

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Bâtiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

Promulguée le 12 juillet 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » est un texte d'application et de territorialisation du Grenelle de l'environnement et de la loi Grenelle 1, qui décline pour six domaines majeurs les objectifs entérinés par le premier volet législatif.

Dans le domaine « Gouvernance », la Loi (titre V) poursuit l'objectif de faciliter l'information et la concertation dans la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans les plans, programmes et projets des collectivités territoriales.

Les 5 fiches décryptage du domaine « gouvernance » concernent les mesures suivantes :

- La rationalisation du régime des **études d'impact** (Fiche n°1) et la transposition définitive de la directive européenne de 1985.
- La refonte des **procédures d'enquêtes publiques** (Fiche n°2) dans une optique de simplification du droit existant.
- Un ensemble de dispositions visant à améliorer **l'information et la concertation** (Fiche n°3) lors de la mise en œuvre de projets par les collectivités territoriales.
- La reconnaissance des **projets territoriaux de développement durable** (Fiche n°4) élaborés et mis en œuvre dans le cadre de démarches volontaires par les collectivités territoriales.
- L'obligation de présenter pour les « grandes » collectivités territoriales un **rapport sur le développement durable** (Fiche n°5) avant le débat budgétaire.

Études d'impact

(Articles 230-233)

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Batiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

L'étude d'impact est un document devant permettre d'apprécier et d'évaluer l'impact à court, moyen et long terme de certains projets sur l'environnement et ce en amont de la prise de décision. La simplification des études d'impact est à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Elle découle à la fois de la transposition de la directive du 27 juin 1985¹ et des mises en demeure de la Commission européenne et des travaux issus des tables rondes du Grenelle de l'environnement. La loi Grenelle 2 élargit le champ de l'étude d'impact en simplifiant les types de projets concernés en fonction de critères techniques et seuils définis par un décret en Conseil d'État à venir. Tout en élargissant son contenu, elle renforce les moyens de contrôle de l'administration sur l'ensemble des projets soumis à étude d'impact.

Ce que dit le texte...

La loi Grenelle 2, par son article 230, définit **le champ d'application, les critères et le contenu des études d'impact, ainsi que les modalités de décision de l'autorité compétente**. Dix articles du Code de l'environnement (art. L 122-1 et suivants) sont modifiés ou créés.

La nouvelle rédaction de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement s'organise 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).

Un champ d'application redéfini

Sont précédés d'une étude d'impact, « les projets de travaux, d'ouvrages, ou d'aménagement publics et privés qui par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine ». La loi précise que lorsque ces projets concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou

d'ouvrages, et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacun des projets doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. Lorsque des travaux sont réalisés par des maîtres d'ouvrage différents, ceux-ci peuvent demander à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement de préciser les autres projets du programme, dans le cadre de l'article L 122-1-2 du code de l'environnement (CE).

Le seuil financier de 1,9 million d'euros, dispensant d'étude d'impact les « petits » projets, n'existe plus. L'évolution majeure tient à ce que l'étude d'impact concerne aussi désormais les incidences notables sur la santé humaine. La loi aligne le champ d'application de l'étude d'impact avec celui des enquêtes publiques (L 123-2 du CE) à l'exception des ZAC et des projets ayant un caractère temporaire ou une faible importance dont la liste sera établie par décret (cf. fiche enquête publique).

1 - Directive 85/337/CEE relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement...

Un décret en Conseil d'État définira les catégories de projets qui seront soumis à étude d'impact « en fonction de critères et de seuils déterminés par la loi, et, le cas échéant après examen au cas par cas ». Ce décret apportera aussi des éléments sur le contenu de l'étude d'impact, et les conditions dans lesquelles le ministre chargé de l'environnement peut se saisir ou être saisi, pour avis, de toute étude d'impact. Il précisera « celles 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 notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ». Ainsi, le décret devrait fixer une liste exhaustive de décisions d'autorisations ou d'approbation concernées par cette disposition.

Un contenu des études d'impact renforcé

En application de l'article L 122-3 du Code de l'environnement, un décret en Conseil d'État fixe notamment le contenu de l'étude d'impact qui comprend :

- au minimum une description du projet ;
- une analyse de l'état initial de la zone susceptible d'être affectée et de son environnement ;
- une analyse « des effets du projet à la fois sur l'environnement et sur la santé humaine, y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus » ;
- les mesures proportionnées envisagées pour éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ;
- une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine ;
- « 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 ».

En outre, pour les infrastructures de transport, elle 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'évi-

ter. Elle comprend un résumé non technique présentant toutes les informations exigées afin de renforcer le principe d'information du citoyen.

La procédure de décision

• Un cadrage préalable encadré

Le maître d'ouvrage peut demander à l'autorité compétente pour prendre la décision un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. Cet avis, dont le contenu sera défini en Conseil d'État, indiquera notamment le niveau de précision des informations que doit contenir l'étude d'impact ainsi que les zonages, schémas et inventaires relatifs au lieu du projet. L'autorité compétente pour prendre la décision consulte l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. Ces précisions n'empêchent pas l'autorité compétente de faire compléter le dossier de demande d'autorisation et ne préjuge pas de la décision prise à l'issue de la procédure.

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

• La décision

Pour les catégories d'opérations soumises à étude d'impact un « dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ». Pour les catégories relevant d'examen au cas par cas, le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage saisit cette autorité sur la base d'un dossier présentant le projet.

La décision de l'autorité compétente « prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public ». Cette décision fixe les mesures à la charge du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine, et les modalités de suivi.

Sauf dispositions spécifiques liées à certaines procédures (ZAC, DPU, ...) et sous réserve du secret de la défense nationale, l'autorité compétente rend publiques la décision, et les informations relatives à la teneur et aux motifs de celle-ci, aux conditions dont elle est assortie, aux différentes mesures précitées, aux processus de participation du public et aux lieux de consultation de l'étude d'impact.

Lorsqu'un projet n'est soumis à aucune procédure d'enquête publique ou de consultation du public, le pétitionnaire(ou le maître d'ouvrage) met à la disposition du public, avant tout décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution, l'étude d'impact du projet, la demande d'autorisation, l'indication des autorités compétentes pour prendre la décision et des personnes auprès desquelles obtenir des renseignements ainsi que les avis émis par une autorité administrative sur le projet. Le délai de mise à disposition est de quinze jours minimum.

- **Le contrôle à posteriori de l'administration**

Les dépenses réalisées pour procéder aux contrôles, expertises ou analyses prescrits par l'autorité administrative pour l'application des prescriptions de la décision de l'autorité compétente² sont à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage. Lorsque le contrôle, par des agents assermentés ou habilités par l'autorité administrative³, relève le non-respect de ces prescriptions, un rapport est établi par les agents assermentés ou habilités, et transmis à l'autorité administrative, ainsi qu'en copie au pétitionnaire, qui a un délai d'un mois pour faire part de ses observations.

En cas d'inobservation des prescriptions fixées par la décision d'autorisation, l'autorité administrative décisionnaire pourra adresser une mise en demeure afin que la personne à qui incombe leur mise en œuvre satisfasse aux prescriptions dans un délai déterminé tenant compte de la nature et de l'importance des travaux à réaliser. Si à l'expiration du délai, elle ne s'est pas conformée à la mise en demeure, l'autorité administrative a la possibilité de demander la consignation d'une somme correspondant au montant des mesures à réaliser, ou de faire procéder à l'exécution d'office des mesures prescrites en lieu et place du maître d'ouvrage et aux frais de celui-ci, ou encore de suspendre la réalisation des travaux, ouvrages et aménagements ou l'exercice des activités jusqu'à la satisfaction complète des conditions imposées, et de prendre les mesures compensatoires nécessaires aux frais de la personne mise en demeure.

Les délais d'entrée en vigueur

L'article 231 porte sur **les délais d'entrée en vigueur de la réforme** : les dispositions de l'article précédent s'applique aux projets dont le dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est déposé à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article L 122-3 du Code de l'environnement tel qu'il résulte de ce même article 230. En ce qui concerne les projets pour lesquels l'autorité compétente est le maître d'ouvrage, le nouveau régime s'appliquera aux projets dont l'enquête publique est ouverte à compter du premier jour du sixième mois après la publication dudit décret.

Les conditions d'application d'une évaluation environnementale précisées

L'article 232 prévoit que doivent faire l'objet d'une « évaluation environnementale »⁴ **les plans, schémas, programmes et autres documents de planification**, « qui ont pour objet de définir le cadre de mise en œuvre des travaux et projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact... » ou dès lors qu'une «évaluation des incidences» est elle-même obligatoire.

L'article 233 dispose 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.

2. En application du 4 de l'article 122-1

3. Pouvoir de ces agents explicité au L 122-3-1 du CE

4. Le champ d'application de l'évaluation environnementale est défini par l'article L 122-4 ; le contenu par l'article L 122-6

Ce que cela implique pour les collectivités...

Les études d'impact doivent permettre l'amélioration des projets qui ont de fortes incidences sur l'environnement et la santé humaine, et amener le maître d'ouvrage à choisir la solution technique la plus favorable à l'intégration environnementale du projet.

Il convient pour les collectivités territoriales de prendre en compte désormais :

- la volonté juridique affichée d'intégrer les préoccupations environnementales dans la construction des projets de travaux, d'ouvrages, ou d'aménagement publics et privés, avec une information renforcée du public ;
- l'approche globale des projets soumis à étude d'impact, qui concerne les programmes multiples ou ceux dont la réalisation est étalée dans le temps. Ainsi, il ne sera plus possible de scinder les projets pour les soustraire aux études ;
- la possibilité par ailleurs d'un cadrage préalable juridiquement encadré permettant d'obtenir des informations précises sur le contenu du dossier d'étude d'impact à fournir ;
- l'obligation de justifier le choix de la solution technique envisagée qui est maintenue ;

- l'importance donnée à l'information et la concertation qui dorénavant doit avoir lieu tout au long du processus de décision, que le projet fasse l'objet d'une étude d'impact ou non. Une procédure de mise à disposition du public est en effet prévue lorsqu'un projet n'est soumis à aucune procédure d'enquête publique ou aucune autre forme de consultation du public.

L'évaluation environnementale recoupe deux outils qui sont, d'une part, l'étude d'impact pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et, d'autre part, une évaluation des plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence sur l'environnement.

L'étude d'impact permet de prendre en compte les préoccupations environnementales des projets, depuis sa conception jusqu'à son exécution. Toutefois, elle débouche souvent sur des adaptations limitées et parfois trop tardives car c'est à un niveau situé plus en amont que sont prises les décisions structurantes et qui assurent la cohérence du projet global.

Tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Contacts :

Luc Picot,
Etd

Tél. : 01 43 92 68 15
l.picot@etd.asso.fr

Chahoul Gaffar,
Certu

Tél. : 04 72 74 58 18
chahoul.gaffar@
developpement-durable.
gouv.fr

Etd,

Le Centre de ressources
du développement
territorial
30, rue des Favorites
75015 Paris
Tél. : 01 43 92 67 67
Fax : 01 45 77 63 63
www.projetdeterritoire.com

Certu,

Centre d'études sur les
réseaux, les transports,
l'urbanisme et les
constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

POUR EN SAVOIR PLUS...

- **Sur le site du portail du risque QHSE :**
<http://portaildurisque.iut.u-bordeaux1.fr/bdedimpact.html>
- **Sur le projet de décret :**
www.journaldelenvironnement.net/article/reforme-des-etudes-d-impact-un-aperçu-du-futur-decret,18832

Retrouvez l'ensemble des fiches sur :

- www.projetdeterritoire.com
- www.certu.fr

La réforme de l'enquête publique

(Articles 236 à 242)

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Bâtiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête et les conclusions du commissaire enquêteur sont prises en considération par le maître d'ouvrage et l'autorité compétente pour prendre la décision. La loi portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle 2) simplifie et réforme les enquêtes publiques; au-delà, elle procède à une réforme de l'ensemble des procédures d'information et de participation du public aux décisions « susceptibles d'affecter l'environnement » (cf. aussi fiches « information et concertation » et « rapport et débat en matière de développement durable »).

Ce que dit le texte...

La loi Grenelle 2 (en son chapitre III) rationalise les enquêtes publiques et redéfinit leur champ d'application dans l'objectif de limiter les risques de recours contentieux.

Une rationalisation des enquêtes publiques

Dans un recensement réalisé par le ministère en charge de l'écologie et du développement durable, 180 catégories d'enquêtes ont été identifiées. Elles étaient présentes dans un grand nombre de codes.

La loi ENL regroupe les enquêtes publiques en deux catégories principales : l'enquête à finalité principalement environnementale régie par le code de l'environnement, l'enquête d'utilité publique classique régie par le code de l'expropriation.

Concernant la première régie par le code de l'environnement, l'article 240 de la loi, modifiant une douzaine de codes et plusieurs textes législatifs, abroge les dispositions spécifiques aux enquêtes qui y étaient prévues. Ces enquêtes sont soumises au statut unique défini par les articles L 123-1 et suivant du code de l'environnement. Elle répond au principe d'information

et de participation du public tel que défini par la Charte de l'environnement et les normes internationales et communautaires mais aussi à l'objectif de prendre en compte l'environnement dans les décisions publiques.

S'agissant de la seconde enquête, l'article 239 de la loi en définit l'objet par une nouvelle rédaction de l'article L 11-1 du code de l'expropriation. Il s'agit d'une procédure contradictoire conçue comme une garantie de la propriété immobilière et des droits réels. Elle ne concerne que les décisions n'ayant pas d'incidences sur l'environnement, les autres devant faire l'objet de l'enquête régie par le code de l'environnement.

Un nouveau champ d'application dans un objectif de simplification

Modifié par l'article 236 de la loi Grenelle 2, l'article L 123-2 du Code de l'environnement aligne à quelques exceptions près le champ d'application de l'enquête sur celui de l'évaluation environnementale à laquelle sont assujetties les opérations et les décisions ayant des effets notables sur l'environnement.

En application de l'article susmentionné, sont soumis à enquête publique :

- les projets des travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact (L 122-1 du même code) hormis les projets de création de ZAC ou des projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'État ;
- les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale en application des articles L 122-4 à L 122-11 du Code de l'environnement, ou des articles L 121-10 à L 121-15 du Code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ;
- les projets de création de parc national, de parc naturel régional, d'inscription ou de classement de site ou de réserve naturelle ;
- les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique. Sont visés notamment les opérations et plans qui ont des effets sur l'environnement mais qui parfois ont été dispensés d'études d'impact ou d'évaluation environnementale.

Une procédure d'enquête publique réécrite

- **La compétence**

En application de l'article L 123-3 du Code de l'environnement, l'enquête publique est organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle elle est requise. Dans le cas des décisions relevant de la compétence des collectivités territoriales, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un des établissements publics qui leurs sont rattachés, l'enquête publique est ouverte par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision d'ouverture est prise par l'autorité de l'État compétente pour déclarer l'utilité publique.

- **L'amélioration de la participation et l'information du public**

En application de l'article L 123-10 du code précité, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête doit informer le public quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci. 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 (un décret détermine les cas qui font l'objet d'une communication par voie électronique dans le cadre d'une expérimentation).

Conformément à l'article L 123-12 du même code, le dossier d'enquête publique, s'il reste régi par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme, comprend toujours une note de présentation non technique du projet. En outre, il inclut le bilan de la procédure de débat public, de concertation préalable à l'enquête publique, lorsqu'elle existe. La loi améliore ainsi l'articulation entre l'enquête publique et les procédures de participation instituées en amont.

- **Le rôle du commissaire enquêteur**

L'article L 123-13 du Code de l'environnement définit le rôle du commissaire enquêteur qui doit conduire l'enquête publique de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme et de participer au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions. Il a la possibilité de faire appel à un expert chargé de l'assister.

L'article L 123-15 du même code apporte une solution au blocage provoqué par les retards avec lesquels certains commissaires enquêteurs remettent leur rapport. Le commissaire enquêteur a trente jours à compter de la fin de l'enquête pour remettre son rapport et ses conclusions motivées. Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé. Si à l'expiration de ce délai, le commissaire enquêteur n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni justifié d'un motif pour le dépassement du délai, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après mise en demeure du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif de dessaisir le commissaire enquêteur et de lui substituer son suppléant, un nouveau com-

missaire enquêteur ou une nouvelle commission d'enquête qui dispose d'un mois à partir de sa nomination pour remettre son rapport et les conclusions motivées. Le nouveau commissaire peut faire usage des prérogatives prévues au L 123-13 du même code.

Date d'entrée en vigueur des dispositions

L'article 245 de la loi fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions du chapitre III à compter du 1^{er} jour du sixième mois après la publication du décret (d'application) en Conseil d'État.

Ce que cela implique pour les collectivités...

Une sécurisation de la procédure d'enquête publique

En application de l'article L 123-2 IV du Code de l'environnement, la décision prise au terme d'une enquête publique organisée selon les dispositions du code de l'environnement n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû l'être dans les conditions définies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Un recours facilité aux enquêtes publiques

La rationalisation des enquêtes publiques et de fait la réduction de leur nombre devrait se traduire par une diminution de coût pour les maîtres d'ouvrage tout en permettant une meilleure intégration de l'environnement dans le projet.

Par une meilleure lisibilité de la procédure et une levée de certains blocages (retard dans la transmission du rapport par le commissaire enquêteur, possibilité d'une seule enquête au lieu de deux, organisation d'une enquête complémentaire) la loi Grenelle 2 devrait ainsi lever les réserves de certains élus et maîtres d'ouvrage à l'égard des enquêtes publiques.

Des nouvelles possibilités

- **Prolongation de l'enquête possible**

Aujourd'hui, si la personne responsable du projet, plan ou programme estime devoir apporter à celui-ci des modifications substantielles, une

seconde enquête sera nécessaire. Ceci a pour conséquence d'allonger la procédure d'enquête et de risques contentieux.

Néanmoins l'article L 123-14 du Code de l'environnement permet à l'autorité organisatrice de l'enquête, après avoir entendu le commissaire enquêteur, de suspendre l'enquête pendant une durée maximale de six mois. Cette possibilité de suspension ne peut être utilisée qu'une seule fois.

Pendant ce délai, le nouveau projet, intégrant les modifications substantielles, est transmis pour avis à l'autorité de l'État compétente en matière d'évaluation environnementale.

A l'issue de ce délai et après que le public a été informé des modifications apportées au projet, l'enquête est prolongée d'au moins trente jours. Dans ce cas, il n'y qu'une seule enquête sur un projet modifié.

- **Enquête complémentaire possible**

Au vu des conclusions du commissaire enquêteur, la personne responsable du projet a la possibilité, si elle estime souhaitable d'apporter au projet des changements qui en modifient l'économie générale, de 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 (L 123-14 II). Avant l'ouverture de l'enquête publique complémentaire, le nouveau projet est transmis pour avis à l'autorité de l'État dans le cadre de l'évaluation environnementale.

Contacts :

Luc Picot,
Etd

Tél. : 01 43 92 68 15
l.picot@etd.asso.fr

Chahoul Gaffar,
Certu

Tél. : 04 72 74 58 18
chahoul.gaffar@
developpement-durable.
gouv.fr

Etd,

Le Centre de ressources
du développement
territorial
30, rue des Favorites
75015 Paris
Tél. : 01 43 92 67 67
Fax : 01 45 77 63 63
www.projetdeterritoire.com

Certu,

Centre d'études sur les
réseaux, les transports,
l'urbanisme et les
constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Information et concertation

(Articles 246 à 250)

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Bâtiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

La nouvelle gouvernance écologique (ou « dialogue à 5 »), au cœur des travaux du Grenelle de l'environnement, se traduit également dans la loi Grenelle 2. Les collectivités locales en tant qu'institutions publiques et maîtres d'ouvrage sont amenées à organiser des démarches de participation et concertation en amont de la définition de leurs projets d'aménagement.

L'affirmation de l'intégration des principes du développement durable dans la vie publique s'effectue aussi par l'élargissement des compétences et de la représentativité des Conseils économiques et sociaux régionaux.

Ce que dit la loi...

La loi Grenelle 2, à travers l'article 246, élargit les cas de saisine de la Commission nationale du débat public et modifie la composition de cette instance sur le modèle du Grenelle de l'environnement, en y associant des représentants des syndicats et des acteurs économiques.

L'article 247 autorise les préfets (« le représentant de l'État dans le département ») à mettre en place des instances de concertation et de suivi associant tous les acteurs sur les projets d'installations classées.

Dans le prolongement de l'article précédent,

l'article 248 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.

L'article 249 encadre la définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux, qui seront amenés à siéger dans les instances de concertation.

L'article 250 modifie le nom et les missions des conseils économiques et sociaux régionaux en les élargissant aux problématiques environnementales.

Ce que cela implique pour les collectivités...

Un nouveau « format » pour la concertation

Les articles 247 et 248 autorisent les préfets de département à créer des commissions locales, qui seront composées selon le modèle du « dialogue à cinq », nouvelle forme d'association des acteurs inaugurée lors du Grenelle de l'environnement.

La gouvernance à 5 intègre ainsi les représentants de cinq collèges qui sont : des représentants de l'État, des partenaires sociaux, des organisations syndicales et patronales, des associations de la société civile et des collectivités territoriales.

La composition des commissions dans ce format (à 5) apparaît comme une évolution en

permettant un élargissement de la participation à des instances de suivi et de contrôle auparavant limitées aux services de l'État.

La loi introduit comme nouveauté la possibilité de créer des commissions favorisant ainsi une meilleure concertation sur l'impact des projets. Elles seront chargées de suivre 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'installations classées, qui n'étaient soumis avant qu'aux études d'impact,
- des projets d'infrastructures linéaires soumis à étude d'impact (article L. 122-1 du Code de l'environnement).

Les commissions locales associeront les administrations publiques concernées, des acteurs économiques, des représentants des organisations syndicales représentatives, des 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.

Plusieurs centaines de projets d'infrastructures linéaires sont susceptibles d'être concernés par cette disposition, dont ceux qui sont portés par des collectivités locales. De ce fait, même si les articles de la loi ne citent pas explicitement les collectivités locales, elles seront directement concernées, en tant que maîtres d'ouvrage d'opération. En effet, dans le cas par exemple de la construction d'une déchèterie ou de la réalisation d'un TER, la collectivité à l'initiative du projet devra rendre compte à ces commissions. Il peut être intéressant pour les collectivités d'anticiper la mise en place de ces instances en étant force de proposition et en contribuant à leur installation le plus en amont possible des projets.

Une plus grande reconnaissance des acteurs de l'environnement

L'article 250 organise la transformation des Conseils économiques et sociaux régionaux en élargissant leur domaine de compétence aux questions environnementales. Il est le fruit des travaux réalisés par le COMOP n°5 du Grenelle de l'environnement, intitulé « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance ». Celui-ci avait notamment souhaité que les partenaires environnementaux soient reconnus comme étant pleinement représentatifs et légitimes.

Cette reconnaissance se traduit par un changement de nom, le CESR devenant le conseil économique, social et environnemental régional (CESER). Dans un second temps, un décret en Conseil d'État modifiera la composition des CESER en fixant un nouveau nombre de membres comprenant près de 10% d'acteurs environnementaux. Les Conseils devront intégrer des représentants d'associations et de fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et des personnalités qualifiées « choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable ».

Des principes déjà introduits dans la circulaire de territorialisation du Grenelle

Dans la perspective d'une implication des collectivités dans la mise en œuvre du Grenelle, la circulaire de territorialisation du 23 mars 2009, posait le principe d'une nouvelle « gouvernance à 5 », pour organiser les échanges et le suivi des actions menées par les différents acteurs des territoires, et prévoyait l'évolution de la composition des comités régionaux agendas 21 existants ou la création de comités régionaux de suivi du Grenelle pour assurer la concertation et la coordination des actions au niveau régional.

Contacts :

Luc Picot,
Etd

Tél. : 01 43 92 68 15
l.picot@etd.asso.fr

Daniel Pillant,
Certu

Tél. : 04 72 74 58 52
daniel.pillant@
developpement-durable.
gouv.fr

Etd,

Le Centre de ressources
du développement
territorial
30, rue des Favorites
75015 Paris
Tél. : 01 43 92 67 67
Fax : 01 45 77 63 63
www.projetdeterritoire.com

Certu,

Centre d'études sur les
réseaux, les transports,
l'urbanisme et les
constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

POUR EN SAVOIR PLUS...

- **Sur le site du ministère :**
www.developpement-durable.gouv.fr/Grenelle-2-mise-en-oeuvre-d-une.html
- **Sur les CESER :**
www.cesr-ile-de-france.fr/cesr_doc/documents/Reforme-des-CESR-dans-la-Loi-dite-Grenelle-II-2010-07-09.pdf

Retrouvez l'ensemble des fiches sur :

- www.projetdeterritoire.com
- www.certu.fr

Projets territoriaux de développement durable

(Articles 252, 253 et 254)

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Bâtiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

Le rôle primordial des collectivités locales dans la contribution au développement durable est affirmé depuis le sommet « Planète terre » de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992, et consacré à travers le chapitre 28 de la déclaration de Rio issue de ce sommet.

La loi Grenelle 2 reconnaît aujourd'hui explicitement ce rôle pour les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux qui ont connu une forte expansion depuis plusieurs années.

Ce que dit le texte...

L'article 252 de la loi Grenelle 2 reconnaît l'importance des démarches locales pour assurer la réalisation des objectifs fixés dans la déclaration de Rio de 1992 et dans la déclaration des collectivités territoriales au Sommet mondial de Johannesburg en 2002.

L'article 253 complète l'article L.110-1 du Code de l'environnement en précisant les cinq finalités du développement durable :

1. « La lutte contre le changement climatique ;
2. la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;
3. la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
4. l'épanouissement de tous les êtres humains ;
5. une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables ».

L'article 254 rappelle l'engagement de l'État à encourager les démarches locales de développement durable des collectivités territoriales. Il fonde son soutien sur le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux, adopté en réunion interministérielle en juillet 2006.

La loi ouvre la possibilité pour l'État de signer avec les collectivités locales des conventions territoriales particulières pour fixer les modalités d'accompagnement d'ordre technique et financier.

Ce que cela implique pour les collectivités...

Des démarches volontaires légitimées

La reconnaissance des démarches volontaires d'Agendas 21 par la loi Grenelle 2 est un symbole fort pour les collectivités locales novatrices en matière de développement durable. Elle reconnaît leur engagement en faveur d'un développement durable et leur apporte une plus grande visibilité.

Les trois articles précités du chapitre V du titre VI de la loi Grenelle 2 n'ont pas un caractère contraignant ou prescriptif, la loi ne prévoyant pas d'obligation pour les collectivités locales à réaliser des agendas 21 locaux. Le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux permet toutefois aux collectivités locales de disposer d'un guide et d'une méthodologie dans la conduite de leur agenda 21¹.

En complément de la loi, la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 affiche comme objectifs pour 2013 la réalisation de 1 000 agendas 21 locaux et à la reconnaissance d'au moins 250 agendas 21 locaux au titre du dispositif national.

Des démarches reconnues

Ce dispositif de reconnaissance mis en place par l'État est fondé sur le cadre de référence évoqué ci-dessus. Cette démarche de « labellisation » des projets engagés par les collectivités est portée par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) qui organise chaque année une session de reconnaissance. Elle remporte un vif succès puisqu'après quatre sessions, plus de 140 agendas 21 locaux ont été reconnus.

Le dispositif consiste en un appel à candidature auprès des collectivités qui soumettent leur projet à expertise. La décision de reconnaissance est prise par la déléguée Interministérielle au développement durable, après avis du comité national agenda 21.

La démarche de reconnaissance permet d'apprécier le niveau d'implication des collectivités en faveur du développement durable. Elle constitue un gage de qualité et de cohérence et peut utilement contribuer à la communication autour du projet.

Des démarches promues par les services de l'État

La loi rappelle l'engagement de l'État de promouvoir les démarches de développement durable auprès des collectivités locales. La circulaire de territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle donne aux services de l'État deux missions complémentaires, l'impulsion et la mise à disposition d'outils. L'impulsion est autant une mission d'explicitation et de conviction, que d'élaboration de profils environnementaux ou de mise en œuvre de dispositifs de suivi de la déclinaison locale des engagements du Grenelle. La mise à disposition d'outils répond au besoin des collectivités de disposer de méthodologies et de références face à des problématiques nouvelles.

Deux outils sont cités comme devant faire l'objet d'une appropriation particulière des services de l'État pour accélérer leur diffusion, les plans climat énergie territoriaux et les agendas 21. Ces derniers pourraient servir de référence dans des supports contractualisés et sont susceptibles de bénéficier d'un soutien pour leur élaboration.

La loi Grenelle 2 revient en effet sur les modalités d'accompagnement d'ordre technique et financier des collectivités par l'État en précisant qu'elles peuvent passer par des conventions territoriales particulières.

Les collectivités locales qui souhaitent se lancer dans une démarche territoriale de développement durable peuvent se faire accompagner par les comités régionaux agendas 21 ou comités de suivi du Grenelle. Ces comités, qui seront à terme implantés dans toutes les régions, sont des lieux d'échanges d'expériences et de pratiques. Ils accompagnent le cadre méthodologique pour la conduite des différentes étapes de l'élaboration d'un agenda 21, ainsi que le référentiel national pour le suivi de sa mise en œuvre.

1. Pour faciliter la mise en place des Agendas 21 locaux, le ministère a élaboré un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable. Outre les cinq finalités déjà citées, il retient aussi cinq éléments déterminants concernant la démarche à conduire pour de tels projets :

- stratégie d'amélioration continue ;
- participation ;
- organisation du pilotage ;
- transversalité des approches ;
- évaluation partagée.

Quelques collectivités pionnières

De nombreuses collectivités territoriales se sont engagées dans une démarche d'élaboration d'un agenda 21 local, communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, Départements, Régions, parcs naturels, quelle que soit leur taille, de la petite commune aux grandes Régions et métropoles.

Ces initiatives peuvent être consultées sur les sites du comité 21 et de l'observatoire national des agendas 21 locaux (cf. liens ci-dessous).

Contacts :

Luc Picot,
Etd

Tél. : 01 43 92 68 15
l.picot@etd.asso.fr

Daniel Pillant,
Certu

Tél. : 04 72 74 58 52
daniel.pillant@
developpement-durable.
gouv.fr

Etd,

Le Centre de ressources
du développement
territorial
30, rue des Favorites
75015 Paris
Tél. : 01 43 92 67 67
Fax : 01 45 77 63 63
www.projetdeterritoire.com

Certu,

Centre d'études sur les
réseaux, les transports,
l'urbanisme et les
constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

POUR EN SAVOIR PLUS...

- **Le site du ministère consacré aux agendas 21 :** www.developpement-durable.gouv.fr/Agendas-21-locaux,14252.html
- **Le site du comité 21 :** www.agenda21france.org
- **Le site de l'observatoire national des agendas 21 locaux :** <http://observatoire-territoires-durables.org>
- **Le cadre de référence :** www.developpement-durable.gouv.fr/Cadre-de-referance-pour-les.html

Retrouvez l'ensemble des fiches sur :

- www.projetdeterritoire.com
- www.certu.fr

Quelques exemples d'agendas 21 :

- www.ville-feyzin.fr/L-Agenda-21.html
- www.midipyrenees.fr/L-Agenda-21-de-Midi-Pyrenees
- www.ville-valenciennes.fr/developpement_durable/PDF/AGENDA21LOCAL.pdf

Rapport et débat en matière de développement durable

(Article 255)

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Batiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

A l'image du rapport de développement durable pour les entreprises institué par la loi relative aux nouvelles régulations économiques (NRE)¹ et du débat d'orientation budgétaire des collectivités locales, la loi Grenelle 2 de juillet 2010 instaure l'obligation pour certaines collectivités territoriales de produire un rapport en matière de développement durable lors de la présentation de leur budget.

Ainsi, préalablement aux débats budgétaires des assemblées délibérantes qui actent des politiques menées par les collectivités locales, l'exécutif présentera « un rapport sur la situation en matière de développement durable ».

Ce que dit le texte...

La loi Grenelle 2 introduit, pour certaines collectivités territoriales, l'obligation d'un nouveau rapport relatif au développement durable préalablement au débat budgétaire.

L'article 255 modifie en effet le Code général des collectivités territoriales (CGCT) en complétant les articles portant sur le budget de certaines collectivités par l'ajout d'articles libellés de la même façon :

« [...], préalablement aux débats sur le projet de budget, le président de l'exécutif présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire 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 ».

Les collectivités concernées sont :

- les communes de plus de 50 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants
- les départements
- les régions
- la collectivité territoriale de Corse

1. Loi 2001-420 du 15 mai 2001, entrée en vigueur par décret du 20 février 2002

Ce que cela implique pour les collectivités...

Une nouvelle obligation

Si la loi, à travers son article 255, rend obligatoire, pour les collectivités la présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable, elle en a limité l'obligation aux conseils régionaux, conseils généraux et aux communes et groupements intercommunaux de plus de 50 000 habitants. En effet pour les parlementaires seules ces collectivités disposent des informations et de l'ingénierie nécessaires pour réaliser ce rapport. En revanche, tous les conseils régionaux et généraux, ainsi que la collectivité de Corse sont concernés par cette obligation.

Malgré la mention de « débat », aucune discussion n'est formellement prévue à l'issue de la présentation du rapport. En revanche, rien n'interdit que la collectivité organise un débat.

Un contenu qui reste à préciser

Le rapport doit faire le point sur la situation en matière de développement durable de la collectivité. L'obligation de rédiger un rapport sur les questions de développement durable impose aux collectivités de réinterroger leurs politiques publiques, leurs fonctionnements et modalités d'intervention de nature à améliorer la situation en matière de développement durable.

Bien que le texte ne le mentionne pas, on peut imaginer que l'analyse sera réalisée à l'aune du «cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux», c'est-à-dire :

- au regard des 5 finalités du développement durable (lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, épanouissement de tous les êtres humains, cohésion sociale et solidarité entre territoires et générations, dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables) ;
- au regard des 5 éléments de démarche préconisés (stratégie d'amélioration continue, participation, organisation du pilotage, transversalité des approches, évaluation partagée) ;
- en intégrant à la fois une dimension territoriale et institutionnelle.

Le rapport pourrait être composé d'éléments de diagnostic de la situation du territoire et de bilans des actions mises en œuvre pour ré-

pondre aux enjeux de développement durable du territoire.

Il 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 les enjeux de développement durable prennent place au premier rang lors de la prise de décision. Cette mise en avant des enjeux de développement durable devrait de fait inciter fortement les collectivités à engager un débat suite à la présentation du rapport.

Une incitation à s'engager dans des démarches de développement durable

Un décret en Conseil d'État fixera un cadre commun de réalisation du rapport qui suite aux débats au Parlement devrait favoriser l'utilisation de documents de bilan déjà demandés par la loi et en se référant au «cadre de référence» adopté en réunion interministérielle en juillet 2006. Les agendas 21 et les projets territoriaux de développement durable, qui restent des démarches volontaires, seront tout naturellement intégrés à ce rapport, soit (selon les collectivités) au même titre que les autres politiques sectorielles, soit en tant que politique intégrée traduisant la prise en compte du développement durable.

Les collectivités ayant adopté un Agenda 21 pourront s'appuyer sur cette démarche pour la réalisation du rapport.

En référence implicite au cadre de référence, l'obligation de réaliser le rapport devrait ainsi inciter les collectivités à s'engager dans des démarches de développement durable. En effet, les éléments de démarche préconisés intègrent eux-mêmes le suivi évaluation de la situation du territoire et des actions mises en œuvre, ce qui facilitera l'élaboration du rapport de développement durable.

De nombreuses autres dispositions ont été prises pour faciliter l'engagement des collectivités dans le développement durable :

- réalisation d'outils et de guides méthodologiques, d'une grille d'analyse des projets, qui s'appuient tous sur le cadre de référence ;
- mise en place de comités régionaux Agendas 21, auprès desquels les collectivités peuvent trouver un appui technique pour la conduite de leur démarche.

Un processus d'amélioration continue

La présentation du rapport et le débat qui devrait « logiquement » en découler s'inscrivent dans une démarche d'amélioration continue, avec l'obligation de présenter les impacts des actions entreprises avant toute nouvelle décision budgétaire.

Des modalités d'élaboration qui restent à préciser

La loi prévoit que le décret précité fixera, si nécessaire, les modalités d'élaboration du rapport et pourra notamment préciser le niveau de concertation requis. Les modalités d'élaboration du rapport sont donc – à ce stade – laissées à la libre interprétation des collectivités.

Les documents préparatoires à la loi Grenelle 2 évoquent par ailleurs les modalités de révision du rapport et notamment la périodicité des mises à jour, qui seront précisées dans le décret. Pour les collectivités importantes, cette mise à jour devrait avoir lieu tous les deux ans. Ainsi, si le rapport doit être présenté annuellement – à l'occasion du débat budgétaire – son élaboration ne sera pas nécessairement annuelle et pourrait se limiter une année sur deux à renseigner des indicateurs clés ou à mentionner les faits marquants de l'année écoulée.

Quelques collectivités pionnières

Dans le cadre de son agenda 21, la **région Aquitaine** a été l'une des premières régions à se doter d'un rapport annuel de développement durable.

Le conseil régional souhaite ainsi évaluer de manière régulière sa performance sur les questions de développement durable. Pour l'édition 2010, la première partie du rapport identifie et présente de façon pédagogique les responsabilités de la région en termes de développement durable et ses quatre priorités qui sont : environnement et santé publique ; transports et mobilité ; solidarités ; économie et emploi durable.

Le rapport comprend également pour la seconde année consécutive une évaluation des performances de l'institution. Elle fait ressortir que 44 % du budget régional contribue au développement durable et s'appuie sur les objectifs de la Stratégie européenne de développement durable.

Contacts :

Luc Picot,
Etd

Tél. : 01 43 92 68 15
l.picot@etd.asso.fr

Daniel Pillant,
Certu

Tél. : 04 72 74 58 52
daniel.pillant@
developpement-durable.
gouv.fr

Etd,

Le Centre de ressources
du développement
territorial
30, rue des Favorites
75015 Paris
Tél. : 01 43 92 67 67
Fax : 01 45 77 63 63
www.projetdeterritoire.com

Certu,

Centre d'études sur les
réseaux, les transports,
l'urbanisme et les
constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

POUR EN SAVOIR PLUS...

- **Légifrance :**
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E6B3B4712BD7EAAD15C46C8BFC97CBED.tpdjo15v_3?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id
- **Rapport du développement durable 2009-2010 du Conseil régional Aquitaine :**
<http://aquitaine.fr/IMG/pdf/CRA-rapportDD-22-06-10.pdf>.
- **Le référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux :**
www.developpement-durable.gouv.fr/Le-referentiel-national-pour-l.html
- **Le cadre de référence**
www.developpement-durable.gouv.fr/Cadre-de-reference-pour-les.html

Retrouvez l'ensemble des fiches sur :

- www.projetdeterritoire.com
- www.certu.fr