

EDITORIAL

Chers toutes et tous,

Un point concernant l'urbanisme a semblé nécessaire suite au verdissement du cadre législatif et réglementaire de l'aménagement de notre territoire.

Tenant l'accroissement de nos activités en conseil et contentieux dans ce domaine, un confrère spécialisé en droit de l'urbanisme a rejoint notre équipe, Maître Aurélien Robert, titulaire d'un Master II en droit de la construction et de l'aménagement urbain.

Tout le cabinet se joint à moi pour vous souhaiter de belles fêtes de fin d'année.

Bonne lecture.

Maître Chantal GIL-FOURRIER
*Spécialiste en droit commercial et
droit public*

La prise en compte de la notion de développement durable dans le droit de la construction et de l'aménagement du territoire – Retour sur les lois du 3 août 2009 et 12 juillet 2010.

Qu'elles qu'en soient les sources, publiques ou privées, qu'ils soient régionaux ou mondiaux, de nombreux textes ayant une valeur plus ou moins contraignante pour la Communauté internationale, témoignent régulièrement de la dégradation continue de l'état de l'environnement.

C'est finalement la Communauté internationale qui s'est attachée la première à essayer de définir le concept de « développement durable » comme « *un mode de développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs¹* ».

Cette notion, qui a cheminé dans les « circuits » législatifs et réglementaires de tous les pays de la Communauté Internationale, s'est traduite par l'entrée en vigueur, en France, des lois dites Grenelle des 3 août 2009 et 12 juillet 2010.

Les lois Grenelle I et II ont renforcé la prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire et plus particulièrement dans le domaine de l'urbanisme.

¹ Rapport de Brundtland, publication rédigée en 1987 par la Commission Mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, utilisée comme base au Sommet Planète Terre.

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle, du 3 août 2009 (dite Grenelle I), fixe des objectifs qualitatifs et quantitatifs à l'action de l'Etat dans le domaine de l'environnement pour les années à venir. C'est un texte fondateur et particulièrement important qui contient les grandes orientations de la France en matière de logement, de transport et d'énergie avec pour objectif premier de préserver l'environnement et le climat.

La loi va permettre d'adapter notre droit aux nouvelles exigences définies par le projet de loi de programme et achèvera ainsi la traduction législative du Grenelle de l'environnement. Pour cela elle :

- renforce l'exigence de diagnostic de performance énergétique (notamment des logements d'habitation)
- entame une modification importante du Code de l'urbanisme pour l'adapter aux enjeux du développement urbain durable (avec notamment la notion d'éco-quartiers)
- adapte la législation actuelle afin de privilégier des modes de transport durables et d'en réduire les nuisances
- renforce la planification des énergies renouvelables dans le respect des enjeux de qualité de l'air et de prise en compte du changement climatique
- étend le dispositif des certificats d'économie d'énergie
- encadre le développement des dispositifs expérimentaux de stockage de CO2.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) tend, quant à elle, à :

- améliorer la performance énergétique des bâtiments
- modifier le Code de l'urbanisme
- développer les modes de transports collectifs urbains et péri-urbains
- réduire la consommation énergétique
- prévenir les émissions de gaz à effet de serre
- protéger la biodiversité
- réduire les expositions aux nuisances sonores et lumineuses
- réduire les déchets
- imposer la prise en compte de l'environnement dans les entreprises et en matière de consommation
- réformer les études d'impact et les enquêtes publiques.

Les Schémas de Cohérence Territoriales (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU), nouveaux outils de planification urbaine depuis la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, doivent désormais assurer, notamment, l'équilibre entre renouvellement urbain et maîtrise du développement, et utilisation économe des espaces naturels et agricoles ; de contribuer à la maîtrise de l'énergie, à la préservation de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, ... (*article L 121-1 du Code de l'urbanisme*).

L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme contribue donc à lutter contre le changement climatique, à la maîtrise de l'étalement urbain.

Le renforcement de la portée environnementale de ces outils s'inscrit dans un processus d'émergence d'une conscience environnementale amorcée dès les années 70.

L'émergence de cette conscience environnementale a conduit à l'apparition du terme urbanisme « durable », prolongement naturel des principes fondateurs du développement durable appliqués à la question urbaine.

Mais au-delà de ce que certains pourraient associer à un simple et éphémère effet de mode, l'émergence de ce concept s'inscrit dans un processus législatif engagé depuis plusieurs décennies.

La loi Grenelle II, plus qu'un aboutissement, constitue une nouvelle étape dans ce processus d'intégration de la dimension écologique dans le cadre législatif français.

Très loin des premiers objectifs assignés aux plans d'occupation des sols (POS), les plans locaux d'urbanisme (PLU) se voient renforcés dans leur rôle d'outil d'aménagement du territoire et dans leur vocation environnementale.

La loi Grenelle II a considérablement renforcé la prise en compte de la biodiversité dans l'aménagement du territoire.

Les enjeux de ces lois, sont avant toute chose de concilier les besoins en urbanisme avec les besoins des populations.

Toutes les règles d'urbanisme qu'elles soient nationales, régionales ou locales sont touchées par la réforme des lois Grenelle.

I – LES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE (DTADD)

Le changement de dénomination des directives d'aménagement s'accompagne d'un renforcement de leurs objectifs en matière de développement durable et de continuité écologique.

Les DTADD ont ainsi vocation à déterminer les objectifs et orientations de l'Etat en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des

paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines (*nouvel article L. 113-1 du Code de l'urbanisme*²).

Le projet de DTADD est élaboré par l'Etat, la loi n'envisage plus l'hypothèse d'une initiative de la région³, mais reste soumis à la contrainte d'une évaluation environnementale. En revanche, une enquête publique n'est plus requise.

Le décret du 23 août 2012, pris en application de la loi Grenelle II, renforce à compter du 1^{er} février 2013 les exigences relative au contenu de cette évaluation. Il conviendra en particulier, de définir les indicateurs ainsi que les critères et modalités retenus pour l'analyse des résultats devant permettre de suivre les effets du document afin d'identifier, à un stage précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. En outre, la justification du choix opéré se fera au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document concerné⁴.

II – LES SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT)

L'article 17 de la loi du 12 juillet 2010 réforme en profondeur les SCOT et en fait un document d'urbanisme plus directif et plus prospectif vis-vis notamment des PLU.

De nouveaux objectifs de développement durable lui sont assignés en matière environnementale mais aussi dans le domaine des transports et de l'équipement commercial.

Le décret du 23 août 2012, pris en application des *articles L. 121-10 et L. 300-6 du Code de l'urbanisme* modifiés par la loi Grenelle II, renforce les exigences sur le contenu de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Il s'agit des mêmes objectifs et des mêmes enjeux que ceux insérés dans l'évaluation environnementale prévue pour les directives territoriales d'aménagement et de développement durable⁵.

III – LE PLAN LOCAL D'URBANISME

Font l'objet d'une évaluation environnementale les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de la *directive n°2011/42/CE du 27 juin 2011*, 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 ils doivent être réalisés.

2 Créé par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, article 13, I.

3 Nouvel article L. 113-2 al 1er créé par la loi du 12 juillet 2010, article 13, I.

4 Article R. 111-28 du Code de l'urbanisme modifié par le Décret n°2012-995 du 23 août 2012, article 9.

5 Article R- 122.2 du Code de l'urbanisme modifié par le décret n°2012-995 du 23 août 2012, article 6.

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a complété la liste des documents soumis à évaluation environnementale en ajoutant les PLU comportant les dispositions des plans de déplacements urbains mentionnés aux **articles L. 1214-1 et suivants du code des transports**⁶. Cette disposition est applicable depuis le 14 juillet 2010.

Le décret du 23 février 2012 précise la liste élargie des documents qui, à compter du 1^{er} février 2013, sont systématiquement soumis à une évaluation environnementale et ceux qui y sont soumis dans le cadre d'un examen au cas par cas, tel est notamment le cas des PLU dès lors qu'il est établi qu'ils sont susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement⁷.

Toutefois, il exclut certaines procédures en cours à cette date. Ainsi, l'obligation ne concerne pas les PLU en cours d'élaboration ou de révision lorsque le débat sur le PADD est organisé avant le 1^{er} février 2013, ni les mises en comptabilité procédant, le cas échéant, aux adaptations nécessaires d'un règlement ou d'une servitude mentionnée à **l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme** si la réunion conjointe des personnes publiques associées a eu lieu à cette date⁸.

Le même **décret du 23 août 2012** précise que le rapport de présentation du PLU doit être proportionné à l'importance du PLU, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

Par ailleurs, le texte ajoute qu'en cas de modification ou de révision du PLU, le rapport est complété, le cas échéant, par l'exposé des motifs des changements apportés⁹.

La personne publique qui élabore un des documents d'urbanisme mentionnés à l'article **L. 121-10 du Code de l'urbanisme** transmet pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement (c'est-à-dire le Préfet de département en ce qui concerne le PLU) le projet de document et son rapport de présentation.

Le Préfet est consulté en tant que de besoin sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental.

A noter que le **décret du 23 août 2012**, applicable à compter du 1^{er} février 2013, précise que lorsqu'une déclaration de projet adoptée par l'Etat procède, dans le cadre de la mise en compatibilité d'un PLU, aux adaptations nécessaires d'un règlement ou d'une servitude mentionné à **l'article L. 300-6 alinéa 2 du Code de l'urbanisme**, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement est celle qui est consultée sur l'évaluation environnementale de ce règlement ou de cette servitude.

Dans les cas où, l'autorité administrative compétente en matière d'environnement est également compétente pour l'adoption de la déclaration de projet concernée, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement est le Préfet de région si le Préfet de département est l'auteur de la déclaration de projet ou la formation d'autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) si le Préfet de région est l'auteur de la déclaration de projet¹⁰.

6 Article L. 121-10, II, 1^o, b, créé par la loi du 12 juillet 2010, article 16.

7 Article R. 121-14 du Code de l'urbanisme modifié par le décret n°2012-995 du 23 août 2012, article 1er.

8 Article 11 du décret n°2012-995 du 23 août 2012.

9 Article R. 123-2-1 du Code de l'urbanisme modifié par le décret n°2012-995 du 23 août 2012, article 7.

10 Article R. 121-15, I, al. 6 et 7 modifié par le décret du 23 août 2012, article 3.

Il s'agit d'un avis simple distinct de l'avis de l'Etat prévu aux **articles L. 122-8 et L. 123-9 du Code de l'urbanisme**, qui n'est pas limité aux seules préoccupations d'environnement.

La consultation obligatoire du Préfet est effectuée 3 mois au plus tard avant l'ouverture de l'enquête publique. En pratique, lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLU soumis à cette procédure, le Préfet est saisi sur le document arrêté.

Lorsque l'évaluation est exigée à l'occasion d'une modification, d'une mise en compatibilité ou d'une révision simplifiée, l'avis de l'autorité environnementale requis à ce titre fait l'objet d'une demande particulière.

Le décret du 23 août 2012 précise que, dans le cadre d'un examen au cas par cas, l'autorité compétente en matière d'environnement est saisie après le débat relatif aux orientations du PADD lorsque l'élaboration ou la révision d'un PLU porte atteinte aux orientations du PADD¹¹

IV – LES CARTES COMMUNALES

La Loi Grenelle II a également touché les cartes communales en organisant le renforcement des obligations de l'Etat en matière d'information sur les risques de pollution des sols, selon des modalités qui restent à préciser par un décret d'application.

Le Préfet doit rendre publiques les informations dont il dispose et le risque de pollution doit être pris en compte dans les documents d'urbanisme lors de leur élaboration ou de leur révision¹².

Le Préfet doit également porter à la connaissance des communes ou EPCI compétents, le plan régional de l'agriculture durable lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme¹³ et il en va de même du plan pluriannuel régional de développement forestier en applications des nouvelles dispositions des articles L. 122-1 et suivants du nouveau Code forestier.

Avant la loi Grenelle II, le droit de l'urbanisme ne soumettait pas les cartes communales à l'obligation générale d'évaluation environnementale.

Le décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 a partiellement remédié à ce qui semble être une lacune dans la transposition de **la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001** relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement en soumettant les cartes approuvées à compter du 2 mai 2011 à une évaluation sur leurs incidences sur les sites Natura 2000 en application des dispositions de **l'article L. 414-4, III, 1° du Code de l'environnement**.

La mesure concerne les cartes communales qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements susceptibles d'affecter durablement un tel site¹⁴.

11 Article R. 121-14-1, II, 1° du Code de l'urbanisme.

12 Article L. 125-6 du code de l'environnement créé par la loi n°2012-788 du 12 juillet 2010, article 188.

13 Article L. 111-2-1 al 6 du code rural créé par la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010, article 51, I, 1°.

14 Article R. 414-19, I, 2° du Code de l'environnement

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a élargi le champ d'application de l'obligation d'évaluation environnementale en complétant la liste prévue à *l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme*¹⁵. Son décret d'application précise les catégories de cartes communales qui seront soumises à cette obligation à compter du 1^{er} février 2013. Il s'agit :

- des cartes communales dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000 (évaluation systématique) ;
- des cartes communales des communes limitrophes d'un territoire comprenant en tout ou partie un site Natura 2000, s'il est établi, après examen au cas par cas qu'elles sont susceptibles de l'affecter de manière significative, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés.

Dans pareilles hypothèses, le Préfet de région est l'autorité compétente en matière d'environnement en ce qui concerne les cartes communales¹⁶.

La réforme des documents d'urbanisme opérée par les lois Grenelle a également placé la Région au cœur de la nouvelle politique d'urbanisme.

En effet, bien que l'ensemble des collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire, seules les régions sont consultées de façon obligatoire lors de la définition de la politique nationale.

A ce titre, les régions sont confrontées à plusieurs problématiques :

- Héliotropisme (correspondant à un phénomène mondial) ;
- Création d'emplois ;
- Contraintes environnementales ;

Pour pallier à ces contraintes, les régions disposent de compétences propres qui leur permettent d'élaborer divers schémas :

➤ **Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire**

Elles élaborent un **schéma régional d'aménagement et de développement du territoire** (SRADT), qui fixe les orientations à moyen terme en matière de développement durable. Ce document définit notamment les objectifs de localisation des grands équipements et veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des autres collectivités.

Sans être opposable aux particuliers, basé sur un état des lieux partagé, évaluant la demande et les besoins présents et futurs, et non seulement l'offre, il définit pour les aménageurs partenaires des régions et de l'État les principaux objectifs relatifs à une localisation plus cohérente des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général, afin que ceux-ci concourent mieux à l'efficacité des services publics.

Il doit prendre en compte les « zones en difficulté » et encourager les projets économiques permettant un développement plus harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux.

¹⁵ Article L. 212-10, II, 2° du Code de l'urbanisme modifié par la loi n°2012-788 du 12 juillet 2010, article 16.

¹⁶ Article R. 121-15, I, 4° du Code de l'urbanisme.

Ce schéma est élaboré pour une période de 5 années par le Conseil Régional sous l'égide du Préfet de Région et intègre le schéma régional de transport.

➤ **Contrats de projet Etat – Région**

Les régions signent avec l'Etat les « **contrats de projet Etat-région** » recensant les actions qu'ils envisagent de mener ensemble. Se substituant aux contrats de plan Etat-région, leur calendrier est aligné sur celui de la politique régionale européenne (fonds structurels).

➤ **Schémas régional des infrastructures**

Elles élaborent un **schéma régional des infrastructures** et des transports. Les régions organisent des services de transport routier non urbain des personnes et constituent l'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la région (trains express régionaux, dits TER), à l'exception de l'Île-de-France.

➤ **Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables**

Le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables est l'un des schémas d'aménagement territorial créé par la loi du 12 juillet 2010.

Il doit respecter le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et fixe les ouvrages à créer ou à améliorer pour atteindre les objectifs du schéma régional du climat de l'air et de l'énergie et fixe les coûts prévisibles et qui concourent à la réalisation de ces objectifs.

➤ **Schéma régional du climat de l'air et de l'énergie**

Le Schéma régional du climat, de l'air de l'énergie créé par les lois Grenelle I et II, il doit intégrer dans un seul et même cadre divers documents de planification ayant un lien fort avec l'énergie et le climat, qu'étaient notamment les schémas éoliens et les schémas de service collectif de l'énergie.

Il est mis en œuvre et conduit par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional, en concertation avec les acteurs concernés pour définir des objectifs quantitatifs et qualitatifs à l'échelle de chaque région.

Il définit notamment les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie ;

- les orientations permettant, pour atteindre les normes de qualité de l'air, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets ;
- les normes de qualité de l'air propres à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient ;
- les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre (par zones géographiques) en matière de « valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération, notamment alimentées à partir de biomasse », conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat.

À ce titre, le SRCAE vaut schéma régional des énergies renouvelables. Les régions peuvent intégrer à leur SRCAE le Plan climat-énergie territorial

➤ **Schéma régional de cohérence écologique**

Le schéma régional de cohérence écologique initié par la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 en son article 121 (codifié dans les articles L.371-1 et suivants du code de l'environnement) et a été mis en place dans le cadre de la démarche concertée du Grenelle de l'environnement, dont un des objectifs est d'élaborer un nouvel outil d'aménagement du territoire en faveur de la biodiversité.

L'État et la Région pilotent ensemble l'élaboration de ce Schéma, en association avec un comité régional « trames verte et bleue », regroupant l'ensemble des acteurs locaux concernés (collectivités territoriales et leurs groupements - État et ses établissements publics - organismes socio-professionnels et usagers de la nature - associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la nature et gestionnaires d'espace naturels - scientifiques et personnalités qualifiées).

➤ **L'Agenda 21 local**

« **L'Agenda 21 local** » est l'un des outils de transcription dans la réalité de la notion de développement durable.

S'il s'agit d'un plan d'actions programmées et correspond aux plans de développement durable mis en place par les collectivités territoriales et qui fixe un projet de territoire pour dix ou quinze ans, basé sur une gestion économe, équitable et intégrée au territoire, il doit répondre à des enjeux pour le futur.

En France, un cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable a été élaboré, à l'initiative du Ministère en charge du développement durable par un réseau de collectivités et d'acteurs (ministère, institutions, associations) pour fixer les grands principes d'actions. Il retient 5 finalités essentielles du développement durable, auxquels les projets doivent répondre :

- Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère
- Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
- Épanouissement de tous les êtres humains
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
- Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

* * *

Si la réforme des documents d'urbanisme par les lois Grenelle I et II marque l'obligation de prendre en compte, par les pouvoirs publics, des questions environnementales, il n'en demeure pas moins que ces lois auront profondément réformé le droit des enquêtes publiques et des études d'impact.

V – S'AGISSANT DES ENQUÊTES PUBLIQUES

Trois décrets fondamentaux sont entrés en vigueur le 1er juin 2012.

La réforme de l'enquête publique et des études d'impact est une mesure phare issue du Grenelle de l'Environnement. Sa mise en œuvre était cependant suspendue à des décrets d'application, publiés au Journal Officiel le 30 décembre 2011. Ces décrets sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2012.

La loi Grenelle II a regroupé les enquêtes publiques en deux catégories principales : l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, régie par le Code de l'environnement, et l'enquête d'utilité publique, régie par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le **décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011** portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement précise les conditions d'organisation et les modalités de publicité de l'enquête publique.

Ce décret donne plus de poids à l'avis du public et la participation en amont du projet se précise, même celle-ci n'est toujours pas obligatoire. Le cas échéant, le dossier d'enquête devra comporter un bilan du débat public ou de la concertation préalable.

Le **décret n° 2011-2021 du 29 décembre 2011** déterminant la liste des projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du code de l'environnement met en application l'expérimentation prévue par la loi Grenelle 2 en matière d'information du public via les technologies de l'information et de la communication.

La loi dite « Grenelle 2 » a prévu que les projets qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine soient précédés d'une étude d'impact.

Enfin, le **décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011** portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements précise les projets concernés. En fonction de seuils qu'il définit, ce décret impose soit une étude d'impact obligatoire en toutes circonstances, soit une étude d'impact au cas par cas, après examen du projet par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement. Toute étude d'impact inclut désormais une présentation du projet.

Les points essentiels de la réforme sont les suivants :

- Sur la composition du dossier d'enquête publique, il est prévu à **l'article R.123-8 du Code de l'environnement**, que le dossier comporte un bilan du débat public ou de la concertation préalable si le projet, plan ou programme en a fait l'objet (tel est l'exemple en cas de révision d'un PLU).

Ces décrets améliorent clairement l'accès au public et son information. En effet, dès la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête, toute personne peut, sur sa demande et à ses frais, obtenir communication du dossier d'enquête publique auprès de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête.

- Il est fixé à ***l'article R. 123-7 du Code de l'environnement*** les modalités de l'enquête publique unique réalisée en application des dispositions de ***l'article L. 123-6 du Code de l'environnement*** dans sa rédaction issue de la loi Grenelle II selon lequel lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins relève de l'enquête « *Bouchardeau* », il peut être procédé à une enquête unique.

Ainsi, le dossier soumis à enquête publique unique comporte les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises, ainsi qu'une note de présentation non technique du projet. L'enquête unique fait l'objet d'un registre d'enquête unique, d'un rapport unique du commissaire enquêteur, ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises.

- Dans le cadre de la réunion d'information et d'échange avec le public, il est prévu que les observations du responsable du projet, plan ou programme produites à l'issue de cette réunion sont annexées par le commissaire enquêteur au rapport de fin d'enquête.
- ***L'article R. 123-22 du Code de l'environnement*** précise les modalités de poursuite de l'enquête publique à la suite de sa suspension par la personne responsable du projet. En effet, en application des dispositions du ***nouvel article L. 123-14 du Code de l'environnement*** issues de la loi Grenelle II, la personne responsable du projet peut suspendre l'enquête dès lors qu'elle estime nécessaire d'apporter des modifications substantielles au projet.

Il est prévu que l'enquête publique poursuivie à la suite d'une suspension soit menée, si possible, par le même commissaire enquêteur.

Elle fait l'objet d'un nouvel arrêté d'organisation, d'une nouvelle publicité, et, pour les projets, d'une nouvelle information des communes. L'enquête est prolongée d'une durée d'au moins 30 jours.

Le dossier d'enquête initial est complété dans ses différents éléments et comprend notamment une note expliquant les modifications substantielles apportées au projet, et lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact ou l'évaluation environnementale intégrant ces modifications ainsi que l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement.

- Selon les nouvelles dispositions de ***l'article L. 123-14 du code de l'environnement*** issues du Grenelle II, au vu des conclusions du commissaire enquêteur, la personne responsable du projet peut également demander à l'autorité chargée de l'organiser l'ouverture d'une enquête complémentaire.

Il est précisé par ***l'article R. 123-23 du Code de l'environnement*** que cette enquête porte sur les avantages et inconvénients des modifications pour le projet et pour l'environnement. Elle est d'une durée minimale de 15 jours et est ouverte dans les conditions fixées aux ***articles R. 123-9 à R. 123-12 du Code de l'environnement*** relatifs à l'organisation, aux jours et heures et à la publicité de l'enquête et à l'information des communes.

- Le rôle du commissaire enquêteur est également renforcé. Ainsi par décision motivée, le commissaire enquêteur peut prolonger l'enquête publique pour une durée maximale de 30 jours (contre 15 jours auparavant), notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête.

- Il est également prévu à *l'article R. 123-20 du Code de l'environnement* qu'à réception des conclusions du commissaire enquêteur, dès lors que l'autorité compétente pour organiser l'enquête constate une insuffisance ou un défaut de motivation des conclusions du commissaire enquêteur susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, elle peut en informer le président du Tribunal administratif dans un délai de 15 jours.

Si l'insuffisance ou le défaut de motivation est avéré, le président du Tribunal administratif dispose de 15 jours pour demander au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions. En l'absence d'intervention de la part du président du Tribunal administratif dans ce délai, la demande est réputée rejetée. Cette décision n'est, par ailleurs, pas susceptible de recours.

- Enfin, les décrets d'application de juin 2012 définissent les conditions d'indemnisation du commissaire enquêteur et introduisent un recours administratif préalable obligatoire à la contestation d'une ordonnance d'indemnisation d'un commissaire enquêteur¹⁷.

VI – S'AGISSANT DES ETUDES D'IMPACT

L'un des apports réels de la réforme est de fixer une liste exhaustive des ouvrages aménagements et travaux soumis à étude d'impact. Cette nouvelle présentation est beaucoup plus lisible et, même si le contour de certaines rubriques peut paraître un peu flou, elle permet globalement de déterminer aisément si un projet est soumis à étude d'impact. Le seuil financier de 1.900.000 euros, qui constituait l'un des critères de base de l'ancien champ d'application, est abandonné et remplacé par des seuils techniques spécifiques à chaque catégorie de projets.

La nouvelle nomenclature s'accompagne de la création d'une procédure de «cas par cas» qui vient remplacer l'ancienne notice d'impact, supprimée par la réforme.

Elle concerne des projets dont l'impact sur l'environnement ne justifie pas nécessairement une étude d'impact mais qui doivent faire l'objet d'une procédure d'examen particulier en raison de la nature du projet, de sa localisation ou de la sensibilité du milieu.

Les maîtres d'ouvrage ou pétitionnaires des projets soumis à la procédure de cas par cas doivent fournir à l'autorité environnementale une demande comportant notamment une description des caractéristiques principales du projet et de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés ainsi que des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement.

La nouvelle procédure de cadrage préalable, prévue à *l'article R.122-4 du Code de l'environnement*, va beaucoup plus loin qu'auparavant. Désormais, le pétitionnaire peut demander à l'autorité compétente pour statuer sur sa demande d'émettre un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact.

¹⁷ Articles R. 123-25 à R. 123-27 du Code de l'environnement

Lorsqu'il formule sa demande d'avis, le pétitionnaire doit au minimum préciser les caractéristiques principales de l'ouvrage, les enjeux et impacts environnementaux et, le cas échéant, les liens fonctionnels du projet avec le reste du programme de travaux.

L'administration rend ensuite un avis dans lequel elle doit préciser les éléments permettant d'ajuster le contenu de son étude d'impact à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du projet sur l'environnement ou la santé humaine.

Cet avis indique notamment:

- Les zonages, schémas et inventaires relatifs à la ou aux zones susceptibles d'être affectées par le projet;
- Les autres projets connus avec lesquels les effets cumulés devront être étudiés;
- La liste des organismes susceptibles de fournir au pétitionnaire des informations environnementales utiles à la réalisation de l'étude d'impact.

L'étendue de ce cadrage engage sérieusement l'administration. Néanmoins, le pouvoir réglementaire a entendu limiter sa responsabilité en rappelant expressément que l'avis émis ne remettait pas en cause la responsabilité du pétitionnaire quant à la qualité et au contenu de l'étude d'impact. Autrement dit, il n'est pas question d'abuser des efforts de l'administration.

Cependant en cas de délivrance d'une autorisation illégale fondée par exemple sur une étude d'impact erronée ou insuffisante, la responsabilité de l'administration, même si elle est atténuée par la propre faute du demandeur, pourra, comme c'est déjà le cas aujourd'hui (**CE 28 juillet 1993, SARL Bau Rouge, n°116943**), être engagée.

Si l'erreur résulte directement d'une information erronée délivrée par l'administration, sa part de responsabilité sera non négligeable.

L'article R.122-3 du Code de l'environnement, actuellement en vigueur, prévoit que l'étude d'impact doit contenir :

- la dénomination du ou des auteurs de l'étude ;
- une analyse de l'état initial du site et de son environnement ;
- une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement ;
- les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu ;
- les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ;
- une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement ;
- un résumé non technique.

Ces éléments généraux sont adaptés voire complétés en ce qui concerne certains projets spécifiques comme les installations classées pour la protection de l'environnement ou les infrastructures de transport. Par ailleurs, lorsque le projet est intégré à un programme de travaux réalisés simultanément, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme.

Si en revanche la réalisation du programme est fractionnée dans le temps, l'étude d'impact de chacune des phases de ce programme doit comporter « une appréciation des impacts de l'ensemble du programme ».

Pour conclure, les nouveaux dispositifs mis en place par les deux lois Grenelle mettent les collectivités locales au cœur de l'action : urbanisme, transports, énergie, climat, biodiversité, déchets. Force est de constater qu'en contre partie, ces lois associent tous les acteurs locaux dans la démarche environnementale mais accentue la responsabilité des collectivités locales.