

N° 444

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mars 2013

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la proposition de directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (E 7828),

PRÉSENTÉE

Par Mme Colette MÉLOT,

Sénateur

(Envoyée à la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La Commission européenne a publié le 26 octobre 2012 une proposition tendant à modifier la directive 2011/92 du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, habituellement dénommée évaluation de l'incidence environnementale (EIE).

Il convient de repousser cette nouvelle suggestion de la Commission européenne, pour trois grandes raisons : elle étend de manière considérable une procédure d'évaluation qui n'a pas encore eu le temps d'être assimilée, elle alourdit l'existant et augmente les risques contentieux, enfin elle opère un transfert de responsabilité des maîtres d'ouvrages vers l'administration.

1. L'extension de la procédure se traduit par l'adjonction de tous les chantiers de démolition, par l'ajout de trois problématiques environnementales nouvelles et par l'obligation d'effectuer une étude préalable.

1. a) Le cas des chantiers de démolition.

Ils sont mentionnés à l'article 1^{er}, point 2 a) qui définit le mot « *projet* », dont la nouvelle signification inclurait notamment « *la réalisation de travaux de construction ou de démolition* », alors que la directive du 13 décembre 2011 s'abstenait de mentionner les démolitions.

Certes, l'arrêt C-50/09 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 3 mars 2011, dans une affaire « Commission contre Irlande » tendait à inclure certains chantiers de démolition dans le champ de l'évaluation environnementale, pour les motifs énoncés aux points 98 et 100 de l'arrêt. Aux termes de ces paragraphes, l'exclusion de tous les chantiers de démolition aurait dépourvu d'objet « *les références au patrimoine culturel* », tout comme la mention du « *patrimoine architectural et archéologique* ». Dans le même esprit, la Cour a relevé que les travaux d'aménagement urbain « *comportent très souvent la démolition des structures existantes* »

Il résulte de ces considérations que les chantiers de démolition peuvent avoir des incidences environnementales méritant d'être appréciées avant le lancement des travaux, sans que tous les chantiers de démolition ne soient nécessairement concernés. Or, la rédaction retenue par la l'autorisation inclut l'ensemble des travaux de démolition.

Cette extension systématique est irréaliste et dénuée de pertinence : lorsque la démolition est une étape significative pour l'évaluation de l'incidence environnementale d'un projet, elle doit systématiquement être envisagée dès l'autorisation initiale, à la seule exception inévitable de ce qui est tant soit peu ancien et qui est déjà visé par le droit communautaire, ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne l'a mentionné dans son arrêt du 3 mars 2011.

1. b) L'extension des problématiques environnementales à prendre en compte est inopportune dans l'immédiat.

La Commission européenne propose de réécrire l'article 3, alinéa premier de la directive, pour ajouter la biodiversité, le changement climatique et la prise en compte des risques de catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

On peut envisager d'étendre le domaine d'application d'une procédure ayant fait ses preuves, mais le droit de l'Union européenne en général et celui de la France en particulier sont loin de satisfaire à cette condition.

En effet, le dernier texte communautaire en ce domaine remonte à la directive 2011/92, qui a refondu l'ensemble du dispositif d'évaluation, pour améliorer sa mise en œuvre et supprimer tout risque d'incohérences. Dans son résumé de l'analyse d'impact législatif, la Commission européenne avait alors rappelé que le processus d'évaluation des incidences environnementales atteignait 11,6 mois, la plupart des évaluations durant entre 5 et 27 mois. Par suite, la portée de toute modification juridique ne peut guère être appréciée sérieusement moins de deux ans après son début d'application. Or, la directive 2011/92, du 13 décembre 2011 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 28 janvier 2012, pour entrer en vigueur 20 jours plus tard, le 17 février de la même année.

S'agissant plus particulièrement de la France, la très récente loi Grenelle II conduit à repousser fermement toute idée d'introduire un nouveau changement. En effet, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « loi Grenelle II ») a réformé l'enquête publique et les études d'impact. Ses trois décrets d'application, signés le 29 décembre 2011, ont été publiés au *Journal officiel* du lendemain pour entrer en vigueur le 1^{er} juin 2012.

Indépendamment de l'intérêt que pourrait éventuellement comporter ultérieurement l'adjonction des problématiques nouvelles, il est donc prématuré d'aborder ce thème aujourd'hui.

Une considération semblable conduit à repousser aussi l'exigence nouvelle faite au maître d'ouvrage ou à l'administration – le texte ne le précise pas – d'élaborer un « scénario de référence » décrivant « l'évolution probable de l'état actuel de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet » (article 8, point 1, b).

1. c) L'obligation nouvelle de procéder systématiquement à une « étude préalable » de l'évaluation est totalement inopportune.

La nouvelle rédaction proposée par la Commission européenne impose *de facto* une véritable mini étude systématique au cas par cas, même lorsque des seuils ou des critères sont fixés par les États membres, puisque la nouvelle annexe III, comportant les critères de sélection à utiliser, revient à imposer en fait la réalisation dans tous les cas d'une évaluation certes limitée, nullement négligeable.

Si le texte de la Commission européenne devenait réalité, des projets ne soulevant aucune difficulté notable absorberaient un temps de travail qui aurait pu servir utilement à la réflexion sur les réelles difficultés soulevées par des enjeux environnementaux réels. À l'heure où un accroissement substantiel des effectifs de fonctionnaires dans les administrations concernées semble hors de propos, il serait irresponsable d'imposer une charge de travail supplémentaire à l'utilité pour le moins incertaine sur le fond. Ainsi, l'évaluation de l'incidence environnementale se muerait pour partie en activité purement bureaucratique.

Aucune des extensions du champ de l'évaluation environnementale inscrites par la Commission européenne dans son projet du 26 octobre ne paraît justifiée.

2. Il convient également d'exclure deux obligations nouvelles : faire systématiquement appel à un expert et mettre en place des procédures coordonnées ou communes lorsque plusieurs directives peuvent être concernées par un projet. Les contraintes nouvelles imposées à l'enquête publique méritent le même sort.

2. a) L'obligation de faire intervenir un expert au moins une fois pendant l'évaluation a un corollaire : si le pétitionnaire ne fait pas appel à un expert, l'administration serait contrainte d'en consulter un (article 5, point 3). Il est inopportun d'introduire une nouvelle source de dépenses, que le maître d'œuvre pourrait souverainement mettre à la charge de la collectivité.

La mention, par le même article des « *comités d'experts nationaux* » ne modifie pas la conclusion sur ce point, car la proposition de directive ne dit rien de ces comités nouveaux. L'imprécision juridique est par nature source de contentieux.

2. b) Dans un but de simplification, la Commission européenne veut imposer aux États membres de procéder à une évaluation unique lorsque plusieurs directives européennes sont applicables (article 1^{er}, point 3). L'intention est louable, mais comment coordonner au plan national des procédures communautaires qui ne sont pas harmonisées ? Il vaut nettement mieux commencer par harmoniser les critères et les procédures européennes. La coordination nationale viendra d'elle-même. L'imposer juridiquement dans l'immédiat reviendrait, selon les cas de figure, soit à enfoncer une porte ouverte, soit à exiger un exercice impossible. La première hypothèse ne présente aucun intérêt, la seconde apporterait avec elle une source inépuisable de contentieux.

2. c) Paradoxalement, alors que la proposition de directive allonge plutôt l'ensemble de la procédure, elle porterait atteinte aux conditions de l'enquête publique.

Aujourd'hui, l'enquête publique est réalisée sous la conduite d'un intervenant indépendant – commissaire enquêteur ou commission d'enquête selon les cas – dont la mission se déroule sous la supervision de la Commission nationale du débat public, chargée de garantir l'impartialité du processus. Pour que l'impartialité soit totalement incontestable, l'article 246 de la loi Grenelle II autorise la Commission nationale du débat public à nommer un « *garant* », qui doit veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.

Or, la Commission européenne veut enfermer le débat public dans un délai qui ne soit pas inférieur à 30 jours et qui ne puisse en aucun cas dépasser 90 jours (article 6, point 7). Le droit français comporte tout d'abord une « procédure de débat public », qui dure en principe quatre mois au maximum, ce délai pouvant être porté à six mois par décision motivée de la Commission nationale du débat public. Après la fin du débat public, s'ouvre une phase de « concertation avec le public », avant « l'enquête publique », de un à deux mois en principe, voire trois mois par décision motivée du commissaire enquêteur. Les délais mentionnés par la Commission européenne correspondent en fait à la seule procédure d'enquête publique. Cette suggestion est d'autant plus paradoxale que le projet de directive prolonge les études d'impact – rebaptisées « rapports sur les incidences environnementales » – pour qu'elles durent trois mois, prolongés de trois mois dans certains cas complexes (article 8, point 3), alors que le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 limite actuellement le délai à 35 jours.

Allonger nettement les étapes purement administratives et sabrer le temps consacré à la participation du public est l'inverse du message que la construction européenne doit adresser à nos concitoyens !

3. Le transfert de responsabilité du pétitionnaire vers l'administration est particulièrement net dans le nouveau régime institué pour le cadrage initial de l'évaluation, mais il apparaît aussi ailleurs.

3. a) Le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 a introduit le « *cadrage préalable de l'étude d'impact* » que le maître d'ouvrage peut demander à l'autorité compétente sur le fond.

Le projet publié le 26 octobre étendrait le cadrage préalable, rendu obligatoire, pour ajouter des éléments techniques très précis comme « *les solutions de substitution raisonnables en rapport avec le projet proposé et leurs caractéristiques spécifiques* », ou encore « *les éléments environnementaux visés à l'article 3 susceptibles d'être affectés de manière notable* » et « *les informations à soumettre en rapport avec les caractéristiques spécifiques d'un projet donné ou d'un type de projet* » (article 5, point 2). Autant d'éléments techniques dont l'élaboration devrait précisément reposer sur le pétitionnaire. De surcroît, le cadrage préalable actuel relève d'un simple avis technique ; il deviendrait une décision engageant la responsabilité de l'administration. En effet, l'autorité compétente devrait justifier par les circonstances nouvelles toute demande d'informations

complémentaires adressée au maître d'ouvrage. Celui-ci pourrait donc s'abstenir d'analyser tel impact de son projet, au motif que l'administration aurait omis de le mentionner dans le cadrage préalable.

Une pareille évolution serait inacceptable.

3. b) Une évolution comparable du droit apparaît à plusieurs reprises tout au long de la directive proposée, jusque dans l'article 8, consacré à la décision d'autorisation, où il est écrit que « *l'autorité compétente achève son évaluation des incidences sur l'environnement du projet* » (point 3, alinéa premier de l'article). Ainsi, d'après le projet de la Commission européenne, c'est l'autorité administrative qui achève l'évaluation des incidences environnementales, pas le maître d'ouvrage.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2012) 628 modifiant la directive 2011/92/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Texte E 7828),
- ④ Rappelle que la législation européenne a été modifiée par la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, du 13 décembre 2011, entrée en vigueur le 17 février 2012 ;
- ⑤ Fait valoir que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II » a fait l'objet de trois décrets d'application entrés en vigueur le 1^{er} juin 2012, notamment le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement et le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements ;
- ⑥ Observe que cette évolution récente n'a pas encore pu être évaluée ;
- ⑦ Souligne que la nouvelle proposition tend à modifier très sensiblement la portée de l'évaluation en ajoutant l'ensemble des chantiers de démolition au champ couvert jusqu'à présent – qui se limitait implicitement à certains d'entre eux – et en étendant les problématiques environnementales pour prendre en compte la biodiversité, le changement climatique et l'exposition aux catastrophes d'origine naturelle ou humaine ;
- ⑧ Observe que le texte proposé aurait en particulier pour effet d'imposer au maître d'ouvrage une obligation inédite consistant à élaborer un scénario « de référence » décrivant l'évolution possible de l'état de l'environnement ; qu'elle rend de fait obligatoire l'examen au cas par cas, facultatif jusqu'à présent ; qu'elle impose à l'administration d'opérer désormais un « cadrage préalable » systématique de l'évaluation environnementale engageant sa responsabilité, alors que la procédure facultative actuelle n'est qu'un simple avis technique ;
- ⑨ Remarque l'apparition à plusieurs reprises dans la proposition de phrases ou membres de phrase transférant pour partie à l'administration la responsabilité de conduire ou d'achever une évaluation des incidences environnementales ;

- ⑩ Souligne que la proposition impose de recourir à un expert, ou à l'un des « comités d'experts nationaux » dont la composition reste totalement imprécise ;
- ⑪ Souligne que la proposition comporte des délais qui allongent l'ensemble de la procédure, tout en raccourcissant de manière spectaculaire le temps laissé à l'intervention du public ;
- ⑫ Souligne que, d'après l'étude d'impact législatif établie par la Commission européenne en vue de la directive 2011/92/UE, une évaluation des incidences environnementales durait en moyenne 11,6 mois, la plupart des évaluations durant entre 5 et 27 mois ;
- ⑬ Demande en conséquence :
- ⑭ – que toute révision des textes européens dans ce domaine soit repoussée jusqu'à ce que l'expérience permette d'apprécier les conséquences du régime institué par la directive 2011/92/UE dans sa rédaction du 13 décembre 2011 ;
- ⑮ – qu'une révision ultérieure évite de mettre des dépenses supplémentaires à la charge de maître d'ouvrage ou de l'administration ;
- ⑯ – qu'en tout état de cause, les responsabilités actuelles de chaque intervenant soient maintenues ;
- ⑰ – que les délais de mise en œuvre ménagent aux États membres le maintien d'une marge d'appréciation ;
- ⑱ – que le Gouvernement défende et fasse valoir ces orientations auprès des institutions européennes.