celles-ci sont installées hors du territoire national ;

– un amendement visant à **améliorer et standardiser la présentation des informations** qui devront être fournies par les entreprises dans le cadre de leur *reporting* social et environnemental ;

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 84

(Article L. 223-3 du code du commerce et article L. 512-17
du code de l'environnement)

Renforcement de la responsabilité de la société-mère en cas de pollution grave causée par une de ses filiales

Commentaire : cet article renforce la responsabilité de la société-mère en cas de pollution grave causée par une de ses filiales, en lui permettant de prendre directement à sa charge les obligations relevant de celle-ci.

I. Le droit en vigueur

1°) En matière de prise en charge volontaire d'obligations incombant à une filiale

La plupart des grandes entreprises sont aujourd'hui organisées selon le modèle de « groupe de sociétés » composé d'une société mère et d'une ou plusieurs filiales. Or, si les groupes de sociétés constituent des réalités économiques incontournables, et sont reconnus par certaines branches du droit, **ils n'ont pas d'existence juridique propre en droit des sociétés.** Ainsi, même si, en raison des liens capitalistiques qui les unissent, les différentes entités sont toutes soumises à la politique commune du groupe, **seules les différentes sociétés qui composent le groupe sont dotées de la personnalité juridique et chaque entité constitue une personne morale juridiquement autonome.**

Par conséquent, **en l'état du droit positif, le fait que la société « mère » soit associée (si S.A.R.L.) ou actionnaire (si S.A.) n'implique pas**

juridiquement qu'elle soit responsable de sa société « fille » s'agissant d'une personne morale distincte et autonome : les dettes des filiales leur restent en conséquence propres, et quand bien même les détenteurs de leur capital seraient solvables, ces derniers n'en sont pas redevables.

En droit de la responsabilité, la jurisprudence est ferme à cet égard. Ainsi en est-il de l'arrêt « ELF » de la chambre commerciale de la Cour de Cassation du 26 mars 2008 : « (...) *c'est à bon droit que la Cour d'appel a retenu qu'une société mère n'est pas tenue de financer sa filiale pour lui permettre de remplir ses obligations même si celle-ci est chargée d'un service public pouvant présenter un risque pour l'intérêt général.* »

En strict droit des sociétés, les associés des sociétés à responsabilité limitée et les actionnaires des sociétés anonymes sont certes tenus dans la limite de leurs apports, mais cette circonstance signifie uniquement que les dits associés ont le droit de récupérer leurs apports au capital lors de la dissolution de l'entité. **En aucun cas, cette circonstance juridique ne les rend directement redevables à l'égard des créanciers de la société**, hors bien sûr les hypothèses de liquidation amiable ou judiciaire des sociétés dont ils détiennent le capital. Mais, de fait, dans les cas de défaillance de la personne morale, les apports ne sont plus disponibles car ils ont été absorbés par le passif social.

Lorsque la défaillance d'une société filiale a de lourdes conséquences locales et que la situation globale du groupe est par ailleurs saine, certaines sociétés mères soucieuses de l'éventuel impact de leur comportement sur leur image de marque ou/et s'estimant tenue à une « obligation morale » **acceptent parfois spontanément de consacrer des sommes importantes** au financement d'un plan de sauvegarde de l'emploi d'une de leurs filiales en difficulté, voire à la dépollution d'un site devenu « orphelin », c'est-à-dire de reprendre à leur compte des créances sociales, territoriales et environnementales de leurs filiales.

Or, à l'occasion de dossiers particuliers, des interrogations ont été soulevées au sujet de la licéité de tels versements volontaires, car ils ne peuvent jamais être rattachés à l'objet social de la société mère et pourraient dès lors être considérés comme contraires à l'intérêt social de cette dernière. **Aussi, la responsabilité des dirigeants de la maison-mère pourrait-elle en théorie être recherchée sur le fondement de l'incrimination pénale de l'abus de biens sociaux** ou, en cas d'ouverture ultérieure d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire contre la maison mère elle-même, sur le fondement des actions en sanctions commerciales.

2°) En matière de responsabilité du fait des filiales en cas de comportement fautif

Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont soumises au titre I du livre V du code de l'environnement. **Cette réglementation permet de mettre en cause l'exploitant du site.**

L'article L. 512-6-1 créé par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009¹ reprend les termes de l'article L. 512-17² du même code et impose **des obligations de remise en état à l'exploitant d'une installation classée qui n'a pas observé les conditions qui lui étaient imposées.** L'état actuel de la législation ne permet pas pour autant de mettre en cause la société mère, sauf à rapporter la preuve de gestion de fait par celle-ci selon le droit commun des procédures collectives, procédure longue et au résultat plus qu'incertain, puisque la « mère » est en droit indépendante de sa « filiale » et n'est pas en charge légalement de sa gestion.

L'affaire METALEUROP, qui a profondément marqué les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, est emblématique des conséquences néfastes de ce contexte juridique.

La S.A.S. METALEUROP NORD exploitait à Noyelles-Godault une usine employant environ 800 salariés. Son capital était composé de 1.100.000 actions dont 1.098.000 détenues par la S.A. METALEUROP.

Spécialisée dans le traitement de métaux non ferreux (principalement zinc et plomb), cette société a fait l'objet d'un **jugement de liquidation judiciaire** en date du 10 mars 2003. L'activité a donc été stoppée et la S.A.S. METALEUROP NORD a laissé le site vicié par une pollution importante.

En dépit de la sensible proximité des sociétés mère et fille (détention par la première de plus de 99,50 % du capital social de la seconde, abondements par la première du compte courant de la seconde, etc.), les actions judiciaires entreprises par les liquidateurs visant à étendre la confusion de leurs patrimoines n'ont pas abouti eu égard au caractère restrictif tant des formulations légales que de l'interprétation jurisprudentielle sur le sujet.

L'impact des dégâts environnementaux occasionnés par l'exploitation de la S.A.S. METALEUROP NORD **a donc été laissé à la charge de la collectivité** pour un montant de l'ordre de 8 millions d'euros sans indemnisation due par la S.A.S. METALEUROP.

¹ *Se substituant à l'article L. 512-7-1 du code de l'environnement créé par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*

² *Article L. 512-17 : « Lorsque l'installation est mise à l'arrêt définitif, son exploitant place son site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et qu'il permette un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation ».*

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 84 tend vise à l'extension de la responsabilité des sociétés mères du fait des dommages environnementaux causés par leurs filiales. Pour cela deux dispositifs sont proposés :

1°) La prise en charge volontaire, par une société mère, des obligations incombant à sa filiale dans le domaine de l'environnement

Il est tout d'abord proposé de **compléter l'article L. 233-3¹ du code de commerce** par un nouvel alinéa afin de **permettre à une société mère de prendre volontairement en charge les obligations qui incombent normalement à sa filiale**. Ainsi *« lorsqu'une société détient une participation au sens de l'article L. 233-2² ou exerce le contrôle sur une société au sens du présent article, elle peut s'engager à exécuter, en cas de défaillance de la société qui lui est liée, tout ou partie des obligations de prévention et de réparation qui incombent à cette dernière en application des articles L. 162-1 à L. 162-9³ du code de l'environnement »*.

2°) La responsabilité des sociétés mères du fait de leurs filiales en cas de comportement fautif

Il est ensuite proposé de **compléter l'article L. 512-7 du code de l'environnement** en vertu duquel l'obligation de remise en état du site pèse sur l'exploitant de l'installation, par un alinéa prévoyant que *« lorsque l'exploitant est une société filiale au sens de l'article L. 233-1⁴ du code de commerce et qu'une procédure de liquidation judiciaire a été ouverte à son encontre, le préfet peut saisir le tribunal compétent pour faire établir l'existence d'une faute commise par la société mère qui a contribué à une insuffisance d'actif de la filiale et pour lui demander, lorsqu'une telle faute est*

¹ Article L. 233-3 : « Une société est considérée comme en contrôlant une autre : 1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ; 2° Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ; 3° Lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ; 4° Lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société. Elle est présumée exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne »

² Article L. 233-2 : « Lorsqu'une société possède dans une autre société une fraction du capital comprise entre 10 et 50 %, la première est considérée, pour l'application du présent chapitre, comme ayant une participation dans la seconde ».

³ Ces articles sont issus de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, dont l'objet est notamment la transposition, en droit français, de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale. Ces différents articles posent les principes ainsi que les mesures de prévention et de réparation concernant les dommages causés à l'environnement.

⁴ Article L. 233-1 : « Lorsqu'une société possède plus de la moitié du capital d'une autre société, la seconde est considérée, pour l'application du présent chapitre, comme filiale de la première ».

établie, de mettre à la charge de la société mère tout ou partie du financement des mesures prévues au présent article ». **Il s'agit donc d'obliger la société mère à réhabiliter le site pollué.**

III. La position de votre commission

1°) La prise en charge volontaire, par une société mère, des obligations incombant à sa filiale dans le domaine de l'environnement

L'exposé des motifs explique que cette disposition est proposée pour permettre aux sociétés qui le souhaitent « *même en l'absence de tout comportement fautif, de prendre volontairement à leur charge des obligations incombant normalement à l'une de leurs filiales défailtantes (...)* ».

Votre commission considère qu'il est désormais nécessaire d'encourager les comportements dits « responsables » des entreprises en sécurisant juridiquement les versements que les maisons mères seraient susceptibles d'effectuer ou en les autorisant expressément à s'engager à exécuter des obligations incombant normalement à leurs filiales.

Votre commission estime donc que ces dispositions sont de nature à protéger les sociétés mères vertueuses contre les risques encourus au plan pénal de poursuites pour délit d'abus de biens sociaux, puisque actuellement le principe d'autonomie des personnes morales et la nécessité de préserver intact le patrimoine de chacune leur interdisent le financement par l'une des dettes de l'autre.

Votre commission tient à rappeler que le dispositif envisagé reste sélectif quant aux créances environnementales susceptibles d'être prises en charge. En effet, il s'agit de celles résultant des obligations de prévention et de réparation des exploitants en cas de menace imminente ou avérée instituées spécifiquement par les articles L. 162-1 à L. 162-9 du code de l'environnement, c'est-à-dire celles résultant de la loi relative à la responsabilité environnementale¹, au titre des « *dommages causés à l'environnement par [certaines] activités professionnelles (...) y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant* » et au titre des « *dommages causés à [certaines] espèces et habitats en cas de faute ou de négligence de l'exploitant (...)* ».

Le dispositif envisagé étend donc la notion d'exploitant telle que définie par l'article L. 160-1 du code de l'environnement (« *toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce ou contrôle effectivement, à titre professionnel, une activité économique lucrative ou non lucrative* ») **aux structures liées**, certes dotées d'une personnalité juridique distincte, mais susceptibles d'influer sur les choix d'exploitation au regard de leur position au sein du capital.

¹ Loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 de transposition de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004.

Votre commission est consciente que des inquiétudes se manifestent d'ores et déjà chez certains chefs d'entreprise et leurs organisations professionnelles qui estiment qu'en réalité, le risque pénal serait faible mais qu'en revanche le potentiel d'extension du champ légal est vaste dès lors que le principe serait posé d'une faculté de substitution susceptible à terme de devenir une obligation. Mais indiscutablement le fait pour des dirigeants de « favoriser » une autre structure dans laquelle ils sont « intéressés » est en soi un des éléments constitutifs du délit d'abus de biens sociaux. La loi impose certes la preuve de la mauvaise foi de l'auteur mais celle-ci pourra d'évidence être soulevée, en dépit d'intentions peut-être louables en faveur de la personne morale bénéficiaire, en cas d'atteinte préjudiciable portée au détriment de la seule personne morale donatrice dont il faut souligner que les intérêts sont distincts de ceux de son ou ses dirigeant(s), ce qui pourrait exclure la pertinence du fait justificatif habituellement soulevé devant les chambres correctionnelles de « l'intérêt commun du groupe ». Une clarification s'impose donc bien à cet égard.

Votre commission est d'avis que cette réflexion sera bien sûr à mener au plan européen, mais cette perspective ne doit pas amener à renoncer aux progrès de notre législation nationale. L'article 46 de la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement n'exclue pas la mise en œuvre d'avancées immédiates au niveau national¹. Ces initiatives françaises valorisent la nécessité d'une coopération européenne et il n'est pas inutile de rappeler que les groupes sont le plus souvent structurés à l'échelle internationale. Les travaux conduits en France pourront nourrir et favoriser les choix européens.

Votre commission souligne également que la notion de « défaillance » utilisée dans cet article traduit clairement le cadre de mise en œuvre de la faculté ouverte à la société mère, à savoir le fait pour la fille « de faire défaut ».

En définitive, votre commission soutient pleinement les objectifs de ce dispositif qui sera vraisemblablement générateur d'effets positifs tant au plan environnemental, par la prévention et la réparation des atteintes à l'environnement, qu'au plan économique, par la reconversion rapide du site et la redynamisation du territoire considéré. Le concept d'entreprise comme vecteur de redynamisation des sites constitue en outre une image de marque que le monde économique ne doit pas négliger car, eu égard au contexte actuel de crise mêlé au malaise écologique ambiant et au fort souhait populaire de prise en compte de cette dimension, le dispositif proposé est de nature à favoriser une pacification des rapports entre les entreprises et les usagers.

¹ L'article 46 prévoit que la France proposera l'introduction au niveau communautaire du principe de la reconnaissance de la responsabilité des sociétés mères à l'égard de leurs filiales en cas d'atteinte grave à l'environnement.

2°) La responsabilité des sociétés mères du fait de leurs filiales en cas de comportement fautif

L'exposé des motifs indique que le dispositif proposé doit pallier le retrait des maisons-mères lorsque la liquidation judiciaire de leurs « filles » ne permet pas à ces dernières d'affronter l'exécution « *des créances essentielles pour la collectivité, par exemple des créances environnementales* ». La mesure devra permettre au préfet de mettre en cause, devant un tribunal compétent, la société mère qui contrôlerait une filiale dont l'exploitant ne pourrait s'acquitter de ses obligations environnementales en raison d'une faute de la première contribuant à une insuffisance d'actif de la seconde¹.

Votre commission remarque tout d'abord que ce dispositif, assez similaire à l'action en comblement de passif², qui était réservé, en droit des procédures collectives au parquet, se trouve ainsi ouvert à l'autorité préfectorale pour les dettes environnementales des ICPE. Cela peut se justifier dans la mesure où le représentant de l'Etat dans le département dispose d'une compétence en matière de police de l'environnement.

Votre commission est d'avis qu'il convient désormais d'avancer vers une responsabilisation des sociétés mères à l'égard de leur(s) filiale(s) dont elles détiennent plus de la moitié du capital social et qui subissent une liquidation judiciaire. En effet, dans la mesure où les maisons mères participent aux bénéfices de leurs filiales, il ne semble pas choquant qu'elles en assument les obligations environnementales lorsque ces dernières ne sont plus en mesure d'y procéder par elles-mêmes et qu'un comportement fautif est établi.

Votre commission observe par ailleurs que le dispositif est suffisamment restrictif pour dissiper les craintes légitimes d'une mise en cause trop systématique de la responsabilité des sociétés mères. En effet, ce dispositif ne vise que le cas où, d'une part, une liquidation judiciaire a été ouverte à l'encontre de la filiale et, d'autre part, son insuffisance d'actif découle d'une faute commise par la société mère. Il n'est donc nullement proposé de consacrer un principe général de responsabilité des sociétés mères du fait de leur filiale qui remettrait en cause le principe fondamental de l'autonomie juridique des sociétés appartenant à un même groupe. **Surtout, il**

¹ *Le préfet pourra demander au tribunal de commerce de condamner la maison mère dont la faute serait avérée, à supporter, à la place de sa filiale, tout ou partie du coût de la mise en conformité de l'exploitation. Ainsi, le préfet pourra suspecter la faute de la société mère dans la survenance de la faillite de sa filiale et en apporter la preuve au tribunal de telle sorte que la juridiction la condamne à supporter le coût de la mise en conformité que la filiale aurait dû payer.*

² *Article L. 651-2 du code de commerce relatif à la responsabilité pour insuffisance d'actif : « Lorsque la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que le montant de cette insuffisance d'actif sera supporté, en tout ou en partie, par tous les dirigeants de droit ou de fait, ou par certains d'entre eux, ayant contribué à la faute de gestion. En cas de pluralité de dirigeants, le tribunal peut, par décision motivée, les déclarer solidairement responsables (...) ».*

convient de souligner que les créances concernées sont uniquement celles liées à la remise en état des sites en fin d'activité : il ne s'agit donc ni de l'ensemble des dépenses environnementales ni de celles liés à un aléa imprévisible.

Enfin, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un amendement tendant à **remplacer la faculté d'exécution directe par la société mère des obligations de prévention ou de réparation incombant à l'une de ses filiales par une faculté de prise en charge financière.**

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 85

(Articles L. 112-10 et L. 121-15-4 [nouveaux] et article L. 214-1 du code de la consommation)

Étiquetage obligatoire du « coût carbone » des produits et de leur emballage

Commentaire : cet article rend obligatoire, dans le code de la consommation, à partir de 2011, l'étiquetage du « coût carbone » des produits et de leur emballage ainsi que de certaines prestations de transport.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune obligation spécifique d'affichage du contenu en dioxyde de carbone concernant tous types de biens, produits ou services ou prestations de transport, que ce soit au niveau national ou communautaire. Pourtant, les gaz à effet de serre (GES) sont à près de 50 % émis lors de la production, de la distribution et de l'élimination des biens, produits ou services, tandis que les 50 % restant se répartissent entre consommation d'énergie à domicile et transport individuel.

Si de nombreuses mesures ont été prises en ce qui concerne la consommation liée à l'habitat ou au transport, peu d'attention avait jusqu'ici été portée à la réduction des émissions liées à la consommation courante des ménages. Cette attention s'est en effet concentrée jusqu'à présent sur l'information des consommateurs en ce qui concerne les impacts liés à la phase d'utilisation de certains biens. Des directives européennes

imposent ainsi l'affichage de la consommation et des émissions de CO₂ des véhicules (directive 1999/94/CE¹) ainsi que l'affichage de l'efficacité énergétique de certains produits électroménagers : gros électroménagers, ampoules, climatiseurs, (92/75/CEE², 94/2/CE³, 95/12/CE⁴, 96/89/CE⁵, 2003/66/CE⁶). Au niveau national, ces mesures sont complétées par des dispositifs particuliers pour certains types de bien, à l'image des diagnostics de performance énergétique⁷ dans l'immobilier.

Le « prix carbone » est un indice qui présente de manière quantitative les émissions de CO₂ tout au long du cycle de vie des biens de consommation courante. Son intérêt dans la lutte contre le changement climatique n'est pas à démontrer dans la mesure où les biens consommés, s'ils ont unitairement un faible impact, constituent de par les volumes concernés, d'importants gisements d'économie de ressources.

D'ailleurs, l'intérêt naissant des consommateurs pour ce type d'information commence à être saisi par de plus en plus d'entreprises qui développent un affichage du « prix carbone » sur une partie de leurs gammes de produits. Toutefois, si ces initiatives individuelles ont le mérite d'exister, il apparaît nécessaire de fixer un cadre commun pour assurer la crédibilité et la comparabilité des indices affichés pour les consommateurs.

En matière de diffusion d'informations à caractère environnemental, l'article L. 121-1 du code de la consommation pose des exigences relatives de la « publicité trompeuse ». Ainsi, une pratique commerciale est considérée comme trompeuse *« lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur et portant sur un ou plusieurs des éléments suivants (...) : les caractéristiques essentielles du bien ou du service, ses qualités substantielles, sa composition, ses accessoires, son origine, sa quantité, son mode et sa date*

¹ Directive 1999/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves.

² Directive 92/75/CEE du Conseil, du 22 septembre 1992, concernant l'indication de la consommation des appareils domestiques en énergie et en autres ressources par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits.

³ Directive 94/2/CE de la Commission, du 21 janvier 1994, portant modalités d'application de la directive 92/75/CEE du Conseil en ce qui concerne l'indication de la consommation d'énergie des réfrigérateurs, des congélateurs et des appareils combinés électriques.

⁴ Directive 95/12/CE de la Commission, du 23 mai 1995, portant modalités d'application de la directive 92/75/CEE du Conseil en ce qui concerne l'indication de la consommation d'énergie des machines à laver le linge domestiques.

⁵ Directive 96/89/CE de la Commission du 17 décembre 1996 modifiant la directive 95/12/CE portant modalités d'application de la directive 92/75/CEE du Conseil en ce qui concerne l'indication de la consommation d'énergie des machines à laver le linge domestiques.

⁶ Directive 2003/66/CE de la Commission du 3 juillet 2003 modifiant la directive 94/2/CE portant modalités d'application de la directive 92/75/CEE du Conseil en ce qui concerne l'indication de la consommation d'énergie des réfrigérateurs, des congélateurs et des appareils combinés électriques.

⁷ Décret n° 2006-1147 du 14 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'état de l'installation intérieure de gaz dans certains bâtiments.

de fabrication, les conditions de son utilisation et son aptitude à l'usage, ses propriétés et les résultats attendus de son utilisation ».

S'il existe actuellement sur le marché des informations sincères et fiables sur les caractéristiques environnementales des produits, celles-ci côtoient des allégations souvent vagues ou susceptibles d'induire en erreur le consommateur sur la réalité de la qualité écologique de ceux-ci. Cette situation est liée à plusieurs facteurs : complexité à définir ce qu'est une allégation environnementale pertinente, manque de sensibilisation des parquets, ou encore défaut de formation initiale et continue des enquêteurs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en la matière. Cette situation nuit à la fois à la sensibilisation des consommateurs quant aux impacts environnementaux des produits qui leur sont proposés et au développement d'une offre de meilleure qualité écologique.

II. Le dispositif du projet de loi

I°) L'article 85 propose d'abord de **rendre obligatoire progressivement, par catégorie de produits, l'affichage du « prix carbone »**. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2011, le consommateur devra être informé par tout procédé approprié du contenu en équivalent carbone des produits et leur emballage ainsi que de la consommation de ressources naturelles ou de l'impact sur les milieux naturels qui sont leur sont imputables au cours de leur cycle de vie. **Des décrets en Conseil d'Etat** devront préciser les **modalités d'application** de cette obligation **selon les catégories de produits et leur mode de distribution**.

II°) Il propose ensuite de **rendre obligatoire l'affichage de la classe énergétique des produits soumis à l'étiquetage communautaire, sur toute publicité qui indique le prix de ces produits**.

III°) L'article 85 propose par ailleurs **d'encadrer les allégations environnementales** afin de permettre aux consommateurs d'exercer un choix éclairé, en disposant d'informations sincères et fiables sur la qualité écologique des produits.

IV°) Cet article propose enfin de **rendre obligatoire, par type de transport, l'affichage du contenu en carbone des prestations de transports de marchandises et de voyageurs**. Plusieurs points doivent être relevés :

- Les commissionnaires de transport ou les transporteurs ont l'obligation d'informer le bénéficiaire d'une prestation de transport sur les émissions de dioxyde de carbone induites par celle-ci ;
- Seules les prestations de transport supérieures à 100 kilomètres sont concernées par cette obligation ;

- Le champ d'application précis, les méthodes de calcul des émissions de dioxyde de carbone et les procédés d'information du bénéficiaire de la prestation seront précisés par décret.

III. La position de votre commission

Votre commission soutient pleinement l'objectif visé par l'article 85 qui est d'étendre et d'améliorer l'information, afin que les différents acteurs économiques (consommateurs, producteurs et distributeurs) intègrent, aux cotés des considérations économiques, celles relatives à la préservation de l'environnement. L'éco-communication n'est d'ailleurs que la prolongation logique de l'éco-conception des produits. Ces dispositions relatives à l'information répondent donc à une exigence de cohérence et sont un vecteur puissant de diffusion des « bons messages ».

Ces dispositions découlent en outre de l'article 47 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en vertu duquel *« la mention des impacts environnementaux des produits et des offres de prestation de services à côté de l'affichage de leur prix sera progressivement développée, y compris au niveau communautaire (...) »*. **Aussi, votre commission considère les dispositions de l'article 85 comme permettant d'assurer la mobilisation des acteurs avec lesquels seront élaborées les modalités d'application, après concertations et expérimentations.**

I) **Votre commission approuve tout d'abord la démarche visant à initier progressivement la généralisation d'une information fiable sur l'impact des biens, produits et emballages en matière de réchauffement climatique et de consommation de ressources naturelles.** Selon les informations recueillies par votre commission, l'ADEME et l'AFNOR ont, pour préparer cette nouvelle obligation, élaboré **un premier référentiel de bonnes pratiques de l'affichage environnemental**. Ce référentiel doit garantir que les informations qui seront transmises au consommateur via l'affichage sur le lieu de vente seront comparables d'un magasin à l'autre, même si le format définitif de l'affichage reste encore à définir. Ce référentiel a d'ailleurs reçu l'accord des représentants de 119 organisations depuis le 10 juillet 2008 (document AFNOR BP X30-323) et devrait être prochainement complété par une annexe méthodologique générale. Dix groupes travaillent en parallèle à l'élaboration des indicateurs qui devront être restitués au consommateur et leur mode de calcul. Chaque groupe couvre une famille de produits dont les impacts devraient être homogènes et est piloté par les fédérations professionnelles du secteur, avec un appui technique de l'ADEME qui permet d'assurer une cohérence d'ensemble.

LES EXPÉRIMENTATIONS INITIÉES EN PARTENARIAT AVEC L'ADEME

L'ADEME a lancé des projets pilotes pour alimenter les travaux méthodologiques permettant la mise en oeuvre de l'affichage environnemental. Elle accompagne ainsi plusieurs projets avec la Fédération des entreprises, du commerce et de la distribution (FCD), l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), l'Association française des industries de la détergence (AFISE) et la Fédération des entreprises de la beauté (FEBEA). L'objet de ces projets est de confronter différents choix méthodologiques possibles avec la réalité. Les retours d'expérience que fourniront ces projets pilotes permettront d'assurer la « praticabilité » des options méthodologiques qui seront finalement retenues.

L'ADEME expérimente en parallèle avec les distributeurs l'affichage environnemental des produits alimentaires. Ainsi depuis avril 2008, les centres E. Leclerc de Templeuve et Wattrelos (60.000 foyers clients) expérimentent l'affichage du bilan CO₂ des produits alimentaires. Il s'agit d'une première en France, les clients du supermarché pouvant découvrir, à côté du prix, un nouveau chiffre, la quantité de gaz à effet de serre, exprimée en kilogramme équivalent CO₂, induite par la production, la distribution et la consommation du produit alimentaire. Le groupe Casino a de son côté lancé en juin 2008 une première vague d'étiquetage de l'impact environnemental pour une centaine de produits alimentaires. Cet étiquetage sera étendu progressivement sur tous les produits de marque Casino.

L'ADEME a également dressé un panorama des expérimentations réalisées auprès des particuliers en Europe, notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, et aux Etats-Unis pour le développement de systèmes de quotas individuels de crédits carbone, ou de carte de fidélité « carbone » et « développement durable ». Ces différents projets cherchent à optimiser l'implication du consommateur dans les politiques de lutte contre le changement climatique.

Source : ADEME

Votre commission tient à souligner l'importance de la standardisation de l'information. Les informations disponibles doivent en effet être harmonisées pour une gamme de produits afin que le consommateur puisse en disposer facilement et comparer immédiatement les produits par rapport à leur indice carbone. Dans cette perspective, il conviendra d'assurer une accessibilité suffisante de cette information.

II°) **Votre commission se félicite ensuite des dispositions relatives à l'affichage de la classe énergétique des produits sur les publicités, de nature selon elle à orienter très significativement les choix de consommation.** Grâce à cette nouvelle obligation, les consommateurs pourront être vigilants par rapport à des produits à faible prix de vente mais dont l'utilisation serait particulièrement coûteuse en énergie. Votre commission observe à cet égard que le succès obtenu par l'affichage de la performance énergétique de certains équipements électroménagers s'est traduit par un recul progressif du marché des équipements électriques les moins performants sur le plan énergétique. **Une telle évolution des comportements de consommation témoigne de l'intérêt des dispositions de cet article.**

Ces dispositions permettront en outre aux entreprises de se positionner sans attendre sur le marché des produits et des services de consommation durable amenés à se développer. La transition environnementale de notre économie et de notre société vers la durabilité se réaliseront avant tout par une transformation de ces modes de consommation. Et, dans ce domaine, le signal d'achat des consommateurs est tout aussi important que les actions d'information des entreprises. **Toutefois votre commission est d'avis que ces mesures d'affichage devront impérativement s'accompagner d'un cadrage méthodologique pertinent et du souci de maîtrise des coûts.** Elle suggère ainsi de mutualiser les bases de données des analyses de cycle de vie des produits, particulièrement onéreuses, afin de limiter les coûts pour les entreprises concernées.

III°) **Votre commission accueille également avec satisfaction les dispositions tendant à encadrer les allégations environnementales sur la qualité écologique des produits proposés aux consommateurs.** Ceux-ci sont, en effet, aujourd'hui exposés à un flot d'information à caractère écologique, qui est sans doute conditionné par le « marketing vert » censé répondre à une préoccupation nouvelle de notre société. Le « consommer écologiquement durable ou responsable » se superpose désormais au « consommer bio pour votre organisme ». Les mentions imprimées sur les produits ou leurs emballages sont ainsi bien connues des consommateurs : « recyclable », « protège la couche d'ozone », « contient X % de matières recyclées », etc. C'est pourquoi il apparaît aujourd'hui indispensable, notamment compte tenu de l'essor considérable des produits réputés bio, que les entreprises choisissant de communiquer sur les propriétés environnementales de ces produits, le fassent en se conformant à des bonnes pratiques.

A cet égard, votre commission insiste sur la nécessité pour le consommateur de disposer d'informations comparables. Cette comparabilité est la condition même du succès du dispositif puisqu'elle est de nature à orienter le consommateur dans son choix. C'est pourquoi elle estime que l'aide des pouvoirs publics dans l'élaboration de référentiels partagés est indispensable tout comme la mise à disposition des bases de données pour mutualiser les coûts.

En pratique, selon les informations recueillies par votre rapporteur, compte tenu du manque de précision actuel du code de la consommation sur ce sujet, une circulaire sera rédigée par la DGCCRF et le MEEDDAT à destination de leurs services respectifs pour clarifier les modalités d'application de l'article L. 124-1. Les procureurs en seront informés par le ministère de la justice et la DGCCRF développera la formation de ses agents, avec le soutien technique du MEEDDAT.

IV°) **Votre commission se félicite enfin de l'obligation d'information sur la quantité de CO₂ émises par une prestation de transport,** considérant qu'il s'agit là d'une traduction logique de l'obligation d'information sur l'impact environnemental des produits et services. **Elle**

salue en particulier la mise en place d'un Observatoire énergie et environnement des transports (OEET), puisqu'il s'agissait d'un des engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement (engagement n° 13). L'exposé des motifs du présent projet de loi indique ainsi que les valeurs de référence et les modalités de calculs retenus dans les décrets d'application seront issues des résultats des travaux menés par cet observatoire. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'OEET mis en place en décembre 2007 a déjà largement entamé ses travaux :

– une méthodologie pour l'affichage des émissions des prestations de transport de marchandises (suivant les différents modes : routier, fluvial, ferroviaire, aérien) a été développée et est en cours d'expérimentation avec une quarantaine d'entreprises et avec le soutien technique de l'ADEME ;

– l'élaboration de la méthodologie d'évaluation des projets de transports en commun en sites propres (TCSP) ; la mise en place début 2009, d'un comité technique sur les infrastructures ;

– plusieurs travaux d'expérimentation ont été lancés pour adapter la méthode du bilan carbone aux infrastructures de transports : expérimentation d'un bilan carbone (construction et exploitation) de la future ligne TGV Rhin-Rhône en partenariat avec l'ADEME, RFF et la SNCF ; élaboration de la grille multicritères d'évaluation des projets d'infrastructures dans le cadre du Schéma National des infrastructures de transport (SNIT) ;

– avec l'appui de l'AFNOR, l'observatoire a proposé au Comité européen de normalisation (CEN) un nouveau travail de normalisation sur l'évaluation des émissions de GES des prestations de transport ;

L'OBSERVATOIRE ENERGIE ENVIRONNEMENT DES TRANSPORTS (OEET)

L'engagement n° 13 du Grenelle prévoit la création d'un observatoire des transports associant les parties prenantes pour évaluer les émissions des émissions de gaz à effet de serre selon une méthodologie commune et permettre ensuite l'affichage obligatoire lors des commandes et prestations de transport.

Le rapport de synthèse des travaux du groupe 1 du Grenelle avait recommandé que cet observatoire soit adossé à l'ADEME, au **centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique** (CITEPA) et au **MEEDDAT**. Les principes d'organisation sont les suivants :

– Un **conseil de validation**, présidé par une personnalité indépendante d'un mode de transport particulier, regroupe des représentants des 5 collèges et des différentes activités de transport. Il est composé à ce jour de 23 membres ;

– Il est assisté d'un **bureau** comprenant le président assisté d'un secrétariat formé par l'ADEME, le MEEDDAT à travers son Service de l'observation et des statistiques (SOeS) et le CITEPA ;

– Des **commissions techniques** sont mises en place en tant que de besoin selon les sujets à traiter. Elles sont formées de professionnels et ont pour tâche une revue des données et de proposer des méthodes à la validation du comité de validation. L'ADEME

a pris en charge le pilotage des deux premières commissions mises en place (transport de marchandises et transport de voyageurs).

Le conseil de Validation de l'Observatoire Energie Environnement des Transports est ainsi composé :

- **Président** : Yves Crozet, professeur au Laboratoire d'Economie des Transports (LET) de l'Université de Lyon II.

- **Bureau** : représentants ADEME, CITEPA et SOeS (MEEDDAT / Commissariat général au développement durable).

- **Organismes chargés de désigner un membre** : **représentant les collectivités territoriales** : Groupement des autorités responsables de transports (GART) ; **représentant les usagers des transports de voyageurs** : Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) ; **représentant les utilisateurs de transport de marchandises** : Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) ; **représentant les organisations non gouvernementales** : France nature environnement (FNE), Réseau action climat (RAC) ; **représentant les syndicats de salariés du secteur des transports** : Fédération Générale des Transports et de l'Équipement, (FGTE-CFDT), Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC), Union Interfédérale des Transports (UIT-FO) et UIT-CGT ; **représentant les entreprises de transports publics de voyageurs** : Union des Transports Publics (UTP) ; **représentant les entreprises de transport de marchandises** : Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR), Fédération des entreprises de Transport et Logistique de France (TLF) ; **représentant le mode automobile** : Comité des Constructeurs Français d'Automobiles (CCFA) ; **représentant le mode ferroviaire** : Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) ; **représentant le mode aérien** : Fédération Nationale de l'Aviation Marchande (FNAM) ; **représentant le mode fluvial** : Comité des armateurs fluviaux (CAF) ; **représentant les gestionnaires d'infrastructures** : Réseau Ferré de France (RFF), Voies navigables de France (VNF) ; **représentant l'Etat** : Commissariat Général au Développement durable (CGDD), Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM), Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) ; **personnalités qualifiées** : Conseil National des Transports (CNT).

Source : OEE

Votre commission s'est particulièrement penchée sur la question de l'applicabilité concrète des dispositions relatives à l'information sur les émissions des prestations de transport. Au cours des auditions, plusieurs précisions ont été apportées à votre rapporteur sur le fonctionnement concret du dispositif qui fera l'objet d'un décret. La seule information demandée pour chaque prestation est la quantité d'émissions de CO₂ exprimée en kilogrammes. Toutes les prestations de transport de voyageurs et de marchandises supérieures à 100 kilomètres sont concernées.

Dans le cas du transport de marchandises, selon une fréquence à préciser (chaque mois par exemple), le transporteur calculera les émissions de dioxyde de carbone induites par les prestations qu'il a réalisées sur la période considérée. Pour cela, il utilisera les données disponibles dans son système d'information et les outils informatiques de calcul dont il dispose. Il informera

ensuite chaque client pour les prestations qui le concerne, par tout procédé approprié. **Dans le cas du transport de voyageurs**, le transporteur mettra systématiquement à disposition des clients une information relative aux émissions de dioxyde de carbone correspondant aux trajets offerts.

Dans les deux cas, les transporteurs se réfèreront aux méthodes de calcul et aux valeurs de référence (facteurs d'émission) qui auront été préconisées par l'OEET. Ils devront également mettre en place des outils de calcul des émissions de dioxyde de carbone basées sur leurs propres données de trafic et de consommation de carburant, ces données étant déjà disponibles dans leur système d'information.

Dans les situations de sous-traitance, le plus simple serait que le transporteur utilise des informations communiquées par son ou ses sous-traitants. A défaut, il pourra utiliser les valeurs de référence que l'OEET aura définies.

En ce qui concerne les modalités d'information des clients, les acteurs concernés ont été consultés et il apparaît qu'ils ne souhaitent pas que la facture serve de support de l'information CO₂. En particulier pour les transports de voyageurs, l'information pourrait être disponible au choix sur le site internet du transporteur, ou dans les véhicules de transport. A titre d'exemple, Fret SNCF pratique depuis début 2009 la mise à disposition de cette information sur son portail client. Depuis 2008, Air France propose également à ses passagers d'utiliser son calculateur de CO₂ accessible en ligne.

En définitive, si votre commission accueille très favorablement les dispositions de l'article 85, elle estime toutefois que celles-ci sont perfectibles. C'est pourquoi, sur la proposition de son rapporteur, elle a adopté un amendement visant à **renforcer la normalisation et la standardisation des informations qui seront affichées à l'attention du consommateur.** Votre commission considère en effet qu'il est essentiel que les informations soient normées : elles doivent être claires et harmonisées afin que le consommateur puisse disposer d'outils facilement assimilables lui permettant de procéder à une comparaison immédiate entre les produits. Il est tout aussi essentiel que les référentiels de calculs soient standardisés afin que les entreprises soient placées dans une situation d'égalité. Ainsi, il faudra, à l'avenir, que les labels faisant référence à l'environnement ou au développement durable répondent à un cahier des charges précis.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Réforme des études d'impact

Ce chapitre contient quatre articles, qui proposent une réécriture globale du droit en vigueur en matière d'étude d'impact.

Article 86

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

Renforcement des études d'impact

Commentaire : cet article définit le champ d'application, les critères et le contenu des études d'impact, ainsi que les modalités de décision pour l'autorité compétente.

La réforme de l'étude d'impact et de l'enquête publique découle à la fois :

- des mises en demeure de la Commission européenne ;
- des travaux issus des tables rondes du Grenelle de l'environnement ;
- du souci de simplifier le système actuel d'une grande complexité¹.

Suite aux mises en demeure de la commission européenne de 2005, demandant à la France de mettre sa législation en conformité avec la directive communautaire de 1985², modifiée en 1997³ et 2003⁴, le Gouvernement a décidé de présenter un projet de loi revoyant en profondeur les règles en matière d'études d'impact.

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement réforme ainsi le droit des études d'impact pour mieux transposer les points suivants :

- introduction de la procédure d'examen au cas par cas ;

¹ Le Gouvernement a souhaité généraliser, jusqu'à un certain point, les règles applicables en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), présentées aux articles L. 514-1 à L. 514-6 du code de l'environnement.

² Cf. directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

³ Cf. directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997.

⁴ Cf. directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

- références explicites à tous les critères de la directive ;
- prise en compte de l'étude d'impact dans la décision d'autorisation ;
- précision sur le contenu de l'étude d'impact (notamment la prise en compte des effets cumulés) ;
- consultation d'une autorité environnementale et du public.

**SYNTHÈSE DES PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LE DROIT EN VIGUEUR
SUR LES ÉTUDES D'IMPACT ET LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI**

Procédure actuelle	Nouvelle procédure
Logique de liste négative très complexe de projets non soumis à étude d'impact.	Logique de liste positive simplifiée de projets soumis à étude d'impact.
Seuils automatiques (en particulier un seuil financier automatique de 1,9 million d'euros, déconnecté de la réalité du projet).	Seuils automatiques de soumission à étude d'impact accompagnés de seuils plus bas pour un examen au cas par cas réalisé en amont par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement se fondant sur tous les critères de l'annexe III de la directive.
L'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement sur l'étude d'impact avant l'enquête publique ou mise à disposition du public.	L'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement sur l'étude d'impact et la demande d'autorisation avant l'enquête publique ou mise à disposition du public.
Enquête publique ou mise à disposition du public (celle-ci n'est prévue que pour l'Etat et ses établissements publics et n'a pas de base législative)	Enquête publique ou mise à disposition du public.
	Intégration des mesures d'évitement, de réduction et de compensation et des modalités de leur suivi dans la décision d'autorisation.
Régime de police administrative prévu seulement pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).	Mise en place d'un régime général de police administrative pour assurer le respect des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, sans préjudice des dispositions spécifiques de police administrative prévues par ailleurs.

L'article 86 modifie ou crée huit articles : seul un article est modifié à la marge tandis que deux articles du code de l'environnement sont

complètement réécrits¹, cinq autres sont introduits², et une section change d'intitulé³.

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

I. Le droit en vigueur

UNE LÉGISLATION ANCIENNE, MISE À JOUR PROGRESSIVEMENT

Il convient au préalable de rappeler que le régime français des études d'impact est issu de la loi sur la protection de la nature de 1976⁴, mise en œuvre par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977. La directive 85-337-CE du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement lui est postérieure ; le dispositif français issu de la loi de 1976 n'a pas été immédiatement modifié suite à cette directive, les autorités considérant que le droit français était conforme à la directive.

La nomenclature des seuils d'étude d'impact, fixée au niveau réglementaire, a évolué à plusieurs reprises :

– le décret n° 93-245 du 25 février 1993 est venu notamment introduire la notion de programme de travaux ;

– la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (dite démocratie de proximité et son décret d'application le décret n° 2006-578 du 22 mai 2006) est venue compléter les dispositions relatives à l'information du public ;

– la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 a introduit l'autorité environnementale.

LES ÉTUDES D'IMPACT AUJOURD'HUI EN FRANCE

Le nombre annuel des études d'impact couramment cité est d'environ 5.000 par an, dont la moitié pour les installations classées pour la protection de l'environnement, mais ce nombre est une approximation.

En vertu de l'article R. 122-11-II du code de l'environnement, il existe dans chaque préfecture un fichier départemental des études d'impact qui indique pour chaque projet l'identité du maître d'ouvrage, l'intitulé 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 peut être consultée. Ce fichier est tenu à la disposition du public.

¹ Cf. les articles L. 122-1 et L. 122-3 de ce code.

² Cf. les articles L. 122-1-1 et L. 122-3-1 à L. 122-3-5.

³ L'intitulé de la section 1 du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'environnement (partie législative) devient « Etudes d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements ».

⁴ Cf. loi sur la protection de la nature n° 76-629 du 10 juillet 1976.

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 préfecture du département du lieu d'implantation du projet, accompagné des informations mentionnées à l'alinéa précédent. »

Une compilation de ces fichiers départementaux est disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://fichier-etudesimpact.ecologie.gouv.fr/>, mais **toutes les préfectures n'ont pas saisi à l'heure actuelle l'intégralité des études d'impact menées dans les départements.**

L'actuel **article L. 122-1** du code de l'environnement dispose dans son **premier paragraphe** que les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation, ainsi que les documents d'urbanisme, doivent respecter les préoccupations d'environnement.

En outre, il est précisé que les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. Cette étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver ces aménagements ou ces ouvrages.

Sans préjudice de l'application des dispositions des articles L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 126-1 du présent code relatives à la motivation des déclarations d'utilité publique et des déclarations de projet, lorsqu'une décision d'octroi ou de refus de l'autorisation concernant le projet soumis à l'étude d'impact a été prise, l'autorité compétente en informe le public et, sous réserve du secret de la défense nationale, met à sa disposition les informations suivantes :

– la teneur de la décision et les conditions dont celle-ci est le cas échéant assortie ;

– les motifs qui ont fondé la décision ;

– les lieux où peuvent être consultées l'étude d'impact ainsi que, le cas échéant, les principales mesures destinées à éviter, réduire et si possible compenser les effets négatifs importants du projet.

Le principe du droit actuel est la soumission à étude d'impact préalable de tous les projets et travaux pouvant porter atteinte à l'environnement.

**LA LISTE DES PROJETS NON SOUMIS À ÉTUDE D'IMPACT
EST PEU LISIBLE VOIRE OPAQUE**

Aujourd'hui, **l'étude d'impact est la règle, la dispense d'étude d'impact est l'exception**. Le problème auquel les maîtres d'ouvrages sont confrontés est que **ces exceptions sont très nombreuses** et reposent d'abord sur des **critères techniques qui sont fonction de la nature du projet**, puis, pour les autres projets, sur le **fameux seuil financier de 1,9 million d'euros**, lui-même soumis à dérogations.

A. Quels sont les projets dispensés de plein droit d'étude d'impact pour des critères techniques ?

L'article **R. 122-4** dispense d'étude d'impact **les travaux d'entretien et de grosses réparations**, quels que soient les ouvrages ou aménagements auxquels ils se rapportent

L'article **R. 122-5** définit très précisément l'étendue de la dispense d'étude d'impact pour **23 catégories de projets**. Par exemple, les travaux de modernisation des ouvrages et travaux sur le domaine public fluvial et maritime sont dispensés d'étude d'impact. Cette disposition signifie, *a contrario*, que tous les autres travaux portant sur le domaine public maritime et fluvial sont assujettis à étude d'impact.

L'article **R. 122-6** dispense d'étude d'impact **12 catégories de projets d'urbanisme**. Ainsi, tous les lotissements situés dans une commune dotée, à la date de la demande, d'un plan local d'urbanisme sont dispensés d'étude d'impact.

B. Quelles sont les dérogations apportées au seuil financier de 1,9 million d'euros ?

L'article **R. 122-8** exempte d'étude d'impact les aménagements, ouvrages ou travaux dont le coût total est inférieur à 1.9 millions d'euros.

Toutefois, ce même article renvoie à l'article **R. 122-9** qui établit une liste de **13 projets** devant faire l'objet d'une « *notice* » indiquant les incidences éventuelles de ceux-ci sur l'environnement et les conditions dans lesquelles l'opération projetée satisfait aux préoccupations environnementales.

En outre, cet article R. 122-8 fixe la liste de **24 catégories d'aménagements, d'ouvrages ou travaux** toujours soumis à étude d'impact quel que soit leur coût, sous réserve de seuils et critères particuliers. A titre d'illustration, la création d'une zone d'activité commerciale (ZAC) est toujours soumise à étude d'impact obligatoire.

En conclusion, **le dispositif français en matière d'étude d'impact**, en dépit d'une proclamation de principe soumettant l'ensemble des projets à cette procédure, a multiplié les exceptions et les dérogations à ces exceptions, aboutissant à une **réglementation peu lisible voire opaque**.

II. Le dispositif du projet de loi

La **nouvelle rédaction de l'article L. 122-1** s'articule autour de cinq points : le champ d'application des études d'impact (I), le cas des programmes de projets (II), les pouvoirs de l'autorité administrative (III), la décision administrative (IV) et l'information du public (V).

S'agissant du **I** de ce nouvel article, il convient de rappeler au préalable que le projet de loi ne fait plus mention des collectivités publiques.

D'emblée, dès l'intitulé de la section¹, il est fait référence aux études d'impact des projets de « *travaux, d'ouvrages et d'aménagements* » et plus seulement aux projets de travaux et de projets.

Le deuxième triptyque qui revient ensuite tel un leitmotiv dans le présent projet de loi est la prise en compte de la « *nature, des dimensions et localisation* » des projets, remplaçant le couple « *dimensions ou incidences* ».

Une étude d'impact est nécessaire dès que ces projets sont susceptibles d'avoir des incidences notables soit sur l'environnement, soit sur la santé humaine.

Le principe général qui guide les études d'impact est la prise en compte de « critères » et de « seuils », et ce n'est que par exception que l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement (la DIREN) procède à un « *examen au cas par cas* ».

QUI SONT LES AUTORITÉS DÉCISIONNAIRES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?

Les autorités de l'Etat compétentes en matière d'environnement sont définies, pour les projets, à l'article R. 122-1-1 du code de l'environnement, et, pour les plans et programmes, à l'article R. 122-19 du même code. Pour le code de l'urbanisme, on notera que les autorités compétentes en matière de plans et programmes sont définies à l'article R. 121-15.

Concrètement, pour les « projets » il peut s'agir :

- soit du ministre de l'environnement ;
- soit de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;
- soit du préfet de région.

Les autorités décisionnaires sont définies par chaque procédure (décrets, arrêtés ministériels ou préfectoraux, autorités des collectivités territoriales). Ainsi, le maire est autorité décisionnaire pour les permis de construire dans les communes dotées d'un document d'urbanisme, de même le préfet pour les installations classées.

LA RÉFORME DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Parallèlement à la nouvelle organisation de l'échelon central, les services territoriaux du Ministère sont profondément restructurés pour améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'Etat dans les territoires.

¹ Section 1 du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'environnement (partie législative).

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a décidé, lors de sa réunion du 11 juin 2008, de l'organisation cible des services de l'Etat. Les conditions de mise en œuvre de cette importante réforme ont été définies par les circulaires du Premier ministre du 7 juillet 2008 et du 31 décembre 2008, relatives à l'organisation territoriale de l'Etat. Le **niveau régional** est confirmé dans sa fonction de **pilotage** des politiques publiques de l'Etat et s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels (création des **DREAL**) alors que le **niveau départemental** est chargé de la **mise en œuvre** de ces politiques et sera organisé en **directions départementales interministérielles** définies à partir des besoins prioritaires de la population.

a) Le niveau régional : mise en place des DREAL

Au niveau régional, la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui résulte de la fusion des **DRE, DRIRE et DIREN** (hors missions développement industriel et métrologie) permettra au Ministère de disposer d'un pôle régional unifié, échelon de pilotage de ses politiques sur le territoire.

Cette fusion permettra une meilleure prise en compte en amont d'un plus grand nombre d'enjeux et approches transversales intégrées. Elle donnera en outre un poids et une légitimité renforcés à la DREAL vis-à-vis des parties prenantes du développement durable. En outre, les mutualisations et le partage des bonnes pratiques permettront un enrichissement mutuel des méthodes de travail. Enfin, la communication de ces directions régionales devra être améliorée.

L'échéancier retenu à ce jour est le suivant : neuf DREAL ont été créées en 2009, treize seront créées début 2010 et quatre début 2011.

b) Le niveau départemental : mise en place des directions départementales des territoires

Au niveau départemental, suite à l'évaluation positive de l'expérimentation de la fusion de la DDE et de la DDAF engagée dès le 1^{er} janvier 2007 dans huit départements, le MEEDDAT et le ministère de l'agriculture ont souhaité généraliser cette réforme. Conformément à la circulaire du 23 janvier 2008 du Premier ministre, quarante-sept nouvelles **directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA)** ont ainsi été créées au 1^{er} janvier 2009 pour œuvrer de façon unifiée dans les champs larges du développement durable, de l'agriculture et de la gestion du territoire. Les directions départementales fusionnées assurent donc les missions premières des deux services et renforcent leurs compétences dans les domaines environnementaux et de connaissance des territoires de manière à répondre aux enjeux du Grenelle de l'environnement.

La nouvelle organisation départementale de l'Etat décidée en CMPP du 11 juin 2008 prévoit la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2010 de deux ou trois directions départementales interministérielles. Les départements dont la population est inférieure à **400.000 habitants** disposeront de deux directions interministérielles : la **direction départementale des territoires (DDT)** et la **direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)**. Les autres départements ont le choix entre le schéma à deux directions et celui à trois directions interministérielles comprenant la direction départementale des territoires (DDT), la direction départementale de la protection des populations (DDPP) et la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS).

En tout état de cause, les DDEA constitueront le socle essentiel de la nouvelle direction départementale des territoires, qui regroupera également les compétences d'une partie des services « environnement » des préfetures.

Pour fixer ces critères et seuils et pour déterminer les projets relevant d'un examen au cas par cas, il est indiqué qu'il est seulement tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive susmentionnée de 1985.

S'agissant du **II** de l'article L. 122-1, il indique que lorsque des projets concourent à la réalisation fractionnée d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages, l'étude d'impact de chacun des projets comporte une appréciation des impacts de l'ensemble du programme.

Quant au **III** de cet article, il dispose que dans le cas des projets relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement.

Dans le cas des projets relevant de la procédure d'examen au cas par cas, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement est saisie par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet et détermine si ce dernier doit être soumis à la réalisation d'une étude d'impact.

Au **IV** du nouvel article L. 122-1 du code de l'environnement, il est indiqué que la décision de l'autorité compétente autorisant le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage¹ à réaliser le projet prend en considération non seulement l'étude d'impact mais également l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public.

Cette décision fixe les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi.

Cette décision administrative varie toutefois s'il existe des dispositions particulières prévues par les procédures d'autorisation², d'approbation ou d'exécution applicables à ces projets³.

¹ Le terme *pétitionnaire* est utilisé pour les permis de construire et les ICPE. Le terme *maître d'ouvrage* est plus générique.

² Certaines réglementations prévoient déjà la possibilité de prescrire des modalités de fonctionnement (par exemple, les installations classées pour la protection de l'environnement). Il s'agit donc ici d'un mécanisme supplétif.

³ L'objectif de cette rédaction est de couvrir un large champ d'application ; en effet, il n'existe pas toujours de décision explicite d'autorisation (par exemple certains types de projets d'infrastructures routières).

Le V du même article pose en règle générale que l'autorité compétente doit informer le public de toute décision relative à un projet soumis à étude d'impact. Toutefois, cette règle comprend deux exceptions :

– d'une part, l'article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique¹ ;

– d'autre part, l'article L. 126-1 du code de l'environnement².

Cette information du public consiste à communiquer *a minima* les informations suivantes :

– la teneur et les motifs de la décision ;

– les conditions dont la décision est éventuellement assortie ;

– les mesures destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ;

– les informations concernant le processus de participation du public ;

– les lieux où peut être consultée l'étude d'impact.

Les mesures de publicité peuvent être plus contraignantes pour l'autorité compétente si les législations ou réglementations applicables au projet en disposent ainsi³.

A l'inverse, les informations à communiquer peuvent être réduites si elles sont déjà incluses dans le corps de la décision.

III. La position de votre commission

Votre commission se félicite de constater que le projet de loi transpose avec exactitude les dispositions des directives communautaires.

Le passage du système de liste « négative », imposant en théorie tous les projets à étude d'impact mais multipliant en pratique les exceptions et les dérogations à ces mêmes exceptions, à un système de liste « positive », indiquant très précisément les projets qui sont soumis à cette étude, permettra à notre pays de se mettre en conformité avec le droit communautaire.

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, le projet de décret prévu par le nouvel article L. 122-1 du code de l'environnement reprendra fidèlement les projets visés aux annexes I (étude d'impact obligatoire) et II (étude d'impact obligatoire si un examen au cas par cas, lui-même obligatoire, en décide ainsi) de la directive modifiée de 1985.

¹ Cet article traite des projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages qui s'accompagnent de l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers.

² Cet article aborde les modalités de la déclaration de projet et sur l'intérêt général d'une opération envisagée par une autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale.

³ Cf. les articles L. 512-39 du code de l'environnement pour les ICPE, et l'article L. 424-15 du code de l'urbanisme pour les permis de construire.

Le Gouvernement envisage toutefois de fixer des seuils techniques, spécifiques pour chaque type de projet, en deçà desquels un projet ne ferait pas l'objet d'examen au cas par cas et ne serait donc jamais soumis à étude d'impact.

Votre commission a adopté un amendement de M. Paul Raoult et les membres du groupe socialiste et, apparentés et rattachés, précisant que la réforme des études d'impact concerne tous les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, qu'ils soient publics ou privés.

Elle a également adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement qui poursuit deux objectifs :

– d'une part, il précise qu'à l'occasion de la réalisation fractionnée d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages, l'autorité administrative compétente doit informer les maîtres d'ouvrages différents des autres projets qui ont été portés à sa connaissance ;

– d'autre part, il définit la notion de « *programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages* », aujourd'hui explicitée seulement dans une circulaire ministérielle, comme un ensemble de projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle.

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

I. Le dispositif du projet de loi

L'article L. 122-1-1 est introduit dans le code de l'environnement afin de renforcer l'information du public pour tous les projets soumis à étude d'impact mais qui ne s'accompagnent pas d'enquête publique ou de consultation du public, constituant ainsi le complément de l'article L. 122-1 du même code. Il s'agit en quelque sorte de poser des normes minimales de communication d'informations en matière d'études d'impact, sans préjudice de dispositions spécifiques à certains secteurs. A cet égard, il convient de présenter la liste des vingt-cinq polices spécifiques en matière d'étude d'impact.

LES VINGT-CINQ POLICES SPÉCIALES DE L'ENVIRONNEMENT

Toutes ces polices spéciales se réfèrent à l'article 28 du code de procédure pénale (CPP) :

* La police de l'eau (eau douce et eau de mer) : L. 216-3

* La police de l'environnement en mer : L.218-5 et suivants

- * La police de l'air : L. 226-2
 - * La police du littoral : L. 322-10-1
 - * La police des parcs nationaux : L. 331-18 à L. 331-20
 - * La police des parcs naturels marins : L. 334-6.
 - * La police des réserves naturelles : L. 332-20 et L. 332-22 (renvoi aux articles 16 à 21 décret-loi du 9 janvier 1852)
 - * La police des sites : L. 341-19.III (renvoi au L. 480-1 du code de l'urbanisme (CU) et articles 16 et 20 du CPP)
 - * La police de la circulation motorisée dans les espaces naturels : L. 362-5
 - * La police de la protection de la flore et de la faune : L. 415-1
 - * La police de la chasse : L. 428-20 et L. 428-22
 - * La police de la pêche (habitats et faune piscicoles) : L. 437-1
 - * La police des installations classées pour la protection de l'environnement : L. 514-13
 - * La police des produits chimiques et biocides : L. 521-12
 - * La police en charge des organismes génétiquement modifiés : L. 536-1
 - * La police des déchets : L. 541-44
 - * La police de la prévention des risques naturels : L. 562-5.II (renvoi au L. 480-1 du CU)
 - * La police de la prévention des risques technologiques : L. 515-24 (renvoi au L. 480-1 du CU)
 - * La police du bruit : L. 571-18
 - * La police de l'affichage publicitaire : L. 581-40
 - * La police de l'Antarctique : L. 713-7
- Il s'agit également de mentionner les gardes particuliers :
- * Les gardes particuliers généralistes : art. 29 du CPP (certains agents du Conservatoire du littoral)
 - * Les gardes-chasse particuliers : L. 428-21
 - * Les gardes-pêche particuliers : L. 437-13

La communication de ces documents ne saurait toutefois porter préjudice aux secrets de la défense nationale, aux secrets industriels et aux autres secrets protégés par la loi.

Sauf disposition législative ou réglementaire spécifique, la durée de cette mise à disposition du public est fixée par l'autorité administrative compétente pour prendre la décision. Cette durée ne peut être inférieure à quinze jours et le public doit être informé de ces modalités d'information au moins huit jours avant la mise à disposition.

Il convient de noter que cette information du public n'est pas qu'une simple obligation formelle. Elle doit se traduire ensuite par une prise en considération des observations et propositions du public à la fois par le demandeur et par l'autorité compétente pour prendre la décision. Concrètement, la notion de « *prise en considération* » est beaucoup moins contraignante que celle d'avis conforme ou de compatibilité. Il s'agit en réalité pour le demandeur et l'administration de prendre explicitement position, dans un sens favorable ou non, par rapport aux observations et propositions du public.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un amendement** introduisant un nouvel article L. 122-1-2 dans le code de l'environnement. Cet amendement est **capital aux yeux de votre rapporteur** car il **élève au niveau législatif**, tout en **enrichissant**, le cadrage préalable¹, et il en fait le fondement d'une **concertation** avec les acteurs locaux intéressés.

Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente pour prendre la décision devra donner un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. Cet avis, dont le contenu sera défini par décret en Conseil d'Etat, précisera ainsi notamment le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental ainsi que les zonages, schémas et inventaires relatifs au lieu du projet. Le maître d'ouvrage connaîtra ainsi les « lignes rouges » à ne pas franchir et les principales caractéristiques environnementales du lieu où il envisage de réaliser son projet. Il est précisé que l'autorité compétente pour prendre la décision a le droit, si elle le souhaite, de consulter l'autorité administrative compétente en matière d'environnement.

En outre, à 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 connaissances et remarques sur l'impact potentiel du projet envisagé. Cette concertation répond aux engagements internationaux de la France (et notamment la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998) et permettra, le plus en amont possible, de partager un diagnostic commun et de révéler les éventuelles difficultés liées à la réalisation d'un projet.

Enfin, cet amendement indique que 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.

¹ Ce document est aujourd'hui visé à l'article R. 122-2-1 du même code.

Article 122-2 du code de l'environnement

I. Le droit en vigueur

Cet article dispose que si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au second alinéa de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée.

II. Le dispositif du projet de loi

Par coordination avec la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 122-1 du code de l'environnement, la référence au second alinéa de l'article L. 122-1 est remplacée par celle du I de cet article.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler sur cet article.

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

I. Le droit en vigueur

L'actuel **article L. 122-3** indique qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent chapitre.

Dans son **II**, il est précisé que ce décret fixe notamment :

1° Les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte dans les procédures réglementaires existantes ;

2° Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait, l'étude de ses effets sur la santé et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé ; en outre, pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ;

3° Les conditions dans lesquelles sont rendues publiques l'étude d'impact, ainsi que les principales mesures destinées à éviter, réduire, et si possible compenser les effets négatifs importants du projet ;

4° La liste limitative des ouvrages qui, en raison de la faiblesse de leurs répercussions sur l'environnement, ne sont pas soumis à la procédure de l'étude d'impact ;

5° Les conditions dans lesquelles le ministre chargé de l'environnement peut se saisir ou être saisi, pour avis, de toute étude d'impact¹.

Enfin, le **III** de cet article indique que le décret désigne l'autorité administrative saisie pour avis en application du deuxième alinéa de l'article L. 122-1 et détermine les conditions dans lesquelles cet avis est élaboré et mis à la disposition du public.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 86 propose une nouvelle rédaction pour l'article L. 122-3 du code de l'environnement qui fixe, là encore, les grandes lignes du décret en Conseil d'Etat relatif aux modalités d'application de la section relative aux « *Etudes d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements* ».

Par souci de pédagogie, nous ne présenterons que les différences entre l'actuelle rédaction de l'article L. 122-3 et sa nouvelle rédaction.

Le futur décret définira les catégories de projets qui, en fonction des critères et des seuils déterminés en application de l'article L. 122-1 et, le cas échéant après un examen au cas par cas, feront l'objet d'une étude d'impact.

Quant au contenu des futures études d'impact, les modifications sont nombreuses car elles comprendront, en plus des informations actuelles :

- une description du projet ;
- une analyse de la zone susceptible d'être affectée et de son environnement (et plus seulement de « *l'état initial du site* ») ;
- l'étude des effets du projet sur l'environnement et pas seulement sur la santé ;
- la prise en compte des effets cumulés avec d'autres projets connus ;
- une présentation du dispositif de « *suivi de ces mesures* » et du « *suivi de leurs effets sur l'environnement* » ;
- les « *autres partis envisagés par le maître d'ouvrage* » et les principales raisons de son choix, eu égard notamment aux effets sur l'environnement ;

¹ Il s'agit en quelque sorte d'un droit d'évocation comparable à celui dont bénéficie le ministre de la culture pour les procédures d'autorisation de travaux dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

– enfin, un « *résumé non technique* » de l'ensemble des informations évoquées précédemment.

La dernière nouveauté introduite par cet article L. 122-3 du code précité est que le décret fixera celle des décisions de l'autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet qui fixe les mesures destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs du projet sur l'environnement.

Cette disposition a été ajoutée à la demande des directions d'administration centrale, elles-mêmes porteuses de nombreux projets, dans un souci de sécurité juridique. En effet certains types de projet donnent lieu à de multiples décisions. Ainsi, lors de la construction de lignes électriques, la décision principale est la déclaration d'utilité publique, mais il y a aussi de nombreuses autorisations d'exécution et l'autorisation de permis de construire.

LE CONTENU DES ÉTUDES D'IMPACT SELON LE DROIT COMMUNAUTAIRE

L'annexe IV de la directive de 1997 expose précisément les informations *a minima* que doit fournir le maître d'ouvrage à l'autorité compétente :

1. Description du projet, y compris en particulier :

– une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet et des exigences en matière d'utilisation du sol lors des phases de construction et de fonctionnement ;

– une description des principales caractéristiques des procédés de fabrication, par exemple sur la nature et les quantités des matériaux utilisés ;

– une estimation des types et des quantités des résidus et des émissions attendus (pollution de l'eau, de l'air et du sol, bruit, vibration, lumière, chaleur, radiation, etc.) résultant du fonctionnement du projet proposé.

2. Une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement.

3. Une description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet proposé, y compris notamment la population, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, y compris le patrimoine architectural et archéologique, le paysage ainsi que l'interrelation entre les facteurs précités.

4. Une description⁽¹⁾ des effets importants que le projet proposé est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant :

– du fait de l'existence de l'ensemble du projet ;

– de l'utilisation des ressources naturelles ;

– de l'émission des polluants, de la création de nuisances ou de l'élimination des déchets, et la mention par le maître d'ouvrage des méthodes de prévisions utilisées pour évaluer les effets sur l'environnement.

5. Une description des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs importants du projet sur l'environnement.

6. Un résumé non technique des informations transmises sur la base des rubriques mentionnées.

7. Un aperçu des difficultés éventuelles (lacunes techniques ou manques dans les connaissances) rencontrées par le maître d'ouvrage dans la compilation des informations requises.

⁽¹⁾ Cette description devrait porter sur les effets directs et, le cas échéant, sur les effets indirects secondaires, cumulatifs, à court, moyen et long terme, permanents et temporaires, positifs et négatifs du projet.»

III. La position de votre commission

Votre rapporteur tient au préalable à souligner l'importance de cet article L. 122-3 du code de l'environnement qui détermine les grandes lignes du futur décret en Conseil d'Etat sur le contenu des études d'impact. Ce décret modifiera le contenu de l'étude d'impact, afin de prendre en compte les exigences communautaires, il précisera les modalités d'application de la procédure du « cas par cas » et il modifiera les seuils de soumission à étude d'impact.

A cet égard, votre rapporteur tient à rappeler que rien n'interdit l'existence de seuils dans le droit communautaire¹. C'est l'exclusion systématique et globale de tout un ensemble de projets sur la base d'un seul critère financier (à savoir 1,9 million d'euros) qui est reprochée à l'Etat français. En ce sens, le remplacement du seuil financier par des seuils techniques, et surtout l'introduction d'une procédure d'étude « au cas par cas » en deçà de ces seuils obligatoires, répond aux exigences communautaires.

En outre, votre commission a adopté **un amendement de M. Jean Bizet**, rectifié suite aux propositions de votre rapporteur, et qui précise que les mesures envisagées pour éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs du projet sur l'environnement et la santé doivent être « *proportionnées* ».

Par ailleurs, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** indiquant que le maître d'ouvrage, lors de l'étude d'étude, ne devait présenter que les « *principales modalités* » de suivi des mesures préventives ou correctrices, sans entrer dans le détail concret du dispositif.

Egalement à l'initiative de votre rapporteur, elle a adopté **un amendement** qui supprime la référence aux « *partis envisagés* » et alternatifs du maître d'ouvrage mais qui **transpose fidèlement** les termes de l'annexe IV de la **directive 97/11/CE** selon lesquels le maître d'ouvrage doit exposer une

¹ Cf. l'article 4 de la directive 85/337/CE qui prévoit expressément cette faculté.

« *esquisse* » des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement.

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

I. Le dispositif du projet de loi

L'article L. 122-3-1 octroie trois types de pouvoirs aux agents chargés de contrôler la mise en œuvre des prescriptions fixées dans les décisions administratives d'autorisation.

Tout d'abord, les agents chargés par l'autorité administrative de contrôler la mise en œuvre des prescriptions préventives peuvent accéder, non seulement en tout lieu (sauf dans les domiciles et dans les parties des locaux ayant la même destination) mais également en tout temps aux aménagements ou aux ouvrages.

En outre, ils peuvent se faire communiquer et prendre copie des documents de toute nature nécessaires à l'accomplissement de leur mission, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé.

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

II. La position de votre commission

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** précisant que les agents qui contrôlent l'application des prescriptions en matière d'étude d'impact sont « *assermentés ou habilités* ».

Toujours sur proposition de votre rapporteur, elle a adopté **un amendement rédactionnel** permettant à ces agents d'accéder aux « *travaux, ouvrages ou aménagements* » et non simplement aux « *aménagements ou aux ouvrages* ».

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

I. Le dispositif du projet de loi

L'article L. 122-3-2 du code déjà évoqué indique que les dépenses réalisées pour procéder aux « *contrôles, expertises ou analyses* » prescrits par l'autorité administrative pour assurer l'application des prescriptions de

prévention environnementale sont à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler sur cette disposition.

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

I. Le dispositif du projet de loi

Lorsque le contrôle révèle un manquement aux prescriptions fixées en application du IV de l'article L. 122-1, un rapport est établi par l'agent de contrôle qui le transmet ensuite à l'autorité administrative. Une copie de ce rapport est en outre délivrée à l'intéressé.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté **un amendement**, sur proposition de votre rapporteur, donnant un droit de réponse **d'un mois** au maître d'ouvrage qui reçoit un rapport de l'autorité administrative pour manquement.

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

I. Le dispositif du projet de loi

En cas de violation des prescriptions administratives, les services compétents de l'Etat mettent en demeure le demandeur d'y satisfaire dans un délai déterminé

Une fois expiré ce délai, si l'intéressé n'a pas déféré à la mise en demeure, l'autorité administrative a la faculté d'utiliser toute une batterie d'armes juridiques pour faire appliquer ses prescriptions environnementales et elle saisit, le cas échéant, le représentant de l'Etat dans le département pour mettre en œuvre trois types de mesures coercitives, qu'elle utilise *crescendo*.

En premier lieu, elle peut mettre en œuvre la procédure de **consignation**. Confiée à un comptable public, cette somme correspond au montant des mesures à réaliser avant une date fixée par l'administration. Elle a vocation à payer les travaux à réaliser et elle est donc restituée au fur et à mesure de l'exécution des mesures imposées par l'administration dans sa

décision initiale. La somme va à l'autorité ayant assumé le coût des travaux c'est à dire à l'autorité décisionnaire (soit l'Etat, soit la commune). En définitive, il s'agit d'une procédure lourde mais efficace eu égard aux droits fiscaux et au privilège juridictionnel dont bénéficient les sommes consignées¹.

En deuxième lieu, l'administration peut **faire procéder d'office**, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à **l'exécution des mesures prescrites**. Dans ce cas, les sommes consignées sont utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées.

En dernier lieu, les services compétents de l'Etat peuvent **suspendre la réalisation des travaux** ou des opérations du demandeur ou l'exercice de ses activités jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, à ses propres frais.

Le dernier article introduit indique que les articles L. 122-3-1 à L. 122-3-4 ne sont pas applicables aux opérations, ouvrages et aménagements régis par des dispositions spécifiques de police administrative.

II. La position de votre commission

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** indiquant qu'en cas d'absence d'observations des prescriptions administratives, la mise en demeure impose au maître d'ouvrage un délai raisonnable, « *qui tient compte de la nature et de l'importance des travaux à réaliser* ».

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement rédactionnel** pour permettre la suspension des « *travaux, ouvrages, ou aménagements* » et non simplement des « *travaux ou opérations* ».

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

I. Le dispositif du projet de loi

Les articles L. 122-3-1 à L. 122-3-4, précédemment exposés, ne sont pas applicables aux opérations, ouvrages et aménagements régis par des dispositions spécifiques de police administrative.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler sur cette disposition.

¹ Cette procédure est régulièrement appliquée pour les ICPE ou IOTA (loi sur l'eau).

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 87

Entrée en vigueur de l'article 86

Commentaire : cet article prévoit une entrée en vigueur différée pour la réforme des études d'impact proposée par l'article 86 du projet de loi.

I. Le dispositif du projet de loi

L'article 86 s'applique aux projets dont le dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est déposé auprès de l'autorité compétente à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret prévu à l'article L. 122-3 modifié par la présente loi¹.

En ce qui concerne les projets pour lesquels l'autorité compétente est le maître d'ouvrage, les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux projets dont l'enquête publique est ouverte à compter du premier jour du sixième mois après la publication du même décret. Autrement dit, il n'est pas fait référence dans ce cas au dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'exécution.

La première phrase de l'article 87 concerne tous les projets pour lesquels un dossier d'autorisation est bien déposé auprès de l'autorité compétente. La deuxième phrase vise le cas des projets publics, notamment en matière d'infrastructures linéaires de transports, pour lesquels le maître d'ouvrage se confond parfois avec l'autorité décisionnaire (il n'y a alors pas de dépôt formel de dossier de demande d'autorisation).

Cette différence de procédure induit des délais différents d'entrée en vigueur.

II. La position de votre commission

Votre rapporteur estime que les modalités d'entrée en vigueur de l'article 86 du projet de loi, qui constitue le cœur de la réforme des études

¹ Ce décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de la section « Etudes d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements ».

d'impact, sont satisfaisantes car elles permettent aux acteurs économiques de s'approprier dans un temps raisonnable ces novations juridiques.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 88

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

Évaluation des incidences au titre de NATURA 2000

Commentaire : cet article prévoit que les plans, schémas, programmes et autres documents de planification doivent faire l'objet d'une « évaluation environnementale » dès lors qu'une « évaluation des incidences » est elle-même obligatoire.

I. Le droit en vigueur

Au préalable, il convient de dissiper un malentendu sur le vocabulaire employé. Le terme d'évaluation environnementale est un terme générique, mais pour les projets de travaux, ouvrages et aménagement, elle porte le nom spécifique d'« étude d'impact ». Les dispositions des articles L. 122-4 et suivants du code de l'environnement concernent l'évaluation environnementale des plans et programmes. Pour eux il n'y a pas d'étude d'impact, mais le rapport environnemental sert de support à l'évaluation environnementale.

En vertu du I de l'article L. 122-4 du code de l'environnement¹, une évaluation environnementale est obligatoire pour toute une série de documents : les plans, les schémas, les programmes ainsi que tous les documents de planification figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat². L'article L. 122-4 ne concerne pas les documents d'urbanisme, qui relèvent de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, mais il vise tous les autres plans et programmes. Ce sont les projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements soumis à étude d'impact qui doivent être compatibles avec les orientations et les prescriptions de ces documents de planification.

¹ Les autres dispositions de l'article ne sont pas visées par l'article 88.

² Ces documents n'ont pas à autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement. Il leur suffit d'être applicables à la réalisation de tels travaux ou projets.

Une évaluation environnementale est nécessaire pour s'assurer que les prescriptions et orientations de ces documents sont compatibles :

– avec les travaux ou projets d'aménagement soumis à étude d'impact (1° de l'article L. 122-4 du code susmentionné) ;

– avec les travaux ou projets d'aménagement susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (2°).

Il est précisé que la liste des documents mentionnés au 2° est établie en prenant en compte la nature des travaux ou projets auxquels ils sont applicables et la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article L. 122-4 du code de l'environnement est complété par un 3° qui dispose que les plans, schémas, programmes et autres documents de planification doivent faire l'objet d'une « *évaluation environnementale* » dès lors qu'une « *évaluation des incidences* » est requise en application des dispositions de l'article L. 414-4 du même code.

Pour rappel, cet article L. 414-4 pose comme principal général que « *l'évaluation des incidences Natura 2000* » est obligatoire pour :

1° les documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation ;

2° les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ;

3° Les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage.

Toutefois, ces conditions sont nécessaires mais non suffisantes. Il faut en outre que ces documents, programmes, projets ou manifestation soient susceptibles d'affecter de « *manière significative* » un site Natura 2000, individuellement ou en raison de ses effets cumulés.

L'article L. 414-4 est issu de la transposition de l'article 3 paragraphe 2 b de la directive n° 2001/42/CE.

LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'article 3 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, définit le champ d'application de l'évaluation environnementale :

« 1. Une *évaluation environnementale* est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée 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.

Quant aux articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE, ils disposent :

« Article 6

1. Pour les zones spéciales de conservation, les Etats membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

2. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'Etat membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'Etat membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

Article 7

Les obligations découlant de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4 de la présente directive se substituent aux obligations découlant de l'article 4 paragraphe 4 première phrase de la directive 79/409/CEE en ce qui concerne les zones classées en vertu de l'article 4 paragraphe 1 ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4 paragraphe 2 de ladite directive à partir de la date de mise en application de la présente directive ou de la date de la classification ou de la reconnaissance par un Etat membre en vertu de la directive 79/409/CEE si cette dernière date est postérieure. »

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas souhaité modifier cet article. Elle considère en effet que l'article 88 est indispensable pour transposer correctement l'article 3 paragraphe 2b de la directive 2001/42/CE¹ car il établit un lien entre deux réglementations relatives aux questions d'évaluation environnementale.

Concrètement, l'évaluation environnementale d'un document de planification vaudra évaluation des incidences Natura 2000, si ce document de planification concerne une zone Natura 2000, de la même façon qu'une étude d'impact de projet de travaux, ouvrages et aménagements vaut évaluation des incidences Natura 2000 si le projet affecte une zone Natura.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 89

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

Consultation du public

Commentaire : cet article prévoit que tout plan ou programme soumis à évaluation environnementale doit faire l'objet d'une procédure de consultation du public. À défaut d'enquête publique, cette consultation prend la forme d'une mise à disposition du public.

¹ Cf. l'article 3 paragraphe 2b de cette directive.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 122-8 du code de l'environnement indique que le rapport environnemental est rendu public avant l'adoption d'un plan ou d'un document d'urbanisme.

En outre, un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les projets de plan ou de document ainsi que le rapport environnemental sont mis à la disposition du public (cette mise à disposition comprend le cas échéant les avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement).

Enfin, toute enquête publique remplit, *ipso facto*, les conditions de mise à disposition du public d'informations au sens de cet article.

II. Le dispositif du projet de loi

Désormais, pratiquement tout document¹ qui n'est soumis ni à enquête publique, ni à une autre forme spécifique de consultation du public, doit malgré tout être porté à la connaissance des citoyens, sauf pour les plans imposés par l'urgence². La personne publique responsable de ce document doit ainsi diffuser les informations suivantes :

- le projet lui-même ;
- l'évaluation environnementale avant son adoption ;
- les coordonnées des autorités administratives compétentes pour prendre la décision et pour obtenir des renseignements ;
- le cas échéant, les avis des autres autorités administratives.

Uniquement pour le plan, l'autorité compétente décisionnaire doit explicitement prendre en considération les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public.

Il est posé en règle générale que l'autorité administrative compétente informe le public de la mise à disposition du dossier complet huit jours en amont, et que la mise à disposition du public dure au moins quinze jours. Toutefois, ces deux délais peuvent varier en fonction de dispositions législatives ou réglementaires particulières. En tout état de cause, cette mise à disposition doit préserver le secret de la défense nationale, le secret industriel et tout autre secret protégé par la loi.

¹ Il s'agit plus précisément des projets de plan, des schémas, programmes et des autres documents de planification nécessitant une évaluation environnementale.

² Seuls les plans peuvent avoir un caractère d'urgence (par exemples les plans ORSEC ou POLMAR).

III. La position de votre commission

A titre liminaire, votre rapporteur s'interroge une fois encore sur le caractère réglementaire de certaines dispositions, mais comprend l'intention du Gouvernement de présenter un texte global et lisible.

Votre commission a en outre adopté **un amendement rédactionnel** proposé par votre rapporteur¹.

Par ailleurs, toujours sur proposition de votre rapporteur, elle a adopté **un amendement de précision** qui indique que la mise à disposition du public de l'évaluation environnementale des projets de plan, schéma ou programme ou autre document de planification, doit préserver notamment le secret de la défense nationale et le secret industriel dans les conditions prévues aux articles L. 124-4 et L. 124-5 du code de l'environnement.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE III

Réforme de l'enquête publique

Ce chapitre comprend cinq articles.

Article 90

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

Simplification des procédures d'enquête

Commentaire : cet article définit le champ d'application et l'objet de l'enquête publique à finalité principalement environnementale (également appelée enquête « Bouchardeau »), sa procédure et son déroulement.

¹ D'une part, cet amendement précise que l'obligation de prise en considération des observations du public s'impose pour tous les types de documents et non seulement pour les plans. D'autre part, l'expression de décisions « d'autorisation, d'approbation ou d'exécution », valable pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, n'étant plus adéquate au niveau des plans et programmes, est remplacée par la notion « d'adoption ».

Cet article propose une nouvelle rédaction pour le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, en modifiant la section 1, consacrée au champ d'application et à l'objet de l'enquête publique (comprenant deux articles) et la section 2, relative à sa procédure et à son déroulement (regroupant 17 articles).

Section 1

Champ d'application et objet de l'enquête publique

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

I. Le droit en vigueur

Le **I de l'article L. 123-1** indique que la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par toute personne, publique ou privée, est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions du chapitre III du titre II du livre I^{er}, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement compte tenu de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées. Il est mentionné que la liste des opérations concernées, ainsi que les seuils et critères techniques qui servent à les définir, sont fixés par décrets en Conseil d'Etat. Enfin, les seuils ou critères peuvent être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire.

Quant à **l'article L. 123-3** du même code, il dispose que l'enquête publique type « Bouchardeau » a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.

II. Le dispositif du projet de loi

L'enquête publique poursuit deux grands objectifs : d'une part, assurer l'information et la participation du public ; d'autre part, garantir la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement et qui sont mentionnées à l'article L. 123-2. Il est précisé que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations particulières à formuler sur cet article.

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

I. Le droit en vigueur

L'**article L. 123-2 du même code** dispose que même si l'approbation de documents d'urbanisme ou d'opérations mentionnées à l'article L. 123-1 est soumise à une procédure particulière d'enquête publique en vertu d'une loi ou d'un règlement, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

Il est en outre précisé que les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du même chapitre.

Quant à l'**article L. 123-11**, il précise que lorsqu'une opération subordonnée à une autorisation administrative doit faire l'objet d'une enquête publique régie par le chapitre susmentionné, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite.

II. Le dispositif du projet de loi

Cet article est fondamental dans la mesure où il définit le nouveau champ d'application de l'enquête « Bouchardeau » dans son I.

En effet, désormais, quatre grandes familles de projets sont concernées :

– les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une **étude d'impact**¹. Toutefois, cette catégorie ne vise pas, d'une part, les projets de création d'une zone d'aménagement concerté et, d'autre part, les projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat ;

– les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une **évaluation environnementale**² ;

¹ En application justement la nouvelle rédaction de l'article L. 122-1 du code de l'environnement vue plus haut.

² En application soit des articles L. 122-4 et suivants du code de l'environnement, soit des articles L. 121-10 et suivants du code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur.

– les projets en lien avec les **parcs de protection de l’environnement** au sens large : création de parcs nationaux, de parcs naturels régionaux, de parcs naturels marins, sans oublier les projets d’inscription ou de classement de sites, ainsi que les projets de classement en réserve naturelle et la détermination de leur périmètre de protection ;

– et tous les **autres documents d’urbanisme** et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises spécifiquement à une enquête publique.

Le **II** de l’article interdit les décisions administratives implicites, qu’elles soient d’acceptation ou de refus, en matière d’enquête publique, reprenant ainsi les dispositions de l’actuel article L. 123-11 du code précité.

Le **III** de l’article indique que les travaux (et non les ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes), exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat, sont exclus du champ d’application du présent chapitre. Cette exclusion concerne également les travaux, constructions et aménagements d’ouvrages militaires, à condition de relever des nécessités de la défense nationale.

Enfin, le **IV** de cet article revêt une **très grande importance** puisqu’il **sécurise juridiquement les procédures d’enquête publique**. Dans la mesure où l’enquête publique dite « Bouchardeau » (à finalité principalement environnementale) est plus lourde et exigeante que l’enquête d’utilité publique classique régie par le code de l’expropriation, dont le but est de protéger la propriété individuelle, il est indiqué que toute décision prise au terme de la première n’est pas illégale du seul fait qu’elle aurait dû l’être dans le cadre de la seconde. Bien évidemment, la réciproque n’est pas vraie : l’autorité administrative compétente qui ouvre une enquête d’utilité publique classique au lieu d’une enquête dite « Bouchardeau » commet une illégalité, qui peut faire l’objet d’un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur salue l’effort de simplification et de regroupement des nombreuses enquêtes publiques que permet cet article L. 123-3 du code de l’environnement.

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** pour que non seulement les « *travaux* », mais aussi les « *ouvrages* », soient exclus du champ d’application du présent chapitre¹.

¹ *Seuls les travaux et les ouvrages peuvent légitimement être « exécutés pour prévenir un danger grave et immédiat ». En revanche, les plans, les schémas et les programmes sont par principe élaborés pour répondre à long terme à des exigences de protection de l’environnement ou d’amélioration de qualité de vie des citoyens.*

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

I. Le droit en vigueur

Il convient de rappeler les dispositions du **II de l'article L. 123-1 du même code** selon lesquelles la décision d'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un établissement public en dépendant est prise par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Toutefois, dans les cas où l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, il est précisé que la décision est prise par l'autorité compétente de l'Etat.

II. Le dispositif du projet de loi

Le premier alinéa de cet article indique qu'il revient à l'autorité administrative compétente d'ouvrir l'enquête publique.

Le second alinéa reprend quasiment à l'identique le contenu du II de l'article L. 123-1 en vigueur.

III. La position de votre commission

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement rédactionnel** sur cet article L. 123-3 du code de l'environnement¹.

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

I. Le droit en vigueur

L'actuel article L. 123-4 dispose que l'enquête publique type « Bouchardeau » est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête désignée par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin.

En outre, il est indiqué qu'une liste d'aptitude est établie pour chaque département par une commission présidée par le président du tribunal

¹ Il s'agit seulement de remplacer le mot « lui » par le mot « leur » au deuxième alinéa de cet article afin que la notion « d'établissements publics rattachés » se rapportent aussi bien à la collectivité territoriale qu'à l'établissement public de coopération.

administratif ou le magistrat qu'il délègue. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle.

Enfin, cet article précise que le président du tribunal administratif désigne le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. Son choix n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal.

II. Le dispositif du projet de loi

La nouvelle rédaction de l'article L. 123-4 du code de l'environnement n'apporte pas de modifications substantielles aux dispositions en vigueur.

Le **premier alinéa** de cet article dispose que dans chaque département, une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le conseiller (et non plus un simple membre du tribunal) qu'il délègue établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle. Peut être radié de cette liste tout commissaire enquêteur ayant manqué aux obligations définies à l'article L. 123-15 (qui impose des délais très précis pour rendre l'enquête publique).

Le **second alinéa** indique que l'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête choisi par le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui à cette fin parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. Il est précisé que le choix du président n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal. Enfin, il est indiqué que le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il a délégué peut nommer des suppléants au commissaire enquêteur ou aux membres de la commission d'enquête.

III. La position de votre commission

A l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** pour imposer au président du tribunal administratif, ou au conseiller qu'il a délégué, de **nommer en même temps les commissaires-enquêteurs titulaires et leurs suppléants**, afin d'alléger les procédures et d'éviter de perdre du temps en cas de défaillance du titulaire.

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

I. Le droit en vigueur

La nouvelle rédaction de l'article L. 123-5 du code de l'environnement, proposée par le projet de loi, reprend quasiment à l'identique l'article L. 123-6 du même code.

Le **premier alinéa** de cet article interdit de désigner comme commissaires enquêteurs ou membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à une opération faisant l'objet d'une enquête publique, que cet intérêt naisse soit à titre personnel, soit en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête.

Le **second alinéa** indique que les dispositions de l'alinéa précédent peuvent être étendues, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à des personnes qui ont occupé ces fonctions.

II. Le dispositif du projet de loi

Sauf quelques modifications rédactionnelles, le nouvel article L. 123-5 reprend fidèlement le dispositif de l'article L. 123-6.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas adopté d'amendement sur cette disposition.

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

I. Le droit en vigueur

La nouvelle rédaction de l'article L. 123-6 ne se rattache pas à des dispositions actuellement en vigueur.

II. Le dispositif du projet de loi

Le **premier alinéa** de l'article L. 123-6 du code de l'environnement dispose que dans l'hypothèse où un projet, plan ou programme est soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2 (enquête publique dite « Bouchardeau »), il peut être procédé à une enquête unique régie par le présent chapitre, dès lors

que les autorités compétentes désignent d'un commun accord l'autorité qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête.

Le **second alinéa** indique que le dossier soumis à enquête publique unique comporte, d'une part, les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises et, d'autre part, une note de présentation non technique du projet, plan ou programme.

Le **troisième alinéa** précise que cette enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises.

Le **second alinéa** dispose qu'en cas de contestation d'une décision prise au terme d'une enquête publique unique, la régularité du dossier est appréciée au regard des règles spécifiques applicables à la décision contestée, comme l'illustre le cas pratique suivant.

SÉCURISATION JURIDIQUE DES ENQUÊTES PUBLIQUES UNIQUES

Afin de mesurer la portée de la nouvelle rédaction de l'article L. 123-6 du code de l'environnement, on peut prendre l'exemple d'un **projet de construction d'une station d'épuration mixte** impliquant la réalisation **de trois enquêtes publiques** :

- une enquête publique pour la révision du plan local d'urbanisme (R. 123-19 du code de l'urbanisme) ;

- une enquête publique dans le cadre de l'autorisation « *loi sur l'eau* » (article L. 214-4 du code de l'environnement) ;

- une enquête publique dans le cadre de l'autorisation au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, ou ICPE (rubrique n°2752 de la nomenclature annexée à l'article R. 511-9, article L. 512-2 du code de l'environnement).

Dans l'hypothèse où ce projet de construction fait l'objet d'une enquête publique unique et où l'une des décisions prises après cette enquête est attaquée, la **régularité du dossier d'enquête sera appréciée au regard des règles spécifiques applicables à la décision contestée.**

Ainsi, la décision d'approbation de la révision du PLU ne pourra pas être annulée au motif que le dossier d'enquête ne comprenait pas l'étude de dangers demandée dans le dossier de demande d'autorisation au titre de la législation ICPE (R. 512-6 du code de l'environnement), ou la décision d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ne pourra pas être annulée au motif que le dossier d'enquête publique ne contenait pas l'avis des collectivités ou organismes associés ou consultés imposée par l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme pour la révision du PLU.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas souhaité modifier cette disposition.

Article L. 123-7 du code de l'environnement

I. Le dispositif du projet de loi

L'article L. 123-7 du code de l'environnement ne se rattache à aucune disposition législative en vigueur.

Il dispose qu'en cas de travaux, ouvrages ou aménagements susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un Etat-membre de la Communauté 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, les renseignements permettant l'information et la participation du public sont transmis aux autorités de cet Etat, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises. Cet article indique que les autorités de l'Etat intéressé sont invitées à participer soit à l'enquête publique type « Bouchardeau », soit à la procédure de mise à disposition du public prévue à l'article L. 122-1-1.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas souhaité amender cette disposition.

Article L. 123-8 du code de l'environnement

I. Le dispositif du projet de loi

Là encore, cet article ne modifie aucune disposition en vigueur.

Il indique que dans les cas où un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements est susceptible d'avoir en France des incidences notables sur l'environnement, il est transmis pour avis aux autorités françaises par les autorités de cet Etat, et le public est alors consulté par une enquête publique réalisée conformément aux dispositions du présent chapitre. Il est précisé que l'enquête publique est ouverte et organisée par arrêté du préfet du département concerné. Après la clôture de l'enquête, le préfet transmet son avis aux autorités de l'Etat sur le territoire duquel est situé le projet. Cet avis est alors accompagné du rapport et de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. Enfin, cet article dispose que la décision prise par l'autorité compétente de l'Etat sur le territoire duquel le projet se situe doit ensuite être mise à disposition du public à la préfecture du ou des départements dans lesquels l'enquête a été organisée.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observation à formuler sur cette disposition, si ce n'est qu'elle transcrit fidèlement l'article 7 de la directive 2003/35/CE.

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

I. Le droit en vigueur

Les alinéas 2 et 3 de l'actuel article L. 123-7 du code de l'environnement disposent, d'une part, que la durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois et, d'autre part, que, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours par une décision motivée.

II. Le dispositif du projet de loi

La nouvelle rédaction de l'article L. 123-9 reprend quasiment à l'identique celle de l'article L. 123-7, à deux exceptions près :

– la durée normale d'enquête est de « *trente jours* » et non « *un mois* » ;

– la prolongation d'enquête demeure de quinze jours, mais elle peut elle-même être prorogée de trente jours au maximum lorsqu'il est décidé d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement rédactionnel de la dernière phrase de l'article L. 123-9 du code de l'environnement¹.

¹ *La durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à trente jours. Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de trente jours notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête.*

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

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de l'article **L. 123-7** du code de l'environnement dispose que quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle :

- l'objet de l'enquête ;
- les noms et qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête ;
- la date d'ouverture ;
- le lieu de l'enquête ;
- et la durée de celle-ci.

II. Le dispositif du projet de loi

Le **I de la nouvelle rédaction de l'article L. 123-10** du code de l'environnement reprend la même structure que celle de l'article L. 123-7. Il est toutefois précisé que l'autorité à laquelle est imposé le délai de 15 jours minimum est celle « *compétente pour ouvrir et organiser l'enquête* ». En outre, si l'information par voie d'affichage est maintenue, la référence à la communication par la presse écrite ou par les médias audiovisuels est supprimée au profit d'une disposition plus générale (« *par tous moyens appropriés* »). Enfin, le dossier devant être communiqué est sensiblement enrichi puisqu'il comprend désormais, en plus des documents visés à l'article L. 123-7 :

- la mention de la ou des décisions pouvant être adoptée(s) au terme de l'enquête et des autorités compétentes pour statuer ;
- les modalités de l'enquête ;
- la mention de l'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête, et du lieu où ces documents peuvent être consultés.

Quant au **II de cet article**, il indique que l'avis au public est affiché aux frais de la personne responsable du projet.

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté, sur proposition de votre rapporteur, un amendement portant nouvelle rédaction du II de l'article L. 123-10, afin d'améliorer la communication des dossiers d'enquête publique en privilégiant l'utilisation d'Internet¹.

Cet amendement dispose que l'information du public est assurée par tous moyens appropriés, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, notamment par voie d'affichage sur les lieux concernés par l'enquête, par voie de publication locale ou par voie électronique.

Il précise toutefois qu'un décret détermine les projets, plans ou programmes qui font obligatoirement l'objet d'une communication au public par voie électronique, comprenant non seulement les éléments indiqués au I mais également l'évaluation environnementale, le résumé non technique de l'étude d'impact ou, à défaut, le dossier d'informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête publique. Ce décret permettra, dans un premier temps, une expérimentation sur une liste limitée de projets, plans ou programmes ; cette liste pourra être étendue en fonction du résultat de cette expérimentation.

L'amendement adopté par la commission indique enfin que la personne responsable du projet assume les frais afférents à ces différentes mesures de publicité de l'enquête publique.

Article L. 123-11 du code de l'environnement

I. Le droit en vigueur

L'article L. 123-8 du code précité indique que par exception aux dispositions du titre I^{er} 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, le dossier d'enquête publique est communicable aux associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 et à leurs frais.

II. Le dispositif du projet de loi

La nouvelle rédaction de l'article L. 123-11 reprend à l'identique le contenu de l'article L. 123-8.

¹ Cet amendement conserve la rédaction du I de l'article L. 123-10 mais supprime la référence à la communication du dossier « par voie d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête et par tous moyens appropriés, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme ».

III. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un amendement** reconnaissant le droit **pour toute personne, à sa demande et à ses frais, de se faire communiquer le dossier d'enquête publique avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci.**

Article L. 123-12 du code de l'environnement

I. Le dispositif du projet de loi

L'article L. 123-12 ne modifie aucune disposition en vigueur.

Son **premier alinéa** indique que le dossier d'enquête publique comprend, outre les éventuelles études d'impact ou évaluations environnementales, les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. Ce dossier comprend également une note de présentation non technique, dans la mesure où ces éléments ne figurent pas déjà au dossier requis au titre de la réglementation spécifique du projet.

Quant au **second alinéa**, il précise que dans l'hypothèse où le projet a fait l'objet d'une procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-8 et suivants, d'une concertation telle que définie à l'article L. 121-16, ou de toute autre procédure législative ou réglementaire permettant au public de participer effectivement au processus de décision, le dossier comporte le bilan de cette procédure. Enfin, il est mentionné que si aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier doit le mentionner.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas formulé d'observations sur cette nouvelle rédaction de l'article L. 123-12 du même code.

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

I. Le droit en vigueur

D'une part, **l'article L. 123-5** du même code indique qu'à la demande du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête, et à condition que les spécificités de l'enquête l'exigent, le président du tribunal

administratif ou le magistrat qu'il délègue peut désigner un expert chargé d'assister le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête. Il est précisé que le coût de cette expertise est à la charge du maître d'ouvrage.

D'autre part, **l'article L. 123-9** du code précité indique, en son premier alinéa, que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Il reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique.

Le **deuxième alinéa** de cet article précise que le commissaire enquêteur peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.

En outre, le **troisième alinéa** de cet article dispose qu'il peut organiser, sous sa présidence, une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage. Lorsque l'enquête publique porte sur une demande d'autorisation concernant une installation figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8¹, cette réunion est obligatoire à la demande du maire de la commune sur le territoire de laquelle sera construite l'installation ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou de développement économique dont le périmètre comprend le territoire de la commune sur lequel sera sise l'installation.

Par ailleurs, le **quatrième alinéa** indique que, sous réserve des dispositions de l'article L. 123-15, le maître d'ouvrage communique au public les documents existants que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête juge utiles à la bonne information du public. En cas de refus de communication opposé par le maître d'ouvrage, sa réponse motivée est versée au dossier de l'enquête.

Enfin, le **dernier alinéa** ordonne au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de se tenir à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus.

¹ *Lorsqu'une demande d'autorisation concerne une installation classée à implanter sur un site nouveau et susceptible de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement, des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées concernant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire. Le IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement prévoit un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, pour fixer la liste des catégories, et éventuellement les seuils de capacité, des installations dans le voisinage desquelles ces servitudes peuvent être instituées.*

II. Le dispositif du projet de loi

Le **premier alinéa** de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 123-13 du code susmentionné reprend le premier alinéa de l'actuel article L. 123-9 mais en apportant des modifications importantes :

– il n'évoque plus seulement les « *projets* », mais également les « *plans ou programmes* » ;

– il réaffirme solennellement que le public doit « *participer effectivement au processus de décision* » ;

– l'enquête doit permettre au public de présenter des « *observations et propositions* », au lieu « *d'appréciations, suggestions et contre-propositions* » ;

– il encourage à la participation du public par voie électronique.

Le **deuxième alinéa** de cet article reprend quasiment à l'identique l'actuel article L. 123-5 du code de l'environnement¹ et s'inspire, en les modifiant largement, des dispositions de l'article L. 123-9 :

– il est précisé que ce n'est qu' « *à la demande* » du maître d'ouvrage qu'il est reçu par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête ;

– le commissaire peut demander au maître d'ouvrage de communiquer au public tout document qu'il juge utile².

En revanche, les deux dernières phrases de l'article L. 123-9 ont disparu de la nouvelle rédaction de l'article L. 123-13³.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas formulé d'observations sur cette nouvelle rédaction de l'article L. 123-13 du même code.

¹ Il indique que les coûts de l'expertise sont à la charge du « responsable du projet », et non plus du « maître d'ouvrage ».

² Cf. l'avant dernier alinéa de l'article L. 123-9 du même code.

³ .D'une part, en cas de refus de communication opposé par le maître d'ouvrage, sa réponse motivée est versée au dossier de l'enquête. D'autre part, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus.

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

I. Le dispositif du projet de loi

Le **premier alinéa du I de la nouvelle rédaction de l'article L. 123-14** du code déjà évoqué indique que pendant l'enquête publique, si la personne responsable du projet, plan ou programme estime nécessaire d'apporter à celui-ci des « *modifications substantielles* », l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, suspendre l'enquête pendant une « *durée maximale de six mois* ». Cependant, cette possibilité de suspension ne peut être utilisée qu'une seule fois.

Le **second alinéa du I** précise que pendant ce délai, le nouveau projet, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport environnemental intégrant ces modifications, doit être transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement prévue, selon les cas, aux articles L. 122-1¹ et L. 122-7² du présent code et à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme³.

Le **dernier alinéa du I** dispose qu'à l'issue de ce délai et après que le public a été informé des modifications apportées dans les conditions définies à l'article L. 123-10⁴, l'enquête est automatiquement prolongée d'une durée d'au moins trente jours.

Le **premier alinéa du II de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 123-14** précise qu'au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une « *enquête complémentaire* » portant sur les « *avantages et inconvénients* » de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires, il est loisible de restreindre l'enquête complémentaire aux territoires concernés par la modification.

Le **deuxième alinéa du II** dispose fort logiquement que dans le cas d'enquête complémentaire, le point de départ du délai pour prendre la décision après clôture de l'enquête est reporté à la date de clôture de la seconde enquête.

¹ Le III de cet article, modifié par l'article 86 du présent projet de loi, confère à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement le soin de donner un avis sur le dossier d'étude d'impact et la demande d'autorisation.

² Il s'agit des plans et documents.

³ L'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement est consultée en tant que de besoin sur le degré de précision des informations que doit contenir le « rapport environnemental ».

⁴ Voir plus haut. Cet article impose les délais et les conditions pour informer le public des dossiers d'enquête publique.

Enfin, le **dernier alinéa** impose, avant l'ouverture de l'enquête publique complémentaire, de transmettre pour avis le nouveau projet, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport environnemental intégrant ces modifications, à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement.

II. La position de votre commission

Votre commission salue la nouvelle rédaction de l'article L. 123-14 car une meilleure prise en compte des observations du public pourra désormais déboucher, sous conditions, sur des enquêtes publiques complémentaires.

Par conséquent, elle n'a pas souhaité modifier cette avancée importante permettant aux tiers de s'exprimer sur les projets, plans et programmes soumis à enquête publique.

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

I. Le droit en vigueur

L'article L. 123-10 du code précité impose la publicité du rapport et des conclusions motivées du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. En outre, le rapport doit faire état des « *contre-propositions* » qui ont été produites durant l'enquête ainsi que les « *réponses éventuelles du maître d'ouvrage* », notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées.

II. Le dispositif du projet de loi

Le **premier alinéa de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 123-15** oblige le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête à rendre 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.

Le **deuxième alinéa** reprend l'esprit de l'actuel article L. 123-10 sur la publicité du rapport et des conclusions motivées.

Le **troisième alinéa** indique que le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) peut être déchu de sa mission si quatre conditions sont réunies :

- le délai de trente jours, éventuellement prolongé, n'a pas été respecté ;
- aucune justification de ce dépassement n'est donnée ;
- la mise en demeure de l'autorité compétente, prise avec l'accord du maître d'ouvrage, est restée infructueuse ;
- l'autorité compétente décide de saisir le président du tribunal administratif (ou le conseiller qu'il délègue).

Le nouveau commissaire enquêteur ou la nouvelle commission d'enquête se voit conférer les mêmes droits que ses prédécesseurs.

III. La position de votre commission

Votre commission estime que ces dispositions, qui visent à éviter de retarder les projets, plans ou programmes, responsabilisent davantage les commissaires enquêteurs, tout en respectant leurs droits à la défense et le principe du contradictoire.

Par conséquent, elle n'a pas souhaité modifier par voie d'amendement ces dispositions.

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

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa de l'actuel article L. 123-12** du code susmentionné indique que le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision, est obligé de déclarer recevable¹ ce recours si deux conditions sont réunies :

- le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête ont pris des « *conclusions défavorables* » sur ce dossier ;
- il existe un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un « *doute sérieux* » quant à la légalité de la décision attaquée.

Le **deuxième alinéa** de cet article rend recevables les référés suspension relatifs aux décisions prises en l'absence d'enquête publique obligatoire.

Enfin, dans le but de renforcer la portée des conclusions des commissaires enquêteurs, le **dernier alinéa** indique que tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant

¹ *Imposer la recevabilité d'un recours ne signifie bien sûr pas que le juge est ensuite obligé, sur le fond, de donner satisfaction au requérant.*

donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une nouvelle délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné.

II. Le dispositif du projet de loi

La nouvelle rédaction proposée par le projet de loi pour l'article L. 123-16 reprend à l'identique le contenu de l'article L. 123-12, à ceci près qu'il substitue la notion d' « *établissement public de coopération* » à celle de « *groupement de collectivités territoriales* ».

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas jugé nécessaire de modifier ces dispositions.

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

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa de l'actuel article L. 123-13** dispose que lorsque des aménagements ou ouvrages, qui ont fait l'objet d'une enquête publique, n'ont pas été entrepris dans un « *délai de cinq ans à compter de la décision* », une nouvelle enquête est obligatoire, à moins qu'une « *prorogation de cinq ans au plus* » ne soit décidée avant l'expiration de ce délai dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le **second alinéa** de cet article autorise l'application de dispositions plus contraignantes prévues par la réglementation propre à chaque opération.

II. Le dispositif du projet de loi

Le nouvel article L. 123-17 reprend à l'identique le contenu de l'actuel article L. 123-13.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas formulé d'observations sur ces dispositions.

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

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa de l'article L. 123-14** oblige le maître d'ouvrage à prendre en charge les frais de l'enquête, notamment l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, ainsi que les frais qui sont entraînés par la mise à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête des moyens matériels nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure d'enquête.

Le **deuxième alinéa** de cet article impose au président du tribunal administratif (ou au magistrat qu'il désigne à cet effet) d'ordonner le versement par le maître d'ouvrage d'une « *provision* » dont il définit le montant. Au préalable, il faut que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête saisisse le président du tribunal administratif. Il est précisé que l'enquête publique ne peut être ouverte qu'après le versement de cette provision.

Enfin, le **dernier alinéa** de cet article dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées les « *règles d'indemnisation* » des commissaires –enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, et les modalités de versement par les maîtres d'ouvrage des sommes correspondantes. Ces indemnisations ont pour but de garantir l'indépendance des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête.

II. Le dispositif du projet de loi

Le **nouvel article L. 123-18** du code déjà mentionné réaffirme que le responsable du projet, plan ou programme prend en charge les frais de l'enquête, notamment l'indemnisation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

Le **second alinéa** de cet article pose comme principe que la provision versée aux commissaires-enquêteurs est de plein droit : dès leur nomination, le responsable du projet verse une provision, dont le montant et le délai de versement sont fixés par le président du tribunal administratif (ou le conseiller qu'il a délégué).

III. La position de votre commission

Votre commission considère que le versement de plein droit d'une provision pour couvrir les frais de l'enquête est de nature à renforcer l'indépendance et la qualité du contrôle des commissaires-enquêteurs.

C'est pourquoi elle n'a pas souhaité modifier ces dispositions.

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

I. Le droit en vigueur

L'article L. 123-16 indique que les modalités d'application du présent chapitre, notamment les délais maxima et les conditions de dates et horaires de l'enquête, sont fixées par des décrets en Conseil d'Etat.

II. Le dispositif du projet de loi

Le nouvel article L. 123-19 renvoie également à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application du présent chapitre.

III. La position de votre commission

Compte tenu de la portée des dispositions réglementaires sur l'enquête publique, le recours à un décret en Conseil d'Etat est justifié et n'appelle pas de remarques complémentaires de votre commission.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 90 bis (nouveau)

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

Plan local d'urbanisme et enquête publique

Commentaire : cet article interdit de modifier ou revoir les dispositions d'un plan local d'urbanisme (PLU) faisant l'objet d'une mise en compatibilité une fois ouverte l'enquête publique et jusqu'à l'adoption de la déclaration d'utilité publique.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe actuellement aucune disposition relative à l'interdiction de modifier ou revoir un PLU une fois engagée une enquête publique et jusqu'à l'adoption de la déclaration d'utilité publique.

II. Le texte adopté par votre commission

Votre commission a adopté cet **amendement** portant article additionnel, sur proposition de votre rapporteur, afin que dès l'ouverture de l'enquête publique et jusqu'à l'adoption de la déclaration d'utilité publique, le plan local d'urbanisme ne puisse plus faire l'objet d'une modification ou d'une révision portant sur les dispositions faisant l'objet de la mise en compatibilité¹.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 91

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

Mise en cohérence

Commentaire : cet article dispose que la déclaration de projet doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public.

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de l'article L. 126-1 du code de l'environnement indique que lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet doit se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.

Le **second alinéa** de cet article précise que la déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Cette déclaration indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.

¹ Cet amendement complète les articles L. 122-15 et L. 122-16 du code de l'urbanisme, qui traitent de l'articulation entre les PLU et les schémas de cohérence territoriale.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 91 du projet de loi insère une deuxième phrase au second alinéa de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, afin que la déclaration de projet prenne en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas de remarques particulières à exprimer sur cet article qui met en cohérence la législation relative à la déclaration de projet avec la réforme de l'étude d'impact et de l'enquête publique.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 92

(Articles L. 11-1, L. 11-1-1, L. 11-9 et L. 23-2 du code de l'expropriation)

Modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Commentaire : cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de réformer le second grand type d'enquête publique, dont la finalité principale est la protection du droit de propriété.

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

I. Le droit en vigueur

Le **premier alinéa** de cet article dispose que l'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier, ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés.

Le **deuxième alinéa** confère à un commissaire enquêteur ou à une commission d'enquête le soin de mener l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, selon les modalités de désignation et les pouvoirs définis par les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

Le **dernier alinéa** précise que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête doivent rendre leurs conclusions « *six mois maximum* » après l'ouverture de l'enquête publique.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 92 du projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, structurée en trois paragraphes.

Le **premier paragraphe** reprend à l'identique le contenu de l'actuel article L. 11-1 du code précité.

Le **deuxième paragraphe** indique que l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) de travaux, d'aménagements, de constructions ou d'ouvrages constituant une opération mentionnée à l'article L. 123-2 du code de l'environnement est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement : il s'agit donc de l'enquête publique dite « Bouchardeau ».

Le **dernier paragraphe** dispose que l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations autres que celles visées par l'enquête « Bouchardeau » est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette deuxième grande famille d'enquête publique est principalement orientée vers la protection du droit de propriété et non la défense de l'environnement. Ce décret fixe notamment la durée, le champ de l'enquête, les informations soumises au public, les modalités de désignation et les pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler sur la nouvelle rédaction de l'article L.11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, si ce n'est qu'elle se félicite de la simplification en deux grandes catégories des enquêtes publiques : d'une part, l'enquête type « Bouchardeau » à finalité principalement environnementale ; d'autre part, l'enquête code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, afin de protéger le droit de propriété.

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

I. Le droit en vigueur

Le premier alinéa de l'article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose que lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages doit faire l'objet d'une enquête publique¹ et que sa réalisation rend nécessaire l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, une déclaration de projet est obligatoire.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 92 du projet de loi précise que la déclaration de projet², déjà visée par l'article 91 du présent projet de loi, doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler sur cette nouvelle rédaction de l'article L. 11-1 code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

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

I. Le droit en vigueur

L'article L. 11-9 du code précité indique que les commissaires enquêteurs et les membres des commissions d'enquête sont indemnisés dans les conditions prévues à l'article L. 123-14 du code de l'environnement.

II. Le dispositif du projet de loi

Par coordination avec les modifications apportées par l'article 90 du projet de loi, la référence à l'article L. 123-14 est remplacée par celle de l'article L. 123-18.

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas adopté d'amendement sur cette disposition.

¹ En application de l'article L. 123-1 du code de l'environnement.

² Prévue à l'article L. 126-1 du code de l'environnement.

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

I. Le droit en vigueur

L'article L. 23-2 du code précité indique qu'en cas d'atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel provoquées par un projet d'aménagement ou d'ouvrage, la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de ces aménagements ou ouvrages pour l'environnement.

II. Le dispositif du projet de loi

La nouvelle rédaction de l'article L. 23-2 reprend la triade « *projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements* » et supprime la notion de « *prescriptions particulières* » au profit des mesures prévues à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, et qui sont « *destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi* ».

III. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observation à formuler sur cette nouvelle rédaction de l'article L. 23-2 du code déjà mentionné.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 93

Modalités d'entrée en vigueur de la réforme

Commentaire : cet article fixe la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions inscrites au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

I. Le dispositif du projet de loi

Cet article indique que les dispositions du présent chapitre sont applicables aux projets dont l'arrêté d'organisation est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement tel que modifié par la présente loi.

II. La position de votre commission

Votre commission considère que les délais d'entrée en vigueur de la réforme des enquêtes publiques sont raisonnables et n'a donc pas souhaité modifier cet article.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 94 (Divers codes modifiés)

Mesures de rattachement des enquêtes concernant des décisions ayant trait à l'environnement à l'enquête publique du type « Bouchardeau »

Commentaire : cet article modifie treize codes, cinq lois et une ordonnance pour assimiler plusieurs dizaines d'enquête publique à finalité environnementale à l'enquête publique type « Bouchardeau » réformée à l'article 90 du présent projet de loi.

L'article 94 du projet de loi vise à rattacher toutes les enquêtes publiques plus ou moins proches de l'enquête publique à finalité environnementale, et éparpillées dans de nombreux codes, lois et ordonnances, à l'enquête type « Bouchardeau », prévue au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

LES CODES ET AUTRES TEXTES MODIFIÉS PAR L'ARTICLE 94 DU PROJET DE LOI

- code de l'environnement ;
- code de l'urbanisme ;
- code minier ;

- code général des collectivités territoriales ;
- code général de la propriété des personnes publiques ;
- code forestier ;
- code du tourisme ;
- code de la défense ;
- code de justice administrative ;
- code du patrimoine ;
- code rural ;
- le code de la santé publique ;
- la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique ;
- la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;
- la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ;
- la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ;
- loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire ;
- l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

Par souci de **pédagogie**, votre rapporteur a fait le choix d'une présentation par **tableaux** des enquêtes publiques actuelles selon les véhicules législatifs concernés. Ainsi, chaque tableau présente les enquêtes publiques actuelles qui seront ensuite assimilées à des enquêtes publiques type « Bouchardeau ».

Au préalable, votre rapporteur tient à souligner qu'il a exprimé ses regrets auprès du Ministère sur le **manque de clarté et d'intelligibilité de cet article**, qui aurait dû concerner uniquement les enquêtes publiques type « Bouchardeau » mais qui a également visé les mises à dispositions du public de l'étude d'impact, des mesures spécifiques en matière de consultation du public et d'autres mesures diverses.

C'est pourquoi votre commission a adopté, sur l'avis favorable du rapporteur, **un amendement « balai » du Gouvernement supprimant toutes ces mesures accessoires pour les réunir dans un article 94 bis**. A l'occasion de la présentation des dispositions de l'article 94 par code, loi ou ordonnance, il sera fait mention des dispositions qui ont été déplacées vers l'article 94 bis.

Dans le même sens, **un amendement rédactionnel « transversal »**¹ a été adopté par votre commission à l'initiative de votre rapporteur et les dispositions précises qui ont été modifiées seront signalées lors de la présentation de l'article 94 ci-après.

I. Le code de l'environnement

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 211-7 III	Travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence réalisés dans le cadre du schéma de gestion et d'aménagement des eaux (SDAGE), issu de la loi sur l'eau. L'article 211-7 prévoit une seule enquête publique au titre de différents articles. L'objet de l'article est de préciser que cette enquête est une enquête code de l'environnement.
L. 211-12 III	Délimitation par arrêté préfectoral des zones soumises aux servitudes d'utilité publique suivantes : zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement ; zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées ; « zones stratégiques pour la gestion de l'eau ». Initialement il s'agissait d'une enquête code de l'expropriation qui devient code de l'environnement en raison de son objet qui concerne exclusivement l'environnement.
L. 212-6	Projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux modifié après avis des collectivités territoriales. Ce schéma était déjà soumis à enquête publique mais la nature de celle-ci n'était pas précisée.
L. 214-4	Autorisation de travaux, installations ou activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique ou d'avoir un impact sur la ressource en eau ou sur les milieux aquatiques (loi sur l'eau).
L. 214-4-1	Périmètre et contenu des servitudes d'utilité publique relatives à l'utilisation du sol dans le cas d'ouvrages hydrauliques présentant un danger pour la sécurité publique. Ce sont des servitudes limitant le droit de construire ou de s'implanter (cas de campings par exemple). Elles tiennent compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de la nature et de l'intensité des risques.
L. 331-2	Création d'un parc national par décret en Conseil d'Etat au terme d'une procédure fixée par décret prévoyant une enquête publique, qui : – délimite le périmètre du cœur ou des cœurs du parc national ; – fixe les règles générales de protection qui s'y appliquent ;

¹ Ainsi, les paragraphes du 1° du I, du 2° du II, du 2° du III, du 2° du IV ont été complètement réécrits, tandis que des modifications ont été apportées à la marge aux 1° et 3° du XV et au XVI de cet article.

	détermine le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc ; – approuve la charte du parc, dresse la liste des communes ayant exprimé par une délibération leur décision d’y adhérer ; – prend acte du périmètre effectif des espaces terrestres et maritimes du parc ; – crée l’établissement public national à caractère administratif du parc.
L. 332-10	Déclassement total ou partiel d’un territoire classé en réserve naturelle par décret du Conseil d’Etat ; dans le cas de la Corse, par l’Assemblée de Corse.
L. 332-16	Périmètres de protection autour des réserves naturelles régionales ou naturelles nationales.
L. 333-1	Projet de charte de parcs naturels régionaux.
L. 334-3	Création de parcs naturels marins.
L. 350-2	Création de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.
Article 45 du projet de loi du Grenelle 2 introduisant l’article L. 371-3 dans le code de l’environnement	Futurs schémas régionaux de cohérence écologique.
L. 512-2	Autorisation accordée par le préfet après enquête publique pour les installations classées qui présentent de graves dangers soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la salubrité publique, soit pour l’agriculture, soit pour la protection de la nature et de l’environnement, soit pour la conservation des sites et monuments « ainsi que les éléments du patrimoine archéologique » ; cette autorisation est accordée par le ministre dans le cas où les risques peuvent concerner plusieurs départements ou régions.
L. 541-14	Plan départemental ou interdépartemental d’élimination des déchets ménagers ou autres déchets.
L. 542-10-1	Création de centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs.
L. 571-9	Prise en compte dans la conception, l’étude et la réalisation des aménagements et des infrastructures de transport terrestre des nuisances sonores. Le dossier de demande d’autorisation de travaux de ces aménagements et infrastructures est soumis à enquête publique.
L. 515-9	Projet définissant les servitudes d’utilité publique et leur périmètre pour les installations classées comportant un risque important pour la santé des populations voisines et pour l’environnement.
L. 515-22	Projet de plan de prévention des risques technologiques.
L. 541-3	Déclaration d’utilité publique relative à des travaux liés à la pollution des sols, à un risque de pollution des sols ou à la présence de déchets, prononcée après consultation des enquêtes territoriales soumise au Code de l’expropriation pour cause d’utilité publique. Comme il s’agit de remettre en état des sols pollués (sites orphelins), l’enquête publique devient une enquête publique au titre du code de l’environnement.
L. 542-7	Installation et exploitation d’un laboratoire souterrain pour le

	stockage des matières et déchets radioactifs.
L. 562-3	Projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles.
L. 214-9	Affectation par déclaration d'utilité publique du débit artificiel d'un barrage de régulation d'un cours d'eau ou de soutien d'étiage sur une section de ce cours d'eau pour certains usages.
L. 332-1	Classement de parties du territoire d'une ou de plusieurs communes en réserve naturelle nationale. Pour les réserves régionales, ou en Corse décret en Conseil d'Etat après enquête publique en cas de désaccord.

En outre, le 9° du I de l'article 94 modifie l'article L.350-1 du même code afin d'imposer une mise à disposition du public pour les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Enfin, le 10° du I complète l'article L. 411-3 du code précité afin que les projets administratifs d'introduction dans le milieu naturel de spécimens d'espèces animales ou végétales à des fins agricoles, piscicoles ou forestières ou pour des motifs d'intérêt général, fassent l'objet d'une mise à disposition préalable du public, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement portant nouvelle rédaction du 8° du I de l'article 94 du projet de loi. En effet, s'agissant des réserves naturelles régionales et de Corse, le code de l'environnement prévoit aujourd'hui que les classements se font par délibération de l'assemblée compétente, sans enquête publique. Cette dernière n'est en effet requise que dans les cas où un propriétaire au moins s'opposerait au classement, qui doit alors être pris par décret en Conseil d'Etat après enquête publique¹.

En outre, votre commission a modifié, pour des motifs rédactionnels, le 1° et a supprimé les 9° et 10° du I de l'article 94 car ces dispositions concernent des mises à disposition du public.

II. Le code de l'urbanisme

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 122-16	En cas d'incompatibilité d'un programme local de l'habitat, d'un plan de déplacement urbain ou d'une opération foncière avec un schéma de cohérence territoriale, il faut modifier ou réviser le schéma de cohérence territoriale. La modification, la

¹ Cf. les articles R. 332-33 et R. 332-51 du code de l'environnement.

	révision du considérant et l'approbation du document ou la création d'une opération d'aménagement sont toujours soumises à une seule enquête publique au titre du code de l'environnement.
L. 111-1-1	Le projet de directive territoriale d'aménagement est soumis à enquête publique.
L. 122-10	Le projet de schéma de cohérence territoriale défini à l'article L. 122-1 est soumis à enquête publique.
L. 123-10	Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique.
L. 123-13	Révision ou modification du plan local d'urbanisme par délibération du conseil municipal.
L. 122-13	Mise en révision des schémas de cohérence territoriale par l'organe délibérant de l'établissement public.
Article 9 (huitièmement) du projet de loi Grenelle 2 instaurant l'article L. 122-15-1	Révision ou modification du schéma de cohérence territoriale pour le rendre compatible avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général.
L. 122-18	En cas d'absence d'établissement public compétent pour assurer le suivi d'un ancien schéma directeur, modifications du schéma directeur proposé par l'Etat après enquête publique ; Après annulation d'un schéma directeur pour vice de forme ou procédure, approuvé avant le 1/01/2002 ou révisé avant le 1/01/2003, nouvelle approbation du schéma directeur par l'établissement public.
L. 123-14	Révision et modification d'un plan local d'urbanisme - pour être rendu compatible avec les directives territoriales d'aménagement, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et du littoral ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général - engagé et approuvé par le préfet après avis du conseil municipal dans le cas de non-réponse ou de défaut de réponse de la part de la commune quant à la modification ou la révision nécessaire.
L. 123-19	Après annulation d'un plan d'occupation des sols pour vice de forme ou procédure, approuvé avant le 1/01/2002, nouvelle approbation par l'établissement public.
L. 124-2	Réalisation de cartes communales.
L. 141-1	Projet de modification de schéma directeur de la région Ile-de-France.
L. 143-1	Délimitation des périmètres d'intervention dans le cadre d'une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.
Article 12 du projet de loi Grenelle 2 instaurant l'article L. 141-1-3	Révision ou modification du schéma directeur de l'Ile de France pour assurer sa conformité aux règles et dispositions prévues au quatrième alinéa de l'article L. 141-1 (servitude d'intérêt public, projet d'intérêt général et opérations d'intérêt national approuvées par décret en Conseil d'Etat). Dans le cas de défaut de réponse ou de réponse négative de la part de la région, l'Etat se substitue à la région et soumet à enquête publique.
L. 146-6-1	Schéma d'aménagement géré par l'établissement public de coopération intercommunale dans le cadre d'un projet pour

	gérer les équipements et constructions réalisés avant le 31/01/1986 pour réduire les conséquences sur l'environnement (loi littoral).
L. 147-5	Dans le cadre du plan exposition bruit, délimitation par arrêté préfectoral de secteurs pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain.
L. 318-9	Dans les communes sans plan local d'urbanisme, modification des dispositions des cahiers des charges destinés à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans les zones d'habitation et industrielles créant les zones d'aménagement concerté.
L. 442-9	Arrêt de l'application de règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement lorsqu'une majorité de colotis, calculée comme il est dit à l'article L. 442-10, a demandé le maintien de ces règles.
L. 442-11	Modification de tout ou partie des documents du lotissement, et notamment le règlement et le cahier des charges, pour les mettre en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, lorsque le plan local d'urbanisme a été approuvé après le permis d'aménager du lotissement.
L. 141-1-1	Projet de modification du schéma directeur de la région Ile-de-France.
L. 145-7	Prescriptions particulières sur tout ou partie des massifs de montagnes prises par des décrets en Conseil d'Etat lorsque les directives territoriales d'aménagement n'y ont pas déjà pourvu (loi montagne).
L. 146-4	Réalisation de constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (loi littoral).
L. 147-3	Plan d'exposition au bruit des aérodromes mentionnés à l'article 147-2.
L. 300-6	Déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement en vue d'une mise en compatibilité des plans d'urbanisme.
L. 313-1	Approbation, révision, modification d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés comportant des dispositions incompatibles avec le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme.
L. 700-2	A Mayotte, en matière d'urbanisme, la procédure d'enquête publique est remplacée par la mise à disposition du public du dossier par arrêté préfectoral ; par exception à cette règle, suivant certains documents d'urbanisme et d'aménagement selon la nature et l'importance de l'opération ou du caractère des zones en cause, un arrêté du représentant de l'Etat de Mayotte peut établir une liste de documents d'urbanisme et des aménagements, ouvrages et travaux soumis à enquête publique ; ces modalités définies par le représentant remplacent la procédure d'enquête publique.

En outre, le 6° du II de l'article 94 du projet de loi a modifié à deux reprises l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

D'une part, les « *aménagement légers* » dans les zones littorales, à condition qu'ils soient nécessaires à la gestion de ces zones, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, devront faire l'objet d'une enquête publique ou d'une simple mise à disposition du public selon l'ampleur des aménagements en question.

D'autre part, il est précisé que la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique type « Bouchardeau ».

II. La position de votre commission

Votre commission a modifié le 2° du II pour des motifs rédactionnels et a supprimé le 6° du II car il visait une mise à disposition du public de l'étude d'impact.

III. Le code minier

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
Article 5	Décret en Conseil d'Etat pour décider le passage à une date déterminée dans la classe des mines de substances antérieurement classées sous la qualification de carrières.
Article 25	Concession de mines accordée par décret en Conseil d'Etat.
Article 51	Permis d'exploitation des mines accordé par arrêté du ministre chargé des mines.
Article 68-9	Permis d'exploitation accordé par l'autorité administrative.
Article 68-20-1	Projet de schéma d'orientation minière de Guyane.
Article 83	Ouverture de travaux de recherches et d'exploitation de mines.
Article 98	Forage en vue de la recherche de gîtes géothermiques à basse température.
Article 109	Lorsque la mise en valeur des gîtes d'une substance appartenant à la classe des carrières ne peut, en raison de l'insuffisance des ressources connues et accessibles de cette substance, prendre ou maintenir le développement nécessaire pour satisfaire les besoins des consommateurs, l'intérêt économique national ou celui de la région, définition des zones par le décret en Conseil d'Etat permettant des autorisations de recherche de gîtes de substance ou des permis exclusifs de carrières.

II. La position de votre commission

Votre commission a seulement modifié le 2° du III pour des motifs rédactionnels.

IV. Code général des collectivités territoriales

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
Article L. 2223-40	Création ou extension de crématoriums.
Article L. 2224-10	Délimitation par les communes ou leurs établissements publics de coopération : des zones d'assainissement collectif ; des zones relevant de l'assainissement non-collectif ; les zones de maîtrise du débit de l'écoulement, de la collecte et du stockage des eaux pluviales ou de ruissellement et éventuellement leur traitement.
Article L. 4424-32	Classement des stations de tourisme par l'Assemblée de Corse.
Article L. 4424-36	Projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de Corse.
Article L. 4424-37	Projets de plan d'élimination des déchets de Corse.
Article L. 4424-10	Réalisation d'aménagements et de constructions dans le cadre du plan d'aménagement et de développement durable de Corse par dérogation à la loi littorale.
Article L. 4424-13	Projet de plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

II. La position de votre commission

Votre commission a modifié le 2° du IV pour des motifs rédactionnels uniquement.

V. Code des postes et des communications électroniques

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
Article L. 56-1	Plan de protection contre les perturbations radioélectriques.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler pour le V de l'article 94.

VI. Code général de la propriété des personnes publiques

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
Article L. 2111-5	Projet de délimitation de rivage (domaine public maritime).
Article L. 2111-12	Classement dans le domaine public fluvial d'une personne publique mentionnée à l'article L. 2111-7, d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac ou plan d'eau, comprenant les ports intérieurs.
Article L. 2124-4	Concessions de plage.
Article L. 2124-1	Changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime, sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins de la sécurité maritime.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas modifié le VI de l'article 94.

VII. Le code forestier

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
Article L. 311-1	Autorisation de défrichements.
Article L. 362-1	Application à la Guyane des dispositions en matière de conservation et de des bois et forêts.

En outre, le 3^o du VII indique que le **deuxième alinéa de l'article L. 321-5-1** de ce code¹ est remplacé par une disposition précisant que lorsque la largeur de la servitude est supérieure à six mètres ou lorsque la servitude

¹ Le premier alinéa de l'article L. 321-5-1 du même code indique que dans les bois classés en application de l'article L. 321 1 et dans les massifs forestiers mentionnés à l'article L. 321-6, une servitude de passage et d'aménagement est établie par l'Etat à son profit ou au profit d'une autre collectivité publique, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'une association syndicale pour assurer exclusivement la continuité des voies de défense contre l'incendie, la pérennité des itinéraires constitués, ainsi que l'établissement des équipements de protection et de surveillance des forêts. Le second alinéa de cet article crée, en zone de montagne, une servitude de passage et d'aménagement nécessaire à l'enlèvement des bois, qui bénéficie à tout propriétaire.

excède le double de l'assiette de l'équipement à installer, son établissement est précédé d'une enquête publique.

Par ailleurs, le 4° du VII indique que l'article L. 411-1 du même code, qui traite des projets de travaux et ouvrages nécessaires au captage de l'eau dans certaines forêts, est modifié afin, d'une part, que ces projets relèvent de l'enquête publique de type « Bouchardeau » et, d'autre part, de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer, en fonction de leur importance, les conditions dans lesquelles ces projets sont soumis à enquête publique ou à mise à disposition préalable du public.

II. La position de votre commission

Votre commission a supprimé les 3° et 4° du VII de cet article car ces dispositions visaient des mises à disposition du public et des dispositions spécifiques en matière d'enquête publique.

VIII. Code du tourisme

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
Article L. 151-3	Classement des stations de tourisme de Corse mentionnées aux articles L. 133-13 et L. 134-3.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas souhaité modifier le VIII de l'article 94.

IX. Code de la défense

I. Le dispositif du projet de loi

L'article L. 2313-5 du code de la défense, qui indique que dans le but d'assurer le respect du secret de la défense nationale, les enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement sont faites conformément à l'article L. 123-15 du code de l'environnement, est abrogé.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler pour le IX de l'article 94.

X. Code de justice administrative

I. Le dispositif du projet de loi

La nouvelle rédaction de l'article L. 554-11 du code précité¹ indique que la décision de suspension d'une « *autorisation* » ou d'une décision d'« *approbation* » d'un projet d'aménagement entrepris par une collectivité publique obéit aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement².

Quant à la nouvelle rédaction de l'article L. 554-12 du code de justice administrative³, elle aborde la question de la suspension d'une décision d'« *aménagement* » soumise à une enquête publique préalable et se réfère également aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement.

II. La position de votre commission

Votre commission a supprimé l'intégralité des dispositions comprises dans le X de cet article, pour les renvoyer à l'article 94 bis.

XI. Code du patrimoine

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 621-30-1	Instauration ou modification d'un périmètre de protection pour immeuble non protégé au titre des monuments historiques qui fait l'objet d'une procédure d'inscription ou de classement, ou d'une instance de classement.
L. 641-1	Projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur de « secteurs sauvegardés ».
L. 642-2	Création de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler pour le XI de l'article 94.

¹ La rédaction de l'actuel article L. 554-11 est pour le moins étrange puisqu'elle reproduit in extenso le contenu de l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

² Cet article, modifié par l'article 90 du présent projet de loi, pose notamment les deux règles de recevabilité d'une demande de référé –suspension en matière d'enquête publique (conclusions défavorables du commissaire-enquêteur et doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée).

³ La rédaction actuelle de cet article est également surprenante puisqu'elle reproduit intégralement le contenu de l'article L. 123-12 du code de l'environnement.

XII. Code rural

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 112-2	Classement en zones agricoles protégées.
L. 121-14	Détermination des modes d'aménagement fonciers ; périmètres et prescriptions.
L. 151-37	Programme de travaux prescrits ou exécutés par les départements, communes ou groupements.
L. 661-2	Création de zones de protection afin de prévenir l'altération des semences ou des plants des espèces végétales qui se reproduisent par fécondation croisée ou sont susceptibles d'être gravement affectés par des attaques parasitaires.

Au 5° du XII de cet article (article L. 126-5 du code rural), il est fait référence à une mise à disposition du public dans trois cas :

– lorsque les conseils généraux définissent les zones dans lesquelles soit des plantations et des semis d'essences forestières, soit la reconstitution après coupe rase peuvent être interdits ou réglementés¹ ;

– en cas d'obligation de débroussailler dans ces zones imposée par ces mêmes conseils généraux² ;

– la protection ou la création, décidée par le préfet, de boisements linéaires, haies et plantations d'alignement³.

II. La position de votre commission

Votre commission a supprimé la référence au 5° du XII, pour la reprendre à l'article 94 bis.

XIII. Code de la santé publique

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 1322-13	Déclaration d'intérêt public et le périmètre de protection des sources d'eau minérale naturelle.

¹ Cf. l'article L. 126-1 du code rural.

² Cf. l'article L. 126-2 du code rural.

³ Cf. l'article L. 126-3 du code rural.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler pour le XIII de l'article 94.

XIV. Loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
2	Procédure d'octroi par le préfet d'autorisations ou concessions relatives aux ouvrages produisant de l'énergie hydraulique.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler pour le XIV de l'article 94.

XV. Loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
28-2	Projet de plan de déplacement urbain.
28-2-2	Modification de plan de déplacement urbain.
28-3	Elaboration ou révision du projet de plan de déplacement urbain de la région Ile-de-France.
28-4	Plan de déplacement urbain complété en certaines de ses parties par des plans locaux de déplacement qui en détaillent le contenu, dans la région Ile-de-France.

II. La position de votre commission

Votre commission a modifié les 1° et 3° du XV de cet article pour des raisons rédactionnelles.

XVI. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
57	Projet de schémas de mise en valeur de la mer élaborés par l'Etat.

II. La position de votre commission

Votre commission a modifié le XVI de cet article pour des raisons rédactionnelles.

XVII. Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
25	Construction et exploitation des canalisations de transport de gaz naturel.

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler pour le XVII de l'article 94.

XVIII. Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
29	Création d'une installation nucléaire de base.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté **un amendement** du Gouvernement visant à supprimer une référence redondante à un décret en Conseil d'Etat en matière nucléaire¹.

XIX. Ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
12	Projet de statuts de l'association syndicale.

En outre, le deuxième alinéa de l'article 12 de l'ordonnance précitée de 2004 impose également une enquête publique de type « Bouchardeau » dans deux cas de figure :

– soit les ouvrages ou les travaux envisagés sont susceptibles d'affecter l'environnement compte tenu de leur nature, de leur consistance ou de leur localisation ;

– soit les missions de l'association concernent des installations, ouvrages, travaux ou activités prévus à l'article L. 214-1 du code de l'environnement².

II. La position de votre commission

Votre commission n'a pas d'observations à formuler pour le XIX de l'article 94.

¹ L'article 94 renvoie, de manière générale, au chapitre III du titre II du livre I du code de l'environnement qui pose les nouvelles règles en matière d'enquête publique type « Bouchardeau ». Or ce même chapitre prévoit aussi des dérogations pour les projets, plans ou programmes relevant de réglementation ou de législation spéciales, comme le domaine nucléaire (voir l'article L. 123-12). Il était donc inutile de garder une disposition dans l'article 94 qui réitère ce droit à déroger aux règles de droit commun pour le secteur nucléaire.

² Cet article indique que sont soumis aux dispositions des articles L. 214-2 à L. 214-6 du même code « les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants ».

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 94 bis (nouveau)
(Divers codes modifiés)

Mises à disposition du public de l'étude d'impact et diverses mesures

Commentaire : cet article rassemble les dispositions présentes à l'article 94 du projet de loi et qui ont trait soit aux mises à disposition du public de l'étude d'impact, soit à des mesures spécifiques en matière de consultation du public, soit à des mesures autres que celles portant rattachement à l'enquête de type « Bouchardeau ».

I. Le texte adopté par votre commission

Cet article additionnel reprend à l'identique les dispositions suivantes, qui ont été présentées lors de l'examen du dispositif de l'article 94 du projet de loi :

- le 9° et le 10° du I de l'article 94;
- le 6° du II ;
- le 3° et 4° du VII ;
- le X ;
- et le 5° du XII.

II. Les observations de votre commission

Votre commission a adopté **cet amendement** proposé par le Gouvernement par coordination avec l'amendement précédemment adopté sur l'article 94.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 94 ter (nouveau)
(Divers codes modifiés)

Rattachement de diverses enquêtes publiques au régime du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Commentaire : cet article réunit en un seul article les enquêtes publiques actuelles qui relèveront de l'enquête régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

I. Le texte adopté par votre commission

Le Gouvernement a déposé un amendement afin de rassembler en un seul article toutes les opérations qui seront désormais régies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, réformée à l'article 92 du projet de loi.

Comme précédemment lors de la présentation de l'article 94 du projet de loi, les tableaux présentés ci-dessous résument les opérations qui seront désormais soumis à la nouvelle enquête publique fondée sur le code de l'expropriation.

I. Code de l'urbanisme

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 318-2	Transfert à titre gratuit à des collectivités locales et à des établissements publics d'équipements mobiliers ou immobiliers appartenant à l'Etat, à des collectivités locales ou à des établissements publics, destinés à un service public ou à l'usage public.
L. 318-3	Transfert d'office sans indemnité de la propriété de voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées.
L. 322-6	Etablissement d'un projet de remembrement par une association foncière urbaine.

II. Code de la voirie routière

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 151-2	Déclaration d'utilité publique d'une route nouvelle ayant le

	caractère de route express.
L. 171-14	Transfert de la propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans le domaine public de la ville de Paris.
L. 112-1	Plan d'alignement (détermination de la limite entre voie publique et propriétés riveraines).
L. 114-3	Plan de dégagement (détermination, pour chaque parcelle, des terrains sur lesquels s'exercent des servitudes de visibilité et définition de ces servitudes).
L. 171-7	Décision autorisant la pose de supports, de canalisations ou d'appareillages sur les propriétés privées à défaut d'accord amiable avec les propriétaires intéressés.
L. 131-4	Classement et déclassement des routes départementales.
L. 141-3	Classement et déclassement des voies communales.

III. Code général des collectivités territoriales

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 2411-13	Transfert, en tout ou partie, des biens et droits des sections de commune créées consécutivement à la fusion de deux ou plusieurs communes ou au rattachement d'une partie du territoire d'une commune à une autre commune.
L. 5215-31	Classements et déclassements de voies dans le cadre d'une redistribution de voies entre l'Etat, le département et la communauté urbaine à l'intérieur du périmètre de l'agglomération dans laquelle la communauté urbaine exerce ses compétences.

IV. Code forestier

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 321-5-1	Aménagements nécessitant une servitude d'une largeur supérieure à six mètres dans les bois classés en application de l'article L. 321-1 et dans les massifs forestiers mentionnés à l'article L. 321-6, dans le cadre de l'établissement d'une servitude de passage et d'aménagement par l'Etat à son profit ou au profit d'une autre collectivité publique, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'une association syndicale pour assurer exclusivement la continuité des voies de défense contre l'incendie, la pérennité des itinéraires constitués, ainsi que l'établissement des équipements de protection et de surveillance des forêts.

V. Code rural

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 124-5	Opération d'échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux dans un périmètre d'aménagement foncier.
L. 151-37-1	Création de servitudes de passage permettant l'exécution de travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages.
L. 151-5	Détermination du ou des chiffres auxquels devra être évaluée, à partir de la cinquième année après la mise en exploitation des ouvrages, la plus-value annuelle apportée par l'exploitation à la productivité des fonds intéressés, la fraction de la plus-value annuelle que les intéressés devront verser et dont l'association syndicale sera débitrice vis-à-vis de l'Etat, ainsi que la durée des versements.
L. 631-10	Extension de l'accord interprofessionnel homologué à la demande de toutes les organisations signataires.

VI. Code général de la propriété des personnes publiques

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 2142-1	Déclassement d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac, plan d'eau ou d'un port intérieur, faisant partie du domaine public fluvial de l'Etat.

VII. Code des communes de la Nouvelle-Calédonie

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 151-5	Transfert en tout ou partie par arrêté du haut-commissaire à la demande du conseil municipal, en tant que besoin, des biens et droits des sections de communes créées consécutivement à la fusion de deux ou plusieurs communes ou au rattachement d'une partie du territoire d'une commune à une autre commune.

VIII. Code de la consommation

I. Le dispositif du projet de loi

Numéros des articles	Objet de l'article
L. 115-4	Déclassement d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac, plan d'eau ou d'un port intérieur, faisant partie du domaine public fluvial de l'Etat.

II. Les observations de votre commission

Votre rapporteur **regrette que le Gouvernement n'ait pas intégré au projet de loi ces dispositions** lors du passage du texte en Conseil des ministres et ait privilégié la voie de l'amendement en commission, alors qu'il travaille sur la réforme des enquêtes publiques et des études d'impact depuis de nombreuses années.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 94 quater (nouveau)
(Divers codes modifiés)

Rattachement de diverses enquêtes publiques au régime du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Commentaire : cet article impose une consultation du public pour les projets ayant pour effet une augmentation significative des prélèvements d'eau ou des rejets d'une installation nucléaire.

I. Le dispositif du projet de loi

Cet article vient pallier une lacune juridique en visant à soumettre tout projet ayant pour effet une augmentation d'une importance significative des prélèvements d'eau ou des rejets d'une installation nucléaire de base à la procédure de **consultation du public** mise en place par la nouvelle rédaction de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté **cet amendement** présenté par le Gouvernement, considérant que cette mesure permettra d'accroître la transparence en matière nucléaire

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.</p>

CHAPITRE IV

Dispositions diverses relatives à l'information et la concertation

Article 95

(Articles L. 121-3, L. 121-9, L. 121-10 et articles L. 121-13-1 et L. 121-16 [nouveaux] du code de l'environnement)

Élargissement de la composition de la CNDP

Commentaire : cet article élargit la composition de la commission nationale du débat public sur le modèle du Grenelle de l'environnement, en y ajoutant des représentants des syndicats et des acteurs économiques. Il élargit également les cas de saisine de cette instance.

I. Le droit en vigueur

Actuellement les articles L. 121-1 à L. 121-15 du code de l'environnement encadrent la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Les missions de la Commission nationale du débat public (CNDP) ainsi que son champ d'application et l'objet du débat public sont définis aux articles L. 121-1 à L. 121-2. La composition et le fonctionnement de cette instance sont prévus aux articles L. 121-3 à L. 121-7. Enfin, l'organisation du débat public est réglée par les articles L. 121-8 à L. 121-15.

Votre rapporteur a souhaité, dans un souci de compréhension et afin de mettre en relief les changements induits dans le fonctionnement de cette instance, présenter des versions consolidées des articles du code de l'environnement dont il est proposé la modification ou la création.

II. Le dispositif du projet de loi

• Le premier paragraphe (I) de cet article propose de modifier l'article L. 121-3 du code de l'environnement afin **d'élargir la composition de la Commission nationale du débat public**, en y ajoutant des représentants des organisations syndicales de salariés et des représentants des acteurs économiques. Ceux-ci seront nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives.

L'ARTICLE L. 121-3 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT CONSOLIDÉ

La Commission nationale du débat public est composée de vingt et un membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :

1° Un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;

2° Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;

3° Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;

4° Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;

5° Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

6° Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

7° Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;

8° Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;

9° Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement.

10° Deux représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et deux représentants des entreprises dont un représentant des entreprises agricoles, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles respectives les plus représentatives.

Le président et les vice-présidents sont nommés par décret.

Le mandat des membres est renouvelable une fois.

Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés.

Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité.

• Le deuxième paragraphe (II) propose de modifier l'article L. 121-10 du code de l'environnement et **élargit les thématiques sur lesquelles la CNDP peut être saisie afin de permettre l'accroissement du nombre de débats publics organisés sur des sujets d'ordre général**, à l'instar de ceux qui ont été organisés sur la problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien, sur la gestion des déchets nucléaires ou prochainement sur les nanotechnologies.

A cette fin, **il est proposé d'étendre le recours au débat public** portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement, **au champ du développement durable**, et **précise la notion « d'options générales » en indiquant que ces options doivent être « d'intérêt national »**, et qu'elles portent notamment sur **des politiques, des plans ou des programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement**.

Il est enfin proposé d'introduire **une obligation d'information du public sur les suites données au débat**.

L'ARTICLE L. 121-10 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT CONSOLIDÉ

Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des **options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement**.

Les options générales portent notamment sur des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire. Les plans et programmes concernés sont précisés par décret en Conseil d'Etat.

Le ministre intéressé ou la personne publique responsable de la politique, du plan ou du programme susvisés informe le public des suites données au débat.

• Le troisième paragraphe (III) propose de modifier l'article L. 121-9 du code de l'environnement. Il concerne les cas dans lesquels la CNDP estime que l'organisation d'un débat public concernant le projet n'est pas nécessaire mais recommande toutefois une concertation « selon les modalités qu'elle propose ». **Cet article permet d'institutionnaliser une pratique de la CNDP qui a créé le rôle de « garant ».**

L'ARTICLE L. 121-9 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT CONSOLIDÉ

Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie en application des dispositions de l'article L. 121-8, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision dans les conditions suivantes :

I.-La commission apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Si la commission estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut soit l'organiser elle-même et, dans ce cas, elle en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement.

Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. **Dans ce cas le responsable du projet peut demander à la Commission nationale du débat public de désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.**

II.-La Commission nationale du débat public se prononce dans un délai de deux mois sur la suite à réserver aux saisines prévues aux I et II de l'article L. 121-8.

Elle se prononce sur les demandes de débat dont elle est saisie en vertu de l'article L. 121-8 par une décision motivée.

En l'absence de décision explicite à l'issue de ce délai, la commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public ou à en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

III.-Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. En revanche, le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission nationale du débat public.

• Le quatrième paragraphe (IV) propose d'insérer dans le code de l'environnement un nouvel article L. 121-13-1. Celui-ci **vise à améliorer la gouvernance de l'après débat public, en obligeant le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet à informer la CNDP des modalités d'information et de participation du public qu'elle met en œuvre jusqu'à l'enquête publique.** Il permet également à la CNDP d'intervenir pour améliorer le déroulement de cette concertation.

L'ARTICLE L. 121-13-1 (NOUVEAU) DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la Commission nationale du débat public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de leur évaluation.

La Commission peut émettre des avis et recommandations sur ces modalités et leur mise en œuvre.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet peut demander à la Commission de désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.

• Le cinquième paragraphe (V) créé le chapitre I du titre II du livre 1^{er} du code de l'environnement, une section IV intitulée « **Autres modes de concertation préalables à l'enquête publique** » et un nouvel article L. 121-16.

Le **I** de l'article L. 121-16 **permet à l'autorité décisionnaire**, pour les projets, plans ou programmes suffisamment importants entrant dans le champ des enquêtes publiques mais n'ayant pas fait l'objet d'un débat public, **de demander à la personne responsable du projet, plan ou programme d'organiser une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant son élaboration**. La personne responsable du projet devra fournir dans le dossier d'enquête publique un bilan des concertations menées, et préciser la façon dont elle souhaite gérer la concertation jusqu'au début de l'enquête.

Pour ces mêmes projets, plans ou programmes, le **II** de l'article L. 121-16 permet à l'autorité compétente de **demander à la personne responsable du projet, plan ou programme d'organiser une concertation avec un comité** rassemblant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des acteurs environnementaux, des organisations syndicales de salariés et des acteurs économiques.

Pour l'application de cette disposition, les comités existants pourront tenir lieu de comité rassemblant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des acteurs environnementaux, des organisations syndicales de salariés et des acteurs économiques, dès lors que leur composition sera modifiée pour regrouper les cinq parties prenantes prévues par cet article.

Le texte n'interdit pas pour un même projet que soit réalisée à la fois une « concertation préalable à l'enquête publique associant le public » et une « concertation avec un comité ». Dans la plupart des cas, sauf pour des projets localement très sensibles, l'une ou l'autre de ces modalités distinctes de concertation amont devrait suffire. Il ne s'agit ni dans l'un ni dans l'autre cas d'une obligation.

SECTION 4 : AUTRES MODES DE CONCERTATION
PRÉALABLES À L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Article L. 121-16 (nouveau) du code de l'environnement :

I. - A défaut de dispositions plus précises prévues par le présent chapitre ou par les dispositions législatives particulières applicables au projet, la personne responsable d'un projet, plan ou programme ou décision mentionné à l'article L. 123-2 peut procéder, à la demande le cas échéant de l'autorité compétente pour prendre la décision, à une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant la durée d'élaboration du projet, plan ou programme.

Dans le dossier déposé auprès de l'autorité administrative en vue de l'enquête publique, cette personne précise les concertations déjà menées ainsi que la façon dont sera conduite la concertation entre le dépôt de son dossier et le début de l'enquête.

II. - Pour ces mêmes projets, plans, programmes ou décisions, l'autorité compétente peut demander l'organisation d'une concertation avec un comité rassemblant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou fondations mentionnées à l'article L. 141-3, des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises.

III. La position de votre commission

Votre commission observe que l'ensemble des dispositions prévues à l'article 95 traduisent l'engagement n° 189 du Grenelle de l'environnement. Elles suivent en cela les orientations retenues par le rapport du groupe de travail n° 5 du Grenelle de l'environnement, présidé par Mme Nicole Notat « *Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance* ». Ce rapport part du constat selon lequel le débat public est **une étape essentielle de la participation du public et des acteurs de la société civile**, et nécessite que lui soit consacré un temps réservé, et ce au moment opportun, en amont de la décision.

Votre commission souscrit d'ailleurs pleinement à l'analyse développée au sujet du débat public : « *la CNDP, établie depuis 2002 en autorité administrative indépendante, a acquis en ce domaine une compétence reconnue, même si on n'a pas encore trouvé les meilleures conditions d'insertion des élus et de leurs associations dans le processus. Le débat, qui devrait être considéré comme une partie intégrante du projet, ne joue par ailleurs son rôle que si les conditions de prise en considération de ses conclusions sont organisées, ce qui rejoint un problème plus général, dans une perspective de démocratie écologique, de nécessité de motivation des décisions. Il apparaît possible de progresser à partir de la base que constitue la CNDP : en élargissant le champ des institutions susceptibles de lui confier des débats ; en renforçant la gouvernance de l'après débat ; et en développant la faculté existante de débat sur des options générales, ce qui peut être fait à la seule initiative du Gouvernement* ».

Votre commission considère ainsi que les dispositions du projet de loi répondent de façon pertinente aux enjeux identifiés lors du Grenelle de l'environnement. Elle tient d'ailleurs à souligner que les mesures préconisées dans le cadre du Grenelle ont largement été reprises dans la loi.

**MESURES PROPOSÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL N° 5
DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT**

– Accroître la consultation du public sur les grandes options de politiques ayant un impact environnemental : Pour les années 2008 à 2010, établir un agenda de débats publics organisés par la CNDP sur des orientations générales en matière d'aménagement ou d'environnement, notamment sur la prise en compte des risques dans les choix publics aux échelles pertinentes.

– Rendre systématiques les consultations du public sur les décrets.

– Réforme des enquêtes publiques dans le sens d'une meilleure application des textes européens et internationaux, d'une simplification et lisibilité accrues des procédures, d'une amélioration de la qualité des consultations, d'une implication du public plus en amont de l'enquête proprement dite, d'un travail des commissaires enquêteurs axé davantage sur la concertation et la motivation des décisions au regard de la consultation.

– Prévoir un temps réservé à la concertation et la négociation des réformes.

– Rénover la procédure de débat public : inclure la question de la gouvernance de « l'après débat » dans les débats publics ; inclure la présentation des alternatives dans les dossiers de débat ; élargir les possibilités de saisine de la CNDP par des collectivités territoriales ou des instances représentatives de la société civile ; élargir les modes de délégation de la CNDP à des organismes indépendants ou pluralistes.

– Hiérarchiser les modalités d'organisation des débats en fonction de leur objet et des enjeux.

– Pour les années 2008 à 2010, définition d'un agenda de débats publics organisés par la CNDP à l'initiative du Gouvernement sur des orientations générales en matière d'aménagement ou d'environnement. »

En ce qui concerne l'élargissement de la CNDP (I), **votre commission observe que cette mesure s'inscrit dans une logique d'extension du principe de la « gouvernance à cinq »** à la CNDP, principe développé par le Président de la République dans son discours du 25 octobre 2007.

Votre commission remarque ensuite que la mesure visant l'élargissement des thématiques sur lesquelles la CNDP peut être saisie (II) reprend une proposition de la mission parlementaire menée par le député Bertrand Pancher¹ sur la façon dont est envisagée la mise en œuvre de la concertation à cinq aux côtés des enquêtes publiques et du débat public.

¹ Comité opérationnel n° 24 du Grenelle de l'environnement.

Il était proposé que l'article L. 121-10 du code de l'environnement précise que « *le Ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le Ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement* ».

**EXTRAIT DU RAPPORT DU COMITÉ OPÉRATIONNEL N° 24
« INSTITUTIONS ET REPRÉSENTATIVITÉ DES ACTEURS »**

Le groupe de travail estime que le recours au débat public mériterait d'être étendu dans le champ du développement durable. La mise en œuvre du Grenelle demandera une appropriation et un effort important de la part de tous les acteurs, que des débats publics diversifiés et proches des préoccupations de nos concitoyens faciliteraient. L'article L. 121-10 serait modifié de façon à lire « un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement ».

Le groupe de travail estime comme la CNDP que la notion d'options générales en matière d'environnement et d'aménagement mériterait d'être précisée. Les options générales seraient définies comme portant notamment sur des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire.

Les plans stratégiques de développement des ports maritimes, la programmation du renouvellement des centrales nucléaires, les directives territoriales d'aménagement pourraient ainsi faire l'objet d'une saisine de la CNDP afin d'organiser un débat public ».

Selon les informations transmises par le Gouvernement à votre commission, il semble que ces dispositions n'engendreront pas de coûts de fonctionnement pour l'Etat, hormis peut-être une légère augmentation des moyens budgétaires accordés à la CNDP, notamment pour organiser les débats supplémentaires attendus sur des options générales d'intérêt national en matière d'aménagement, d'environnement et de développement durable.

Il convient à cet égard de préciser que depuis 2002, uniquement deux débats publics ont été organisés sur des options générales, pour environ une demi-douzaine de débats publics organisés chaque année sur des projets particuliers. Etant donné que le budget de la CNDP s'élève à environ deux millions d'euros et que la CNDP supporte trois charges essentielles dans l'organisation des débats publics (le paiement des indemnités des membres des commissions particulières, la prise en charge de leurs frais de déplacement et des expertises complémentaires décidées au cours des débats), on peut évaluer l'augmentation nécessaire de son budget à quelques centaines de milliers d'euros maximum si la réforme proposée conduit à organiser deux ou trois débats supplémentaires sur des options générales chaque année.

Votre commission se félicite ensuite de l'institutionnalisation de la pratique du « garant » (III). La notion de « garant » est une création jurisprudentielle de la CNDP qui a parfois souhaité que les concertations qu'elle recommande, en application de l'article L. 121-9 du code l'environnement, soient placées sous l'égide d'une personnalité indépendante.

Il convient de rappeler que le terme de « garant » a été évoqué pour la première fois dans la « charte de la concertation » établie en 1996 par le ministère de l'environnement. Son article 7 dispose que « *la concertation nécessite la présence d'un garant qui suit toutes les phases de la concertation et rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée* ». Lors de sa réunion du 4 juin 2008, la CNDP s'est proposée de définir de façon plus précise les contours de la mission de « garant » ainsi que les profils et les principales compétences requises.

A cette fin, ont été réunis le 29 avril 2009 plusieurs garants de concertations en vue d'examiner, par retour d'expérience, les difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs missions.

« Les intervenants ont tous insisté sur l'importance de l'appui de la CNDP et évoqué les conditions de leur nomination et d'indemnisation. Ayant pour la plupart déjà participé aux travaux d'une commission particulière du débat public, ils se sont largement inspirés des techniques et outils mis en œuvre à cette occasion, s'impliquant personnellement dans l'élaboration du dossier du maître d'ouvrage et la préparation de la concertation avec les divers partenaires. Les concertations font généralement l'objet de réunions publiques et parfois d'ateliers sur des questions spécifiques¹ ».

La CNDP, sur la base du retour d'expérience, a ensuite décidé d'examiner chacun de ces points à l'occasion de sa prochaine réunion mais a d'ores et déjà décidé de procéder elle-même à la désignation des garants et de rédiger un cahier méthodologique de la concertation.

« La Commission a souhaité que le compte rendu que le garant, désigné par elle, établit à l'issue d'une concertation puisse être rendu public. A défaut d'un texte réglementaire qui le précise, elle peut dans les modalités de concertation qu'elle propose prévoir que ce compte rendu lui soit adressé et annexé au compte rendu de la concertation que le maître d'ouvrage, en application de l'article R. 121-9 du code de l'environnement, doit lui adresser. La décision par laquelle la Commission donne acte du compte rendu de la concertation peut prévoir, comme il est d'usage, que ces deux documents soient rendus publics et joints au dossier d'enquête publique² ».

Votre commission accueille avec satisfaction les dispositions tendant à améliorer la gouvernance de l'après débat public. Elle remarque que ces propositions sont d'ailleurs issues de la mission menée par le député Bertrand Pancher. La concertation avec le public est essentielle et en ce qui concerne les grands projets, aucun maître d'ouvrage n'a remis en cause la démarche. La concertation avec le public autour des projets est nécessaire dans le temps, depuis les études amont jusqu'à la mise en service. Certes le débat public est un temps fort de la concertation mais les délais d'élaboration puis de

¹ Extrait du communiqué des décisions de la CNDP du 6 mai 2009 sur son site internet.

² Extrait du communiqué des décisions de la CNDP du 3 juin 2009 sur son site internet.

réalisation d'un projet structurant sont fréquemment de l'ordre de la dizaine d'années.

Votre commission est donc d'avis que la prise en considération de la suite du débat par le maître d'ouvrage améliorera la démarche¹. La CNDP sera ainsi fondée à l'interroger sur les suites données. A l'issue de la phase d'élaboration du projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet transmettra à la CNDP un bilan de la gouvernance de l'après débat public. La CNDP pourra émettre un avis qui sera joint à ce bilan.

Votre commission salue enfin l'innovation qui consiste pour l'autorité compétente à demander à la personne responsable du projet, plan ou programme d'organiser une concertation avec un comité rassemblant différents acteurs. Cette innovation s'appuie là encore sur les conclusions de la mission parlementaire du député Bertrand Pancher : *« Le préfet ou la personne publique responsable du projet pourrait prendre l'initiative, en amont de l'enquête publique, de réunir les acteurs locaux des cinq collèges, afin d'avoir leur avis sur le dossier de l'enquête, notamment son contenu. Il serait utile pour assurer la meilleure cohérence de l'ensemble du dispositif que le président de la commission d'enquête ou le commissaire enquêteur soit invité à assister à cette réunion² ».*

Sur la proposition de M. Jean Bizet, votre commission a adopté un amendement visant à **élargir la composition de la CNDP aux chambres consulaires**. Elle a en effet considéré qu'il était tout à fait pertinent d'associer ces acteurs aux grands débats publics.

Puis, sur la proposition de son rapporteur, elle a adopté un amendement assurant **une rédaction plus claire et plus précise du dispositif de cet article**.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ « Le maître d'ouvrage préciserait, dans sa décision, les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements du débat public ainsi que la gouvernance de l'après débat public, c'est-à-dire les modalités d'information et de participation du public pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique. Sa mise en œuvre donnerait lieu à un compte rendu régulier auprès de la CNDP ». (*Extrait du rapport Pancher sur la façon dont est envisagée la mise en œuvre de la concertation à cinq aux côtés des enquêtes publiques et du débat public*).

² *Extrait du rapport Pancher.*

Article 96

(Article L. 125-1 et article L. 125-2-1 [nouveau] du code de l'environnement)

**Autoriser les préfets à mettre en place des instances
d'information et de concertation**

Commentaire : cet article autorise les préfets à mettre en place des instances de concertation et de suivi associant tous les acteurs sur les projets d'installations classées.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 125-1 du code de l'environnement dispose que « ***toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé humaine et l'environnement, du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets*** », et que ce **droit consiste notamment en la 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, **d'une commission locale d'information et de surveillance**.

Cette commission est aujourd'hui composée, à parts égales, de représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées ; le préfet, qui préside la commission, fait effectuer à la demande de celle-ci les opérations de contrôle qu'elle juge nécessaires à ses travaux ; les documents établis par l'exploitant d'une installation d'élimination de déchets pour mesurer les effets de son activité sur la santé publique et sur l'environnement sont transmis à la commission ; les frais d'établissement et de fonctionnement de la commission locale d'information et de surveillance sont pris en charge par le groupement prévu à l'article L. 541-43¹, lorsqu'il existe ; en cas d'absence d'un tel groupement, ces frais sont pris en charge à parité par l'Etat et les collectivités territoriales.

¹ *Un groupement d'intérêt public peut être constitué dans les conditions prévues par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, en vue de faciliter l'installation et l'exploitation de tout nouveau centre collectif de traitement de déchets industriels spéciaux ou de toute nouvelle installation de stockage de déchets ultimes. Ce groupement d'intérêt public peut, à ce titre, mener des actions d'accompagnement, comprenant notamment la réalisation d'aménagements paysagers, d'information et de formation du public et gérer des équipements d'intérêt général, au bénéfice des riverains des installations, des communes d'implantation et des communes limitrophes. La constitution d'un groupement d'intérêt public tel que défini au présent article est obligatoire dans le cas d'un stockage souterrain de déchets ultimes en couches géologiques profondes. Outre l'Etat et le titulaire de l'autorisation délivrée en vertu des dispositions du titre I^{er} du présent livre, la région et le département où est situé le nouveau centre collectif, les communes d'accueil des installations et les communes limitrophes, ainsi que tout organisme de*

En l'état actuel du droit, le code de l'environnement rend donc la création d'une telle instance obligatoire pour des catégories bien identifiées de sites : installations relevant de la directive Seveso (seuil haut), décharges, installations nucléaires de base. En revanche, il n'y a pas de cadre pour la création de telles commissions dans d'autres cas, en particulier pour des zones affectées par plusieurs sources de pollutions et de risques (installations classées, infrastructures de transport etc...).

II. Le dispositif du projet de loi

Cet article propose d'abord **d'associer des représentants de salariés des installations classées aux travaux des commissions locales d'information et de surveillance existantes.**

Il propose ensuite **l'insertion dans le code de l'environnement d'un nouvel article L. 125-2-1**, prévoyant la possibilité pour le préfet de créer des **instances d'information et concertation sur l'impact sur l'environnement ou la santé d'une ou plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement¹** (ICPE) ou sur les risques et pollutions industriels et technologiques existant dans certaines zones géographiques. Il est également proposé que **le préfet puisse mettre à la charge des responsables des risques et pollutions les frais d'études ou expertises** nécessaires à l'information et à la concertation.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application de ces dispositions.

III. La position de votre commission

Votre commission observe tout d'abord que cet article s'inscrit dans le cadre général de ce que l'on appelle désormais la « gouvernance à cinq », issue du Grenelle de l'environnement.

A cet égard **votre commission se félicite que les dispositions proposées visent à associer des représentants des salariés des installations des sites de décharges** (il s'agit du seul « collègue » non représenté à ce jour dans ce type d'instance) aux travaux des commissions locales d'information et de surveillance existantes. La création de ces commissions locales d'information pluripartites autour de sites industriels a prouvé son efficacité en termes d'information et de concertation entre les parties prenantes.

Cette adaptation de la composition de ces instances est donc bienvenue puisqu'il devrait en résulter une meilleure information sur les risques industriels et technologiques des personnes intéressées, et leur

coopération intercommunale dont l'objectif est de favoriser le développement économique de la zone concernée, peuvent adhérer de plein droit à ce groupement.

¹ *Autres que celles mentionnées aux articles L. 125-1 et L. 125-2 du code de l'environnement.*

association plus étroite à la surveillance des sources de risques et de pollutions.

Par ailleurs, **vo**tre commission accueille avec satisfaction la mesure visant à autoriser le représentant de l'Etat dans le département à créer des instances d'information et de concertation pour des zones géographiquement étendues et soumises à de multiples sources de risques et pollutions. En effet, si la création de commissions locales d'information est prévue en ce qui concerne certaines catégories d'installations industrielles, la possibilité n'existait pas encore, légalement, de créer des instances d'information et de concertation pour des zones où sont constatés des « effets cumulés » notamment les installations industrielles étendues ou les infrastructures de transport. De telles instances existent pourtant déjà dans certaines régions très industrialisées, mais sous la forme de secrétariats permanents de prévention des pollutions industrielles. Dès lors il apparaît bien que l'absence de cadre légal permettant à l'Etat d'impulser, voire imposer, la création de telles instances est problématique, par exemple en ne permettant pas au sein de ces instances d'imposer la réalisation ou le financement de diverses études aux différents responsables des risques ou des pollutions.

Votre commission espère que ces instances permettront un dialogue facilité entre les entreprises et leurs interlocuteurs, en particulier les riverains et les collectivités locales. Il faut pouvoir considérer en effet que ces instances permettront d'une part de gagner du temps lors de discussions ultérieures sur des sujets complexes (projets d'extension, plaintes, suites d'incidents) car les acteurs auront été associés en amont et posséderont une base de discussion préalable qui leur permettra d'aller à l'essentiel. Dès lors, pour les acteurs économiques il faut voir dans cette mesure la possibilité de créer un climat favorable à leur développement.

Enfin, votre commission soutient ces dispositions dans la mesure où elles contribueront indéniablement à une amélioration de la transparence et de l'information des citoyens et donc au développement d'une « approche partagée » par la société des questions environnementales.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 97

(Article L. 125-8 [nouveau] du code de l'environnement)

Création d'instances de suivi sur les projets d'infrastructures linéaires

Commentaire : cet article autorise les préfets à mettre en place des instances de concertation et de suivi associant tous les acteurs sur les projets d'infrastructures de transport.

I. Le droit en vigueur

L'option retenue dans cet article se fonde sur le modèle des comités locaux d'information et de concertation existants pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations Seveso, et qui permettent la concertation et la participation des différentes parties prenantes, notamment les riverains, à la prévention des risques d'accidents tout au long de la vie de ces installations.

Elle complète donc le dispositif législatif des articles L. 125-1 et suivants du code de l'environnement, destiné à améliorer l'information et la concertation avec le public, tout en allant dans le sens d'une meilleure prise en considération et d'une plus grande effectivité des études d'impact.

Par ailleurs, il faut rappeler que la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) prévoit la production de bilans socio-économiques et environnementaux trois à cinq ans après la mise en service des grandes infrastructures de transport. L'objectif d'un « bilan LOTI » est précisément d'analyser et d'expliquer les écarts entre les prévisions du dossier de déclaration d'utilité publique (DUP), document ayant fait l'objet d'une communication au public, et les observations réelles après la mise en service de l'infrastructure ainsi que de vérifier le respect des engagements de l'Etat, notamment en terme d'environnement. Cependant, ce type de bilan est actuellement établi par le maître d'ouvrage, qui doit organiser la collecte des informations mais ne bénéficie pas d'un mode d'association spécifique et homogène des différents partenaires en fonction des projets.

II. Le dispositif du projet de loi

Il est proposé d'insérer dans le code de l'environnement un nouvel article L. 125-8 prévoyant la **possibilité pour les préfets de créer des instances de suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables sur l'environnement des projets d'infrastructures linéaires soumis à étude d'impact** (en application de l'article L. 122-1).

Ces commissions locales associeront les administrations publiques concernées, les acteurs économiques, des représentants des organisations

syndicales représentatives, les **collectivités territoriales**, les **associations de protection de l'environnement agréées** concernées, ainsi que, le cas échéant, des **personnalités qualifiées** en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement ou de prévention des risques.

Le préfet pourra mettre à la charge des exploitants les éventuels frais d'études ou d'expertise.

Un décret en Conseil d'Etat devra fixer les modalités d'application de ces dispositions.

III. La position de votre commission

Votre commission observe en premier lieu que les dispositions proposées s'inscrivent dans le droit fil du projet de réforme des études d'impact. En effet, il est prévu, aux articles 86 à 89 du projet de loi, que la décision d'autorisation ou d'approbation d'un projet mentionne les mesures destinées à éviter, réduire et si possible compenser les effets du projet sur l'environnement. Cet article n'est donc que la traduction opérationnelle des principes posés antérieurement dans ce texte. Elle observe ensuite que la faculté donnée aux préfets de créer ce type de commissions vise à renforcer le suivi dans la phase de réalisation de certains projets d'infrastructures linéaires, par exemple en sites sensibles.

Votre commission se félicite d'ailleurs que ces instances soient composées selon le modèle du « dialogue à cinq » qui a eu lieu dans le cadre du Grenelle de l'environnement en associant les administrations publiques concernées, les acteurs économiques, des représentants des organisations syndicales représentatives, les collectivités territoriales, les associations de protection de l'environnement.

Votre commission souligne que les dispositions proposées impliqueront un contrôle resserré des exploitants des infrastructures linéaires, et une meilleure information des riverains. Selon elle, elles ne devraient pas induire de coûts de fonctionnement particuliers pour l'Etat, dans la mesure où il est par ailleurs prévu que les éventuels frais d'études ou d'expertise puissent être mis à la charge des exploitants.

Enfin, selon les informations communiquées par le Gouvernement, **plusieurs centaines de projets d'infrastructures linéaires seront susceptibles d'être concernés par cette disposition.**

Sur la proposition de M. Jean Bizet, votre commission a souhaité autoriser **la participation des chambres d'agriculture aux instances de suivi** des mesures destinées à compenser les effets négatifs sur l'environnement des projets d'infrastructures linéaires.

Puis, elle a adopté un amendement de son rapporteur prévoyant **la participation des associations de consommateurs à ces mêmes instances.**

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 98

(Article L. 141-3 [nouveau] du code de l'environnement)

Définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux

Commentaire : cet article encadre la définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux, qui seront amenés à siéger dans les instances de concertation.

I. Le droit en vigueur

Actuellement, il faut se référer à l'article L. 141-2 du code de l'environnement¹ pour identifier les associations de protection de l'environnement reconnues pour participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement.

L'agrément de ces associations est prévu par l'article L. 141-1 du même code.

ARTICLE L. 141-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

« Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative.

La Fédération nationale des chasseurs et les fédérations départementales des chasseurs sont éligibles à l'agrément mentionné au premier alinéa.

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la procédure d'agrément est applicable aux associations inscrites depuis trois ans au moins.

¹ « Les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 433-2 (la fédération départementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et l'association agréée de pêcheurs professionnels) sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement ».

Ces associations sont dites « associations agréées de protection de l'environnement ».

Cet agrément est attribué dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Il peut être retiré lorsque l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer.

Les associations exerçant leurs activités dans les domaines mentionnés au premier alinéa ci-dessus et agréées antérieurement au 3 février 1995 sont réputées agréées en application du présent article ».

L'article 43 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit que **les associations et fondations œuvrant pour l'environnement bénéficieront d'un régime nouveau de droits et obligations** lorsqu'elles remplissent des critères, notamment de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétence et d'expertise dans leur domaine d'activité. **Ces critères de représentativité seront définis par décret en Conseil d'Etat¹, « pris après concertation avec les parties prenantes au Grenelle de l'environnement² ».**

PRÉSENTATION DES ASSOCIATIONS ET ONG DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Schématiquement, trois grands types d'associations œuvrent à la protection de l'environnement en France :

1. Les opérateurs du ministère

Il s'agit par exemple du Centre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentations sur les Pollutions Accidentelles des Eaux (CEDRE) ou des associations de surveillance de la qualité de l'air (ASQA).

2. Les associations militantes

a) France Nature Environnement

Avec près de trois mille associations membres et 700 000 adhérents revendiqués, ce réseau est de loin le plus nombreux et le plus significatif et compte 36 salariés au niveau de la structure, et 800 au niveau du mouvement FNE (fédérations et associations affiliées).

Cette association fédère des associations nationales de poids : la LPO (44 000 adhérents), Surfrider, Ligue Roc (5 500 adhérents), et coordonne désormais de façon plus assurée une trentaine de structures régionales importantes (FRAPNA, Nord Nature, Alsace Nature, par exemple). Celles-ci s'emploient également à regrouper un tissu associatif local.

¹ Sur la base des travaux réalisés dans le cadre du comité opérationnel n° 24 présidé par le député Bertrand Pancher.

² Article 43 bis du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

b) Les associations membres d'un réseau international

Il s'agit le plus souvent de réseaux d'origine anglo-saxonne : Greenpeace, Amis de la terre (Friends of the Earth), WWF, Réseau Action Climat (RAC), Surfrider Foundation Europe, la Ligue pour la Protection des Oiseaux (Bird Life), Office Français de la Fondation à l'Education à l'Environnement en France (OFEEE)

Le Réseau Action Climat (RAC), membre du réseau Climate Action Network, œuvre à la sensibilisation du public et des décideurs politiques et économiques au problème du changement climatique. Le RAC développe une expertise sur les politiques de lutte contre le changement climatique, aux niveaux local, national et international. Il fédère une douzaine d'associations : Greenpeace, 4D, CLER, Amis de la Terre, FNAUT, WWF, LPO, Agir pour l'environnement, Fubicy, Réseau Sortir du nucléaire, Helio international, Hespul) et quelques adhérents individuels.

c) Les associations « mixtes »

De très nombreuses associations membres du réseau FNE apportent une contribution indispensable à l'accomplissement du service public de l'environnement en ce qu'elles se voient confier des missions encadrées par des dispositions du code de l'environnement, comme la Ligue pour la Protection des Oiseaux.

d) Les associations spécialistes indépendantes

En dehors du réseau FNE des associations à vocation spécifique œuvrent efficacement dans leur domaine : Robin des bois ou Agir pour l'environnement par exemple. Mais elles sont souvent plus récentes et pour certaines assez fragiles.

3. Les fondations reconnues d'utilité publique

Deux fondations couvrent à l'échelon national la problématique environnementale. La Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH) et le WWF France dont l'audience est reconnue, leur approche et leur mode d'action n'étant toutefois pas identiques.

L'article 98 du présent projet de loi prévoit d'encadrer, en cohérence avec l'article 43 du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, **la définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux, qui seront amenés à siéger dans les instances de concertation sur les politiques de développement durable.**

II. Le dispositif du projet de loi

Il est proposé d'insérer, après l'article L. 141-2 du code de l'environnement, un article L. 141-3 prévoyant **la liste des acteurs pouvant être désignés 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.

Ainsi, il est proposé de viser expressément dans la loi :

– les associations œuvrant exclusivement pour la protection de l’environnement et celles regroupant les usagers de la nature ou chargées par le législateur d’une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels, lorsqu’elles sont, d’une part, agréées au titre de l’article L. 141-1 et, d’autre part, reconnues comme représentatives selon le ressort géographique de l’instance consultative considérée et selon des critères définis par décret en Conseil d’État ;

– les fondations reconnues d’utilité publique ayant pour objet principal la protection de l’environnement ou l’éducation à l’environnement.

Il est par ailleurs **précisé que ces associations et fondations doivent respecter des critères définis par décret en Conseil d’État** au regard notamment de leur ressort géographique, de leur expérience, de leurs règles de gouvernance et de transparence financière.

Enfin, il est prévu que **la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d’environnement et de développement durable soit établie par décret.**

III. La position de votre commission

Le Grenelle de l’environnement a souligné l’importance de la mise en place de nouvelles formes de gouvernance favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation, qui impliquent la présence d’organismes représentant la société civile (associations et fondations notamment) au sein d’instances consultatives nationales, régionales et locales, ayant vocation à traiter des politiques environnementales et de développement durable. **Votre commission est d’avis que la pérennisation de ce fonctionnement nécessite de sélectionner les acteurs environnementaux représentatifs**, à même d’exprimer et de défendre avec le plus d’exhaustivité, de précision et dans leur globalité, les enjeux environnementaux.

Votre commission observe que les mesures proposées aux articles 98 et 100 de ce chapitre relatif à l’information et à la concertation s’appuient essentiellement sur les conclusions du comité opérationnel n° 24 relatif aux « Institutions et à la représentativité des acteurs », présidé par le député de la Meuse Bertrand Pancher. Elles concrétisent également les engagements n° 162 (« *Définir les critères de la représentativité des acteurs environnementaux* ») et n° 165 (« *Définir les institutions accueillant des acteurs de la société civile et les partenaires environnementaux* ») du Grenelle de l’environnement.

Le rapport du groupe de travail n° 5 du Grenelle, intitulé « *Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance* », avait ainsi mis l’accent sur **l’insuffisante représentation du pilier environnemental du développement durable dans nos institutions, et sur la nécessité de reconnaître les partenaires environnementaux représentatifs et légitimes.**

EXTRAIT DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL N° 5 DU GRENELLE « CONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE ÉCOLOGIQUE : INSTITUTIONS ET GOUVERNANCE »

« Le groupe de travail a reconnu que l'instauration d'une démocratie écologique reposait notamment sur l'intégration de la thématique environnementale à l'ensemble des échelons de prise de décisions publiques comme privées. Afin d'assurer le bon fonctionnement de cette démocratie écologique et dans la perspective de la mise en œuvre des réformes souhaitées, la reconnaissance des organisations représentatives de la protection de l'environnement comme interlocuteur des pouvoirs publics ou des entreprises et le statut qui en découle apparaissent comme un préalable.

La construction d'une gouvernance écologique et la mise en œuvre du dialogue environnemental supposent ainsi de pouvoir s'appuyer sur un ensemble d'acteurs reconnus, compétents, légitimes, et dotés des moyens nécessaires. Or, sur le thème spécifique de l'environnement, il apparaît que l'agrément environnemental prévu à l'article L. 141-1 du code de l'environnement est insuffisant pour représenter les « intérêts environnementaux ». Cet agrément bénéficie aujourd'hui à des associations dont la défense des intérêts environnementaux n'est pas toujours l'objectif premier.

La prise en compte du pilier environnemental dans le développement durable nécessite donc d'établir une nouvelle base de reconnaissance de la représentativité, comme cela a été fait dans d'autres domaines, sur la base de critères transparents de légitimité, de compétence et de transparence [...] ».

Votre commission accueille donc avec satisfaction les dispositions proposées qui répondent aux souhaits des élus locaux et aux préconisations formulées lors des tables rondes du Grenelle.

En effet, le décret en Conseil d'Etat pris en application de l'article L. 141-3 autorisera en premier lieu, à réformer les règles d'attribution de l'agrément pour les associations de protection de l'environnement, afin de consolider le socle d'exigences à partir desquelles ces associations seront considérées comme réellement dédiées à la protection de l'environnement et représentatives. Cette réforme permettra ainsi de **réduire le nombre d'associations agréées ne remplissant pas les conditions posées pour son obtention, de rétablir la légitimité de l'agrément et de limiter les contentieux, ce dont se félicite votre commission.**

En second lieu, il devra déterminer les critères que devront respecter les associations et fondations en vue d'être désignées 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. **Votre commission s'est vue confirmée que ces critères se fonderont sur les conclusions du rapport du comité opérationnel n° 24.** Parmi ceux-ci, on trouvera des critères relatifs :

– au nombre d'adhérents et à la couverture territoriale de l'association selon le ressort géographique considéré (national, régional, départemental) ;

– à l'expérience et à l'activité reconnue (travaux, recherches, publications) ;

– à un fonctionnement régulier, démocratique et indépendant des organes dirigeants de l'association, qui ne pourront pas être composés majoritairement d'élus ni de représentants d'entreprises ;

– aux sources de financement qui devront être variées (comptes certifiés par un commissaire aux comptes et tenus annuellement à la disposition du public sur le site internet de l'association par exemple).

Votre commission estime que l'application de tels critères permettra de sélectionner des acteurs environnementaux réellement représentatifs, qui auront fait preuve de leur expérience, de leur indépendance, de leur fonctionnement démocratique et de leur transparence, en vue de garantir une concertation de qualité, intégrant beaucoup mieux les enjeux environnementaux dans la construction de stratégies de développement durable.

EXTRAIT DU DOCUMENT RÉCAPITULATIF DES TABLES RONDES TENUES À L'HÔTEL DE ROQUELAURE LES 24, 25 ET 26 OCTOBRE 2007

4.1 La reconnaissance des partenaires environnementaux

Il s'agit de définir un statut pour les acteurs représentatifs et légitimes en matière de protection de l'environnement afin qu'ils disposent des moyens d'intervenir institutionnellement dans un dialogue environnemental, pendant du dialogue social.

Engagement n° 162 : Définir les critères de la représentativité des acteurs environnementaux tels que la compétence, l'indépendance, la capacité de mobilisation (nombre d'adhérents, bonne gestion, transparence, absence de droit d'usage sur les intérêts défendus...), l'activité effective, l'expérience, le respect des valeurs républicaines, de la liberté d'association, le fonctionnement démocratique de l'association, la capacité à animer un débat environnemental et citoyen ; déterminer droits, devoirs et moyens ;

Engagement n° 163 : Réformer le Conseil économique et social (CES) en revoyant sa composition (entrée des partenaires environnementaux) et en renforçant son influence (champ des plans ou projets soumis pour avis ; conditions de saisine ; association à la préparation des décisions en rapport avec le développement durable). En préciser les modalités ;

Engagement n° 164 : Le pilier environnemental est reconnu et pleinement institué au sein du CES ;

Engagement n° 165 : Définir les institutions accueillant des acteurs de la société civile et les partenaires environnementaux. Intégrer les acteurs environnementaux au sein des CESR, selon des modalités proches de ce qu'il adviendra pour le CES, des conseils de développement et tous les autres organismes consultatifs et consulaires. Examen de la faisabilité de chambres consulaires environnementales.

En définitive votre commission est d'avis que les dispositions de cet article permettront d'avancer vers l'édification d'une « démocratie écologique » apaisée qu'elle appelle de ses vœux, susceptible de favoriser la concertation, la négociation, la médiation et la confrontation dynamique entre des intérêts parfois contradictoires.

Votre commission a toutefois adopté **un amendement présenté par le Gouvernement proposant une nouvelle rédaction de cet article**. Elle a en effet considéré que cette nouvelle rédaction faisait apparaître de manière plus claire la logique de destination des acteurs environnementaux ayant vocation à participer aux instances consultatives.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 99

(Article L. 581-14 du code de l'environnement)

Composition du groupe de travail sur le projet de réglementation spéciale des zones de publicité

Commentaire : cet article élargit la composition du groupe de travail préparant le projet de réglementation spéciale relatif à la délimitation des zones de publicité.

I. Le droit en vigueur

En vertu de l'article L. 581-14 du code de l'environnement, les groupes de travail chargés d'élaborer les règlements locaux de publicité comprennent, parmi leurs membres ayant voix délibérative, **un représentant de l'assemblée délibérante de l'organisme intercommunal compétent en matière d'urbanisme**.

En outre, selon ce même article, parmi les membres ayant voix consultative, figurent **les associations locales d'usagers, seules associations associées à ces groupes de travail**.

II. Le dispositif du projet de loi

Il est proposé de modifier l'article L. 581-14 du code de l'environnement en :

– remplaçant l'expression « *l'organisme intercommunal compétent en matière d'urbanisme* » par « ***l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme*** ».

– ajoutant après les mots : « *les associations locales d'usagers visées à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme* », « ***les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du présent code*** » ;

III. La position de votre commission

Votre commission tient à exposer ici les conséquences pratiques attendues des différentes modifications rédactionnelles proposées.

Sur le premier point, il est proposé de préciser que l'organisme intercommunal serait l'EPCI, celui-ci devant être compétent en matière de plan local d'urbanisme. Cette précision apparaît nécessaire, compte tenu de l'évolution du code général des collectivités territoriales intervenue depuis 1979, date du vote de la loi sur la publicité. Il apparaît également logique de désigner l'EPCI compétent en matière de PLU, domaine très proche de celui de la publicité. **Votre commission estime donc bienvenu ce « toilettage rédactionnel » pour tenir compte de la création des intercommunalités qui n'existaient pas lors du vote de la loi sur la publicité.**

Sur le second point, il est proposé d'élargir la représentation du groupe de travail en l'ouvrant également aux associations de protection de l'environnement agréées, plus nombreuses, et de ce fait, d'assurer une meilleure participation de ces acteurs. **Votre commission se félicite que, désormais, les associations de défense de l'environnement puissent être associées.**

Enfin, sur un plan formel, il est proposé de modifier la référence du code de l'urbanisme (L. 121-5 au lieu de L. 121-8) compte tenu d'un changement de numérotation intervenu depuis 1979. **Votre commission estime qu'il est justifié de procéder là encore à un « toilettage rédactionnel » pour tenir compte de la recodification du code de l'urbanisme adopté lors de la loi SRU.**

Sur la proposition de MM. Jacques Muller et Jean Desessard et Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-thiery et Dominique Voynet, votre commission a adopté un amendement permettant **la validation législative des règlements locaux de publicité établis jusqu'à la promulgation de la loi.** Elle a effet considéré que cette régularisation de la participation des associations aux règlements locaux de publicité était de bon sens puisqu'elle permettra d'éviter toute contestation sur le caractère irrégulier de la composition du groupe de travail chargé de les préparer.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 100

Modification de l'intitulé des conseils économiques et sociaux régionaux

Commentaire : cet article modifie le nom des conseils économiques et sociaux régionaux.

I. Le droit en vigueur

Les dispositions générales relatives au conseil économique et social régional (CESR) sont prévues par l'article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Sa composition est fixée par l'article L. 4134-2 et son fonctionnement par les articles L. 4134-3 (sections du conseil économique et social régional), L. 4134-4 (règlement intérieur), L. 4134-5 (moyens de fonctionnement) et L. 4134-6 à L. 4134-7-2 (garanties et indemnités accordées aux membres du conseil économique et social régional).

On retiendra que les membres des CESR sont répartis en quatre collèges conformément au décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001 relatif à la composition et au renouvellement des CESR (codifié aux articles R. 4134-1 et suivants du code général des collectivités territoriales), comprenant :

- des représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées ;
- des représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national, de l'UNSA et de la FSU ;
- des représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région ;
- de personnalités, qui en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement de la région.

Le préfet de région fixe, par arrêté, la liste des organismes de toute nature représentés au CESR, le nombre de leurs représentants, et, le cas échéant, les modalités particulières de leur désignation. Il nomme les personnalités du quatrième collège.

Le nombre de membres des CESR est actuellement compris entre 65 et 122 selon les régions. Le rapport Pancher constate que **les CESR comportent aujourd'hui de un à trois représentants seulement d'associations de protection de l'environnement, dont souvent un nommé en tant que personnalité qualifiée, et que les pêcheurs et les chasseurs y sont également souvent représentés par un ou deux sièges.** Il recommande ainsi de prévoir une fourchette de trois à six sièges pour les associations de

protection de l'environnement, et, au cas par cas selon les spécificités régionales, un siège pour les pêcheurs et un pour les chasseurs.

Selon les informations recueillies par votre commission, le décret qui sera pris par le Gouvernement dans le cadre de la réforme des CESR assurera un « parallélisme des formes » avec la réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Aucune proposition du rapport de M. Dominique-Jean Chertier¹ n'envisage d'ailleurs une représentation des acteurs environnementaux inférieure à 10 % des membres de cette assemblée. Le décret, qui paraîtra après que la loi organique réformant le CESE ait été votée, retiendra un pourcentage du même ordre. Cette participation aux institutions devra favoriser la structuration des acteurs environnementaux dans notre pays.

II. Le dispositif du projet de loi

Il est proposé de procéder à **plusieurs modifications rédactionnelles dans les textes législatifs et réglementaires** :

– la modification de l'intitulé du chapitre IV du titre III du livre I^{er} de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil économique, social et environnemental régional* » ;

– le remplacement, dans l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, de l'expression « *conseil économique et social régional* » par celle de « *conseil économique, social et environnemental régional* », et de l'expression « *conseils économiques et sociaux régionaux* » par celle de « *conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux* ».

III. La position de votre commission

Votre commission prend bonne note du changement de nom des conseils économiques et sociaux régionaux en conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux pour marquer la future participation des acteurs environnementaux à ces instances, dont la composition et les missions seront modifiées par voie réglementaire.

Votre commission observe que ce changement s'inscrit également dans le cadre plus vaste de la réforme constitutionnelle votée en juillet 2008 qui a ajouté la compétence environnementale au Conseil économique et social.

La mesure envisagée participe enfin à la mise en œuvre de l'engagement n°165 du Grenelle de l'environnement² et de l'article 43 du

¹ Rapport remis au Président de la République le 15 janvier 2009 et intitulé « Pour une réforme du Conseil économique social et environnemental ».

² « Définir les institutions accueillant des acteurs de la société civile et les partenaires environnementaux. Intégrer les acteurs environnementaux au sein des CESR, selon des modalités proches de ce qu'il adviendra pour le CES, des conseils de développement et tous autres

projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹, ce dont se félicite votre commission.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE V

Débat en matière de développement durable

Article 101

(Articles L. 2311-1-1, L. 3311-2, L. 4310-1 [nouveaux] et articles L. 3561-1 et L. 4425-7 du code général des collectivités territoriales)

Rapport sur la situation en matière de développement durable présenté par les collectivités territoriales avant le débat d'orientation budgétaire

Commentaire : cet article crée un rapport de développement durable à rendre par les exécutifs des collectivités territoriales préalablement aux discussions sur le budget.

I. Le droit en vigueur

Comme votre rapporteur l'a rappelé dans son commentaire de l'article 83, l'article 116 de la loi relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) a institué un **rapport de développement durable pour les entreprises**.

Ce rapport est remis à l'assemblée générale par le conseil d'administration ou le directoire d'une société anonyme. L'article 83 du présent projet de loi en étend le domaine d'application à toutes les entreprises qui ne répondent pas aux définitions française et communautaire de la PME.

Aucune exigence du même ordre n'est actuellement demandée aux collectivités territoriales ni à leurs groupements dans le droit actuel.

organismes consultatifs et consulaires. Examen de la faisabilité des chambres consulaires environnementales ».

¹ « Les instances nationales et locales qui ont ou se verront reconnaître une compétence consultative en matière environnementale seront réformées tant dans leurs attributions que dans leur dénomination et leur composition afin d'assumer au mieux cette mission ».

Celles-ci agissent pourtant dans le domaine du développement durable. Ces actions sont formalisées notamment dans le cadre des « agendas 21 locaux », dans lesquels les collectivités traduisent leur engagement en faveur des objectifs fixés lors de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article prévoit que, à chaque niveau de collectivité (commune, département, région), **le président de l'exécutif présente, préalablement aux discussions sur le budget, un rapport sur la situation en matière de développement durable** intéressant la collectivité et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret.

L'exposé des motifs du projet de loi indique que, pour les communes de plus de 50 000 habitants, un décret en Conseil d'État fixera un cadre commun en utilisant des documents déjà demandés par la loi et en se référant au « cadre de référence » adopté en réunion interministérielle en juillet 2006. Ce cadre de référence permet notamment de reconnaître comme « agenda 21 locaux » des projets territoriaux de développement durable.

III. La position de votre commission

« Instaurer une démocratie écologique » : tel était l'intitulé de l'une des tables rondes finales du Grenelle en octobre 2007. C'est bien dans ce cadre que se place la création d'un rapport de développement durable destiné à éclairer les débats budgétaires au sein de l'assemblée de chacune des collectivités territoriales.

Votre commission soutient donc la création de ce rapport de développement durable, qui recueille d'ailleurs l'appui de plusieurs associations d'élus.

Ce rapport devrait en effet mettre en valeur les projets qui ont un effet positif en termes de développement durable, sans se limiter au seul critère financier. Comme pour le rapport de développement durable des entreprises, il s'agit, dans l'esprit du Grenelle de l'environnement, de mobiliser tous les acteurs publics et privés afin que le paramètre environnemental prenne place au premier rang des critères à considérer lors de la prise de décision.

• **Votre commission estime toutefois**, sur la proposition de votre rapporteur et de nos collègues Pierre Jarlier et Jean Bizet, que **l'élaboration de ce rapport risquerait de constituer une charge trop importante pour les petites collectivités.**

Elle a donc adopté un amendement **tendant à limiter l'obligation de produire ce rapport aux communes de plus de 50 000 habitants**. Cette limite correspond, comme le rappelle l'exposé des motifs, à une limite statistique au dessus de laquelle on peut considérer que les communes disposent d'une certaine capacité d'ingénierie. C'est aussi le seuil retenu par l'article 26 du présent projet de loi pour imposer aux collectivités d'une certaine importance l'obligation d'établir un bilan des émissions de gaz à effet de serre.

• **Votre commission a également souhaité**, sur la proposition de votre rapporteur, préciser le champ d'application de l'article en prévoyant explicitement **que le rapport de développement durable serait également demandé aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants**.

Certes, il ressort de la lecture combinée du présent article et de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT) que l'élaboration du rapport de développement durable s'imposerait aux EPCI dans leur ensemble. Rappelons que l'article L. 5211-36 étend aux EPCI les dispositions présentes dans le CGCT en matière de budget et de comptes des communes, parmi lesquelles viendront prendre place celles du présent article 69.

Il a toutefois paru souhaitable à votre commission **de le préciser explicitement** afin de dissiper toute ambiguïté et surtout **de limiter l'obligation de produire le rapport de développement durable aux seuls EPCI à fiscalité propre**.

Bien entendu, en cohérence avec le choix fait précédemment, seuls les EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants seront concernés.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

CHAPITRE VI

Dispositions diverses

Article 102

Autoriser le Gouvernement à modifier le code de l'environnement par ordonnance

Commentaire : cet article habilite le Gouvernement à procéder à des modifications du code de l'environnement, notamment en matière de contrôle, sanction et police.

I. Le droit en vigueur

Actuellement, le code de l'environnement prévoit pas moins de vingt-cinq polices spéciales de l'environnement. Chacune dispose de son propre dispositif administratif et judiciaire. Par ailleurs, pour leur mise en œuvre, plus de soixante-dix catégories d'agents sont désignées pour intervenir dans une ou plusieurs de ces polices. Ces agents relèvent de vingt et une procédures de commissionnement et d'assermentation distinctes. Les règles de procédure applicables aux contrôles administratifs ou de police judiciaire sont également différentes, complexes, souvent enchevêtrées et parfois contradictoires. Les sanctions prévues, administratives ou pénales, sont tout aussi diverses.

On signalera à cet égard que le rapport sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement remis en février 2005 par les inspections générales de l'environnement, de l'administration, des services judiciaires, de l'agriculture et le conseil général des ponts et chaussées a clairement mis en évidence les difficultés de mise en œuvre découlant de la disparité de ces dispositions.

Le Conseil d'Etat a, de son côté, souligné également plusieurs fois la nécessité de simplifier le droit de l'environnement.

II. Le dispositif du projet de loi

L'article 102 prévoit **d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toutes mesures pour modifier la partie législative du code de l'environnement** afin de procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification des procédures de contrôle et des sanctions administratives ainsi que des dispositions de droit pénal et de procédure pénale. Les mesures doivent notamment permettre une adaptation au droit communautaire. L'ordonnance pourra également inclure dans le code des textes législatifs

actuellement non codifiés, abroger des dispositions inutiles, adapter l'organisation interne du code de l'environnement et traiter les questions relatives à l'outre-mer. **L'habilitation est donnée pour une durée de dix-huit mois** à compter de la publication de la présente loi.

L'ordonnance devra ainsi permettre :

– d'adapter les dispositions du code de l'environnement au droit communautaire dans le domaine des espaces naturels, de la faune et de la flore, de l'air et de l'atmosphère et de la prévention des pollutions et des risques, notamment en matière de déchets ;

– d'assurer le respect de la hiérarchie des normes, de simplifier ou d'abroger les dispositions inadaptées ou sans objet dans le domaine des espaces naturels, de la faune et de la flore et de simplifier et clarifier les dispositions relatives aux réserves naturelles, en particulier les dispositions de compétence et de procédure ;

– de procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification des procédures de contrôle et des sanctions administratives actuellement en vigueur dans le code de l'environnement ;

– de procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification des dispositions de droit pénal et de procédure pénale relatives notamment : aux peines encourues, à leur régime ainsi qu'aux modalités de leur exécution ; à l'habilitation et aux procédures de commissionnement et d'assermentation des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire ; aux procédures liées à la constatation des infractions ;

– d'inclure dans le code les textes non codifiés et d'abroger les textes devenus inutiles ;

– de remédier aux erreurs et insuffisances de codification et d'adapter le plan du code aux évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis sa publication ;

– d'étendre l'application des dispositions codifiées ou modifiées, aux Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte avec les adaptations nécessaires et à Wallis-et-Futuna sous réserve des compétences propres de l'assemblée de cette collectivité, de réorganiser le livre VI et d'en adapter le plan en tenant compte des modifications législatives récentes et du changement de statut de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication des ordonnances.

Il est enfin proposé de supprimer le dernier alinéa du I de l'article L. 565-2 du code de l'environnement¹.

¹ I. - *Le préfet peut élaborer des schémas de prévention des risques naturels, tenant compte des documents interdépartementaux portant sur les risques existants. Ces schémas précisent les actions à conduire dans le département en matière : de connaissance du risque ; de surveillance*

III. La position de votre commission

Votre commission prend bonne note du projet d'harmonisation et de simplification des dispositions répressives, administratives et judiciaires, du code de l'environnement autorisés par cet article. Elle est d'avis que la simplification du droit et des procédures sont des exigences qui doivent animer les pouvoirs publics afin de faciliter le travail administratif et la vie de nos concitoyens.

Elle se félicite ensuite que soit suivie d'effets l'une des propositions formulées en juin 2006 par le rapport de notre collègue du Bas-Rhin, Mme Fabienne Keller, qui portait sur la nécessité d'harmoniser les polices de l'environnement. En effet, en juin 2006, Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial des crédits de la mission « Ecologie et développement durable » au nom de la commission des finances du Sénat, avait présenté les conclusions de sa mission de contrôle relative aux enjeux budgétaires liés à l'application du droit communautaire de l'environnement, effectuée en application de l'article 57 de la LOLF. Parmi ses onze propositions pour assurer une application effective et rapide du droit communautaire de l'environnement figuraient notamment « *la simplification de l'organisation des polices de l'environnement aujourd'hui très éclatée* » (proposition n° 10).

Votre commission observe d'ailleurs que le groupe « Gouvernance » du Grenelle de l'environnement n'avait pas manqué de souligner les difficultés que provoque aujourd'hui l'absence de cohérence de ces diverses dispositions dans l'application du droit de l'environnement.

Votre commission a souhaité, pour des raisons de transparence de l'habilitation législative prévue par cet article mais aussi dans un souci de bonne information de la représentation nationale, examiner les changements induits par les différentes dispositions proposées. Ainsi, selon les informations qu'elle a pu recueillir auprès du Gouvernement, l'avant-projet d'ordonnance s'articule autour de trois thèmes principaux :

I°) Les personnels chargés des contrôles

Par analogie avec la catégorie des inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement qui interviennent déjà pour prévenir les pollutions, les risques et les nuisances, l'avant-projet propose de regrouper dans une catégorie des inspecteurs de l'environnement tous les agents des services de l'Etat et de ses établissements publics qui interviennent dans les domaines de l'eau, des espaces naturels et de la protection de la faune

et prévision des phénomènes ; d'information et éducation sur les risques ; de prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire ; de travaux permettant de réduire le risque ; de retours d'expériences. La commission départementale des risques naturels majeurs donne un avis sur ces schémas. II. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de mise en œuvre du présent article.

et de la flore, de la chasse et de la pêche en eau douce. Ces agents sont aujourd'hui commissionnés au coup par coup au titre d'une ou de plusieurs de ces polices, au gré de leurs affectations.

Avec la réforme envisagée, les fonctionnaires de l'Etat qui exercent leurs fonctions dans les services déconcentrés ainsi que les 2 500 agents appartenant aux corps des agents techniques et des techniciens de l'environnement, qui sont pour la plupart affectés à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et dans les établissements publics des Parcs nationaux, recevront l'appellation d'inspecteurs de l'environnement.

II°) Les contrôles et les mesures de police

Les outils de la police administrative, tels que la procédure de mise en demeure, la consignation ou la réalisation d'office des mesures prescrites, qui s'avèrent les plus aboutis et ont fait leur preuve dans les domaines des installations classées pour la protection de l'environnement et de l'eau, seront étendus à tous les autres domaines qui n'en disposent que partiellement, voire pas du tout. A cet égard, il convient de noter l'intérêt que suscite la généralisation de l'amende administrative et de l'astreinte qui ne sont aujourd'hui utilisées qu'en matière de publicité. Le projet prévoit ainsi d'accentuer la capacité répressive de l'action administrative sans pour autant subordonner l'engagement de la procédure judiciaire à l'épuisement des procédures administratives.

III°) Les dispositions pénales : procédure et sanctions

Les dispositions qui seront prises devront permettre que les inspecteurs de l'environnement et les inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement disposent d'un cadre d'intervention commun. Il en est ainsi des modalités d'accès aux locaux, des conditions de prélèvements, des saisies ou de la communication de documents, des délais de transmission des procès-verbaux au procureur de la République. L'avant-projet propose de mettre des outils performants à la disposition des agents pour mener les enquêtes : ceux-ci pourront relever l'identité de l'auteur des faits, recevoir des déclarations auprès de personnes susceptibles de leur fournir des indices, apporter leur concours aux officiers de police judiciaire et requérir directement la force publique.

L'harmonisation porte également sur le niveau des sanctions et les peines complémentaires. Celles-ci sont aujourd'hui très diverses. A titre d'exemple, le délit de pollution de l'eau peut être puni d'une amende de 75.000 euros, alors que la méconnaissance de la réglementation dans un parc national n'est passible « que » d'une amende de 30.000 euros. La méconnaissance des arrêtés préfectoraux de mise en demeure est punie différemment selon qu'ils interviennent au titre de la police de l'eau ou de la police des installations classées pour la protection de l'environnement. Cette diversité est difficile à justifier et la directive du 19 novembre 2008 sur la

protection de l'environnement par le droit pénal¹ qui vient d'être publiée, contraint désormais l'administration à plus de cohérence.

Le projet induit enfin l'abrogation de plus de cent cinquante articles de la partie législative du code de l'environnement devenus obsolètes.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

TITRE VII

DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

Article 103

Concession des aérodromes de Nantes

Commentaire : cet article définit le cadre juridique de l'évolution des contrats de travail des agents actuellement employés par la chambre de commerce et d'industrie de Nantes et affectés à l'exploitation de l'aéroport de Nantes-Atlantique, dans la perspective du remplacement de cet aéroport par le futur aéroport du Grand Ouest.

I. Le droit en vigueur

La loi « Aéroports » de 2005² a prévu en son article 7 **les modalités de transfert des grands aérodromes civils** actuellement exploités par une chambre de commerce et d'industrie (CCI) **à une société dont le capital initial est détenu entièrement par des personnes publiques**, la CCI concernée étant elle-même actionnaire.

Cet article précise notamment le **régime des agents des CCI actuellement affectés à l'aérodrome** :

– ces agents sont mis à la disposition de la nouvelle société concessionnaire pour une durée de dix ans ;

¹ Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

² Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

– pendant cette durée, chaque agent peut demander au nouvel exploitant de lui proposer un contrat de travail ;

– au bout de dix ans, les agents qui refusent de signer un contrat de travail sont réintégrés de plein droit au sein de la chambre de commerce et d'industrie.

II. Le dispositif du projet de loi

La concession des aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire – Montoir doit prendre fin en décembre 2010. Un nouveau concessionnaire sera désigné courant 2010 pour gérer ces deux aérodromes ainsi que l'aérodrome du Grand Ouest de Notre-Dame des Landes, qui a vocation à remplacer l'aérodrome de Nantes-Atlantique.

Or, **la loi « Aéroports » ne peut s'appliquer à ces personnels**, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un simple changement de délégataire, mais d'un nouvel appel à candidatures pour une mission différente.

Le présent article prévoit en conséquence d'établir, **sur le modèle des dispositions de la loi Aéroports**, les modalités de mise à disposition du personnel de la CCI de Nantes auprès de l'organisme qui sera sélectionné à l'issue de l'appel d'offres.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est sensible à la nécessité d'assurer la continuité de l'emploi des personnes concernées et n'a donc pas d'opposition sur le fond à cet article.

Il lui est toutefois apparu :

– que le présent article, qui concerne des dispositions sociales relatives au personnel des aérodromes de Nantes, n'a pas de lien direct avec le Grenelle de l'environnement mais qu'il aurait au contraire toute sa place dans le projet de loi dit « ferroviaire »¹, actuellement examiné par l'Assemblée nationale, qui comporte déjà des dispositions relatives au statut du personnel des compagnies de transport aérien ;

– que, par surcroît, un examen dans le cadre du projet de loi « ferroviaire » favoriserait à coup sûr une promulgation plus rapide de ces dispositions.

Ainsi, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a-t-elle adopté le 23 juin, lors de l'examen du projet de loi dit

¹ *Projet de loi n° 501 (2007-2008) relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports : <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl07-501.html>*

« ferroviaire », un amendement du député Serge Poignant qui reprend le contenu du présent article.

En conséquence, **votre commission constate**, sur la proposition de votre rapporteur, **qu'il n'y a plus lieu de discuter cet article dans le cadre du présent projet de loi**. Elle sera attentive à la suite de l'examen du projet de loi dit « ferroviaire » afin de s'assurer que ces dispositions soient bien présentes dans le texte qui sera définitivement adopté et promulgué.

<p>Votre commission a supprimé cet article.</p>
--

Article 104

Habilitation à adapter par ordonnance les dispositions du projet de loi aux départements et régions d'outre-mer

Commentaire : cet article habilite le gouvernement à adapter par ordonnance les dispositions du présent projet de loi à la situation particulière des départements et régions d'outre-mer.

I. Le dispositif du projet de loi

Le I du présent article habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, les mesures d'adaptation des dispositions du présent projet de loi aux caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer.

Le II indique que ces ordonnances doivent être prises dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la loi et que les projets de loi de ratification devront être déposés devant le Parlement dans un délai de six mois après la publication de cette loi.

II. La position de votre commission

Votre rapporteur relève que le présent article paraît **redondant** avec l'article 62 du présent projet de loi.

L'article 62 habilite en effet le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin d'étendre et adapter les dispositions législatives relatives aux documents stratégiques de façade aux départements et régions d'outre-mer, aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, **l'article 104 vise potentiellement l'ensemble des articles du présent projet de loi**, soit plus d'une centaine d'articles.

Il ne constitue donc pas une demande précise d'habilitation : le Conseil constitutionnel exige pourtant que le Parlement se dessaisisse sur la base d'une telle demande. La jurisprudence du Conseil est constante : le Gouvernement doit « *indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre* »¹. De même, le Conseil a réaffirmé que le Gouvernement doit « *définir avec précision les finalités de l'habilitation qu'il demande en vue de la réalisation de son programme* »².

Force est de constater que l'article 104 ne remplit pas, en l'état, cette condition de précision.

Votre rapporteur est conscient que certaines dispositions du projet de loi pourraient nécessiter une adaptation au vu des spécificités des départements et régions d'outre-mer.

Les informations fournies par le Gouvernement ne permettent cependant pas de connaître précisément les articles du présent projet qui nécessiteront effectivement une telle adaptation.

Soucieux que le Parlement ne se dessaisisse pas aveuglément de ses prérogatives, votre rapporteur a donc proposé à la commission d'adopter un **amendement de suppression** de cet article, à charge pour le Gouvernement de présenter, si des adaptations sont réellement nécessaires dans les DOM, un amendement l'habilitant à adapter certains articles du projet de loi, visés précisément.

Votre commission a supprimé cet article.

*

* *

A l'issue des réunions des 27 mai, 10 juin, 11 juin et 8 juillet 2009, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi dans le texte qu'elle soumet au Sénat.

¹ Décision n° 76-72 du 12 janvier 1977, Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas ;

² Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.