

N° 576

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 2009

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi portant **engagement national pour l'environnement** (urgence déclarée),*

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 155, 552 et 563 (2008-2009)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
I. LA TRADUCTION NORMATIVE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT .....	8
II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ ET L'EFFECTIVITÉ DU PROJET DE LOI .....	9
EXAMEN DES ARTICLES .....	15
TITRE PREMIER BÂTIMENTS ET URBANISME.....	15
• <i>Article 3</i> (art. 24-4 nouveau et 25 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) <b>Économies d'énergie dans les copropriétés</b> .....	15
• <i>Article 3 bis nouveau</i> (art. L. 112-1 du code de l'urbanisme) <b>Exclusion des surfaces extérieures mobilisées pour améliorer l'isolation thermique et acoustique des bâtiments existants du calcul de la surface hors œuvre</b> .....	18
CHAPITRE II MODIFICATIONS DU CODE DE L'URBANISME.....	18
• <i>Article 4</i> (art. L. 111-6-2 du code de l'urbanisme) <b>Inopposabilité aux demandes de permis de construire ou d'aménager du refus d'installation de systèmes d'énergies renouvelables</b> .....	18
• <i>Article 5</i> (chap. III du Titre premier du Livre premier du code de l'urbanisme) <b>Directives territoriales d'aménagement et de développement durables</b> .....	20
• <i>Article 6</i> (art. L. 121-1 du code de l'urbanisme) <b>Prise en compte du développement durable dans les objectifs des documents d'urbanisme</b> .....	25
• <i>Article 7</i> (art. L. 121-9 et L. 121-9-1 du code de l'urbanisme) <b>Définition des projets d'intérêt général</b> .....	26
• <i>Article 8</i> (art. L. 121-10 du code de l'urbanisme) <b>Documents soumis à évaluation environnementale</b> .....	27
• <i>Article 9</i> (art. L. 122-1 à L. 122-1-15 (nouveau), L. 122-2, L. 122-4-2, L. 122-5-1 à L. 122-5-3 (nouveau), L. 122-7, L. 122-11, L. 122-13, L. 122-14, L. 122-15-1, L. 122-17, L. 122-18 du code de l'urbanisme ; art. 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 art. L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation) <b>Schémas de cohérence territoriale</b> .....	28
• <i>Article 9 bis (nouveau)</i> (art. L. 122-2 du code de l'urbanisme) <b>Dérogation à l'installation d'équipements commerciaux dans une commune non couverte par un SCOT</b> .....	35
• <i>Article 10</i> (art. L. 123-1 à L. 123-18 du code de l'urbanisme) <b>Plans locaux d'urbanisme</b> .....	37
• <i>Article 11</i> (art. L. 128-1, L. 128-2 et L. 128-3 du code de l'urbanisme) <b>Dépassement des normes de format des constructions pour favoriser la performance énergétique et les énergies renouvelables</b> .....	42
• <i>Article 12</i> (art. L. 141-1 et L. 141-1-3 du code de l'urbanisme) <b>Révision ou modification du schéma directeur de la région d'Ile-de-France</b> .....	44
• <i>Article 13</i> <b>Habilitation à modifier par ordonnances le code de l'urbanisme</b> .....	45
• <i>Article 14</i> (art. L. 642-3 du code du patrimoine) <b>Recours contre les avis de l'ABF dans les ZPPAUP</b> .....	47

• <i>Article additionnel après l'article 14 (art. L. 621-31 du code du patrimoine)</i> <b>Recours contre les avis de l'ABF dans le périmètre de protection des monuments historiques</b> .....	51
• <i>Article additionnel après l'article 14 (art. L. 313-2 du code de l'urbanisme)</i> <b>Recours contre les avis de l'ABF dans les secteurs sauvegardés</b> .....	52
• <i>Article 15</i> <b>Application à Mayotte</b> .....	53
• <i>Article 15 bis (nouveau)</i> (art. L. 146-4 -1 et L. 146-8 du code de l'urbanisme) <b>Constructions agricoles dans les zones littorales</b> .....	54
<b>TITRE IV BIODIVERSITÉ</b> .....	55
<b>CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES A L'ASSAINISSEMENT ET AUX RESSOURCES EN EAU</b> .....	55
• <i>Article 56</i> (art. L. 212-4 et L. 213-2 du code de l'environnement, art. 83 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) <b>Promotion de l'intercommunalité dans le domaine de l'eau</b> .....	55
• <i>Article 57</i> (art. L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 1331-1-1 et L. 1331-6 du code de la santé publique) <b>Modalités de contrôle des installations d'assainissement non collectif</b> .....	58
• <i>Article 58</i> (art. L. 2224-5, L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 213-10-8 et L. 231-14-1 du code de l'environnement) <b>Diminution des pertes d'eau</b> .....	59
<b>TITRE VI GOUVERNANCE</b> .....	61
<b>CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX ENTREPRISES ET À LA CONSOMMATION</b> .....	62
• <i>Article 83</i> (art. L. 225-102-1 et L. 823-16 du code de commerce ; art. L. 114-14 du code de la mutualité ; art. L. 511-35 du code monétaire et financier ; art. L. 322-26-2-2 du code des assurances ; art. L. 524-2-1 du code rural ; art. 8 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération) <b>Information des actionnaires sur les conséquences sociales et environnementales de l'activité des sociétés</b> .....	62
• <i>Article 84</i> (art. L. 233-3 du code de commerce ; art. L. 512-17 du code de l'environnement) <b>Prise en charge par une société-mère de certaines obligations incombant à sa filiale en matière environnementale</b> .....	68
<b>CHAPITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES A L'INFORMATION ET A LA CONCERTATION</b> .....	78
• <i>Article 98</i> (art. L. 141-3 nouveau du code de l'environnement) <b>Critères de représentativité des acteurs environnementaux</b> .....	78
<b>EXAMEN EN COMMISSION LE MARDI 21 JUILLET 2009</b> .....	83
<b>ANNEXE 1 - AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	91
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	101

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 21 juillet 2009 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné pour avis, sur le rapport de M. Dominique de Legge, **le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dans le texte adopté le 9 juillet 2009 par la commission de l'économie** (texte n° 553 (2008-2009)).

Après avoir rappelé que le projet de loi constituait la traduction normative des choix environnementaux retenus par la loi de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, a indiqué que la commission des lois s'était **saisie pour avis de 22 des 107 articles** du projet de loi, tel qu'il ressort des travaux de la commission de l'économie.

Afin de **clarifier les dispositions du projet de loi et d'en renforcer l'effectivité**, la commission a adopté, à l'initiative du rapporteur, **48 amendements** tendant, en particulier :

- à **se référer au critère qualitatif de l'optimisation de l'espace** pour traduire, dans les schémas de cohérence territoriale, l'objectif du Grenelle de lutter contre l'étalement urbain et à clarifier la rédaction du dispositif permettant le dépassement des coefficients d'occupation du sol (**article 9**) ;

- à **rendre lisible le régime applicable au plan local d'urbanisme** et à **réaffirmer la compétence communale**, en l'absence d'établissements publics de coopération intercommunale compétent, pour l'élaboration de ce document (**article 10**) ;

- à **assouplir le dispositif** retenu par la commission de l'économie pour contester les **avis de l'architecte des Bâtiments de France** en introduisant, dans la loi, les délais donnés au préfet pour statuer, qu'elle a fixé à **deux mois** et en faisant du silence du préfet au terme de ce délai une **décision implicite d'acceptation (article 14)** ; à **étendre ces dispositions aux périmètres de protection des monuments historiques et aux secteurs sauvegardés (articles additionnels après l'article 14)** ;

- à **assurer la continuité de la procédure de liquidation judiciaire de la filiale avec celle permettant d'imposer à la société-mère la prise en charge des obligations environnementales de celle-ci (article 84)** ;

- à **réserver le cas du Conseil économique, social et environnemental pour l'application des critères de représentativité des acteurs environnementaux** devant être prévus par décret en Conseil d'Etat (**article 98**).

Sous réserve de ces amendements, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption du projet de loi portant engagement national pour l'environnement dans le texte adopté par la commission de l'économie**.



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, plus communément appelé « Grenelle II », constitue la traduction normative des choix environnementaux retenus par le législateur dans la loi de programmation « Grenelle I » dont l'examen parlementaire aura précédé puis accompagné la discussion de la première lecture du Grenelle II par le Sénat.

Ce télescopage de deux textes complémentaires relevant de l'examen au fond de la commission de l'économie, dont l'un conditionne l'autre, n'aura pas simplifié l'examen d'un texte touffu, foisonnant, qui, en se voulant pédagogique, peut oublier l'objectif impératif d'une loi concise, claire et intelligible.

La commission des lois a souhaité examiner les dispositions du Grenelle II, ressortissant directement à sa compétence.

Elle s'est saisie pour avis de vingt-deux des cent vingt-sept articles du projet de loi tel qu'il ressort des travaux de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire saisie au fond de l'examen de ce texte :

- les dispositions relatives à la performance énergétique des immeubles bâtis (articles 3 et 3 *bis*) ;
- l'ensemble du chapitre II du titre premier, consacré à la réforme du droit de l'urbanisme (articles 4 à 15 *bis*) ;
- l'assainissement (articles 56 à 58) ;
- la gouvernance des entreprises (articles 83 et 84) ;
- la représentativité des associations et fondations environnementales, dans la perspective de l'examen de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental qui doit tirer les conséquences de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (article 98).

L'avis de la commission des lois intervenant après l'examen du projet de loi par la commission de l'économie sur le rapport de MM. Dominique Braye, Daniel Dubois, Louis Nègre et Bruno Sido, les modifications qu'elle a retenues portent sur le texte de la commission et seront donc directement soumises au vote en séance publique après avis de la commission de l'économie.

## **I. LA TRADUCTION NORMATIVE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT**

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement est l'aboutissement du processus communément appelé « Le Grenelle de l'environnement », initié par le Président de la République en mai 2007.

Réunissant parlementaires, représentants des collectivités territoriales, associations de protection de l'environnement, syndicats, professionnels et Etat, il a abouti à l'adoption de 263 engagements intégrés partiellement et symboliquement dans la loi « Grenelle I ». Les autres engagements relèvent des trois niveaux : législatif, réglementaire ou conventionnel.

Le projet de loi programmatique, relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 11 juin 2008. Il est arrivé au terme du processus parlementaire après son adoption par le Sénat le 1<sup>er</sup> juillet dernier, sur le rapport de notre collègue Bruno Sido, et la réunion de la commission mixte paritaire le 22 juillet.

Parallèlement, cependant, le législateur a déjà adopté d'autres engagements du Grenelle. Les premiers figurent dans la loi n° 2007-1024 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (création du bonus-malus automobile, relèvement des tarifs de la redevance sur les pesticides...). D'autres résultent de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, dans les domaines du bâtiment (majoration du prêt à taux zéro pour l'acquisition d'un logement à basse consommation), des transports (création de la taxe « poids lourds »), des déchets (réforme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)), de l'agriculture (doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique...).

Les dernières modifications fiscales votées résident dans la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour 2008 (exonération d'impôt sur les bénéfices pour certaines installations de production d'énergie photovoltaïques).

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, aujourd'hui soumis à notre examen, constitue donc le troisième pilier de la mise en œuvre législative du Grenelle de l'environnement, sa traduction normative.

Pour s'en tenir à l'objet de la saisine de la commission des lois, le projet renforce, dans le domaine de l'habitat, l'exigence de diagnostics de performance énergétique et propose des modifications conséquentes du code de l'urbanisme pour adapter celui-ci aux enjeux du développement urbain durable.

Dans le domaine de la biodiversité, il instaure pour la première fois la notion de continuité écologique des territoires par la création de la « trame



verte » et de la « trame bleue ». Il renforce la protection des zones humides et de la qualité des eaux.

En ce qui concerne la gouvernance et l'information, il renforce l'obligation pour les sociétés de présenter chaque année un bilan des effets sur l'environnement de leur activité et complète les dispositifs de responsabilité environnementale des entreprises.

## **II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ ET L'EFFECTIVITÉ DU PROJET DE LOI**

Votre commission des lois, en se saisissant pour avis du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (ENE), souhaitait apporter son éclairage sur les articles qui affectent les collectivités territoriales, les sociétés et les conditions de prise de décision en matière d'environnement (amélioration des performances énergétiques des bâtiments, permis de construire, droit des sols, eau et assainissement, droit des sociétés et gouvernance), ces dispositions entrant dans son champ de compétences.

Qu'il soit permis ici à votre rapporteur d'exprimer sa satisfaction de voir rapidement soumis à l'approbation du Sénat ce texte d'application du Grenelle de l'environnement après le vote définitif de la loi d'orientation qui devrait intervenir avant la fin du mois de juillet. Nous avons pourtant bien conscience que la concomitance de l'examen du Grenelle I et du Grenelle II n'a pas toujours facilité le travail parlementaire lorsqu'il a fallu tenir compte de l'évolution des deux textes en parallèle.

Cette situation n'explique pas et ne justifie pas pour autant le sentiment de lourdeur et d'imprécision que le texte initial du Gouvernement dégage. Les expressions « *peut demander* », « *peut décider* », « *peut comprendre* », « *le cas échéant* » et les mots « *notamment* », « *éventuellement* » qui l'émaillent, illustrent cette **difficulté à opérer le tri entre ce qui relève de la loi, du décret, de la circulaire, du commentaire ou simplement du bon sens et de la pédagogie**. Sur la proposition de votre rapporteur, la commission des lois a adopté des amendements qui visent à remédier à cette situation.

Ce sentiment d'imprécision se trouve conforté lorsque l'on aborde la question des différents documents d'urbanisme. La **distinction entre orientations, objectifs, prescriptions mérite d'être établie** pour mieux organiser la hiérarchie et la cohérence. L'on appréciera par exemple de lire que « *le document d'orientation et de programmation doit respecter les orientations définies dans le projet d'aménagement et de développement durables* »...

Le Gouvernement lui-même, en demandant à l'article 13, une habilitation pour légiférer par voie d'ordonnances afin de « *clarifier et*

*simplifier (...) abroger ou mettre en concordance les dispositions législatives* », semble reconnaître que ce texte est perfectible et qu'un travail de toilettage et de simplification reste à réaliser, sans parler de l'intérêt d'études d'impact qui auraient permis une rédaction plus limpide.

• **L'objet de la saisine et l'avis de la commission des lois**

Les **articles 3 et 3 bis** qui ont trait aux performances énergétiques des bâtiments, ne posent pas de problème particulier. Ils posent des principes de diagnostic et de travaux : l'article 3 favorise la mise en œuvre de travaux d'économies d'énergie dans les copropriétés, notamment par le biais de contrats de performance énergétique ; dans cette même optique, l'article 3 bis, inséré par la commission de l'économie, facilite la mise en place de travaux d'isolation dans les immeubles existants en évitant que ceux-ci ne provoquent une augmentation mécanique des taxes d'urbanisme. La commission des lois donne, en conséquence, un avis favorable à leur adoption dans le texte de la commission de l'économie.

- Dans le domaine de l'urbanisme :

Sous réserve de la correction d'une référence et d'une précision rédactionnelle, la commission adopte la même position pour l'**article 4** qui affecte le permis de construire : l'autorité détentrice ne pourra pas s'opposer à sa délivrance pour des motifs qui auraient trait à l'installation, par le pétitionnaire, d'équipements participant de la réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Cette dérogation ne serait pas applicable dans les périmètres protégés.

Les **articles 5 à 10** ont trait aux documents d'urbanisme qu'ils refondent, rénovent ou réforment selon le cas, en y injectant en tout état de cause les objectifs assignés à l'urbanisme par le Grenelle I : utilisation économe des espaces naturels, répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, amélioration des performances énergétiques, diminution des obligations de déplacements, réduction des émissions de gaz à effet de serre, préservation et restauration des continuités écologiques.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission s'est efforcée d'apporter des **améliorations rédactionnelles** aux articles 5 et 6 et de coordonner le régime transitoire des DTA avec les modifications introduites par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Elle propose d'adopter les articles 7 et 8 dans le texte de la commission de l'économie.

A l'**article 9**, outre des amendements de clarification rédactionnelle, elle a souhaité retenir le critère qualitatif de l'optimisation de l'espace pour lutter contre l'étalement urbain plutôt que celui de la densification qui revêt un caractère quantitatif, clarifier la rédaction du dispositif permettant le **dépassement des plafonds de densité de construction (COS)** lorsque l'état

du réseau des transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des motifs de protection environnementale ou agricole le commande.

Au même **article 9**, le texte initial du Gouvernement prévoyait que le SCOT pouvait avoir une fonction normative. La commission de l'économie est revenue sur cette disposition : le SCOT doit, en effet, rester un document d'orientation.

L'**article 10** traite du PLU (plan local d'urbanisme). La commission des lois, tout en adhérant aux modifications introduites par la commission de l'économie, a, cependant, souhaité renforcer la lisibilité du dispositif en **clarifiant** et en **simplifiant** sa rédaction. Elle y a joint la **réaffirmation claire** de la **compétence communale**, en l'absence d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétent, pour l'élaboration des PLU. En effet, dans son projet, le Gouvernement actait la pratique –l'attribution de la compétence PLU aux EPCI comme alternative- et passait sous silence le cas très majoritaire des communes appartenant à un EPCI mais qui ont gardé leur compétence en matière d'urbanisme. Il ne considérait ainsi que deux cas de figure : les EPCI compétents et les communes non adhérentes à un EPCI. Pour éviter tout malentendu, la commission, sur proposition de son rapporteur, propose une réécriture des articles du code de l'urbanisme en question : aujourd'hui, 95 % des communes couvertes par un PLU le sont par un PLU communal et votre commission ne souhaite pas anticiper sur des débats à venir.

Votre commission des lois approuve la souplesse raisonnée du dispositif retenu par la commission de l'économie à l'**article 11** (dépassement des normes du format des constructions pour favoriser la performance énergétique et les énergies renouvelables).

De même, elle a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'**article 12** (révision ou modification du schéma directeur de la région d'Ile-de-France) sous la réserve d'**amendements** de clarification rédactionnelle.

A l'**article 13** (habilitation législative dans le domaine de l'urbanisme), votre commission des lois vous propose la suppression d'une redondance et un **amendement de clarification rédactionnelle** au texte de la commission de l'économie dont elle apprécie les restrictions apportées au dessaisissement du législateur dans des domaines structurants de la gestion locale.

A l'**article 14** concernant les **pouvoirs de l'architecte des Bâtiments de France** dans les **zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager** (ZPPAUP), la commission de l'économie, après avoir entendu l'Association des maires de France, a choisi de rétablir l'avis conforme de l'ABF (architecte des Bâtiments de France) que le Gouvernement proposait de supprimer. Mais elle a souhaité que les maires puissent disposer de voies de recours plus opérantes que celles qui existent aujourd'hui. C'est à quoi tendent également les amendements proposés par la commission des lois qui assouplit et étend aux autres périmètres de protection le dispositif retenu par la

commission de l'économie : elle introduit dans la loi les délais donnés au préfet pour statuer sur les avis contestés, qu'elle fixe à deux mois, ainsi que les conséquences de leur non-respect qu'elle assimile à une admission du recours. En revanche, elle confirme la suppression –opérée par la commission de l'économie- de la consultation **obligatoire** dans les ZPPAUP de la section de la CRPS (commission régionale du patrimoine et des sites) et du pouvoir d'évocation du ministre de la culture.

Elle étend ces modifications, à l'exception de la suppression de la consultation obligatoire de la CRPS, aux **périmètres de protection des monuments historiques et aux secteurs sauvegardés par l'adoption de deux articles additionnels après l'article 14.**

A l'**article 15** (application à Mayotte), votre commission des lois vous propose d'étendre à cette collectivité les modifications apportées à des dispositions déjà applicables dans cet archipel.

L'**article 15 bis**, introduit par la commission de l'économie, à l'initiative de notre collègue Jean Bizet, concerne les **constructions agricoles dans les zones littorales**. Votre commission des lois vous propose d'adopter cet article **dans le texte de la commission de l'économie.**

- Dans le domaine de l'assainissement :

L'**article 56** renforce le rôle des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), structures intercommunales chargées de coordonner les actions de protection de la ressource en eau. Leur création est ainsi favorisée, tandis que leurs missions sont étendues. Par ailleurs, afin de créer des synergies techniques et de permettre une gestion efficace de l'eau, cet article unifie les services d'assainissement des eaux usées et les services de traitement des eaux pluviales dans les communautés d'agglomération à partir de 2012.

L'**article 57** clarifie les obligations des communes dans leur mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif : à ce titre, il précise les différentes modalités de contrôle et énumère les cas dans lesquels les services communaux devront enjoindre au propriétaire de l'installation d'effectuer des travaux. Parallèlement, il accroît les pouvoirs des communes : elles sont désormais autorisées à effectuer des travaux d'office aux frais du propriétaire lorsque celui-ci n'a pas procédé aux travaux prescrits.

L'**article 58** charge les services communaux de veiller à la prévention et la réduction des pertes en eau.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de ces trois articles dans le texte de la commission de l'économie.

- En matière de gouvernance :

Votre commission des lois a souhaité **conforter les dispositions des articles 83 et 84** du projet de loi dont elle ne peut qu'approuver les objectifs.

Si elle s'est limitée à apporter à l'article 83 des modifications ponctuelles ne modifiant pas la substance de cette disposition mais en assurant

la cohérence d'ensemble, elle a notamment entendu **préciser davantage les dispositions de l'article 84 relatives à la prise en charge financière par une société-mère des obligations incombant à sa filiale défaillante en matière de remise en état des sites pollués.**

Ainsi, elle a notamment souhaité **assurer la continuité de la procédure de liquidation judiciaire de la filiale avec celle permettant d'imposer à la société-mère la prise en charge de ses obligations environnementales.**

Par ailleurs, afin de **faire échec à la constitution de sociétés-mères « écran », qui ne constituent que des « coquilles vides », dans le but d'éviter la prise en charge des mesures de dépollution liées à l'activité de la filiale,** elle propose que la procédure permettant de mettre à la charge de la société-mère le financement de la dépollution d'une filiale puisse être engagée contre la société qui contrôle la société-mère si cette dernière n'est pas en mesure de prendre elle-même en charge ce financement.

Enfin, transposant les dispositions des articles 43 et 43 *bis* du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, **l'article 98 fixe les critères de représentativité applicable aux associations et fondations de protection de l'environnement.** Celles-ci pourront être désignées pour siéger dans les « *instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable* », dont la liste sera fixée par un décret simple. Soucieuse de préserver la compétence organique du Parlement, votre commission a adopté un **amendement** qui exclut l'application de ces dispositions au Conseil économique, social et environnemental (CESE). En effet, aux termes de l'article 71 de la Constitution, il appartient au législateur organique, et non à une loi ordinaire, de déterminer la composition et les règles de fonctionnement du CESE.

\*

\*           \*

Compte tenu de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption des **articles 3 à 15 bis, 56 à 58, 82, 83 et 98 du présent projet de loi.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER BÂTIMENTS ET URBANISME

#### CHAPITRE PREMIER AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ÉNERGETIQUE DES BÂTIMENTS

##### *Article 3*

(art. 24-4 nouveau et 25 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

#### **Économies d'énergie dans les copropriétés**

Sur le modèle des incitations déjà mises en place par la loi de modernisation de l'économie pour développer l'accès au très haut débit et aux technologies de l'information et de la communication<sup>1</sup>, l'article 3 favorise la mise en œuvre de travaux d'économies d'énergie dans les copropriétés.

- **Les dispositions actuellement en vigueur :**

Dans sa rédaction actuelle, la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoit deux régimes principaux de prise de décision pour l'assemblée générale des copropriétaires :

- les décisions qui relèvent de l'article 24 de la loi sont prises à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents ou représentés. Cette majorité est la majorité de droit commun : elle a vocation à s'appliquer dans tous les cas où des dispositions législatives expresses contraires n'y font pas obstacle ;

- les décisions qui relèvent de l'article 25 de la loi sont, quant à elles, limitativement énumérées et prises à la majorité des voix de tous les copropriétaires. Sont notamment incluses dans cette catégorie, les décisions qui concernent « *les travaux d'économie d'énergie portant sur l'isolation thermique du bâtiment, le renouvellement de l'air, le système de chauffage et*

---

<sup>1</sup> Articles 24-1 et 24-2 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965.

la production d'eau chaude » ; la durée d'amortissement de ces travaux ne peut excéder dix ans<sup>1</sup>.

Ces dispositions sont inadaptées à l'objectif de promotion du développement durable : d'une part, les modalités de prise de décision qu'elles imposent sont lourdes, et donc peu incitatives ; de l'autre, elles ne tiennent pas suffisamment compte des caractéristiques des travaux d'économie d'énergie, dont la durée d'amortissement dépasse fréquemment les dix ans.

- **Le texte issu des travaux de la commission des affaires économiques :**

Pour pallier ces faiblesses, le présent texte facilite la réalisation des travaux susceptibles de donner lieu à des économies d'énergie importantes. Un régime particulièrement incitatif est mis en place pour les bâtiments disposant d'une installation collective de chauffage et dotés de caractéristiques objectives favorables à la réalisation d'économies d'énergie (grande taille, hauteur importante...)<sup>2</sup>.

Ainsi, dans de tels immeubles :

- le syndic sera tenu d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale qui suit l'établissement d'un diagnostic de performance énergétique<sup>3</sup>, « *la question d'un contrat de performance énergétique* ». Les décisions prises par l'assemblée générale des copropriétaires en la matière seront soumises à la majorité de l'article 24, c'est-à-dire à la majorité la plus facile à atteindre. **Les copropriétaires seront donc incités à conclure des contrats de performance énergétique**<sup>4</sup>. La commission des affaires économiques, saisie d'un amendement de son rapporteur, a élargi le champ de ces dispositions : elle a ainsi précisé que l'assemblée générale pourrait également mettre aux voix, dans les mêmes conditions, un « *plan de travaux d'économies d'énergie* » ;

- **la mise en concurrence sera préservée.** L'article 21 de la loi du 10 juillet 1965 impose en effet à l'assemblée générale de fixer « *un montant des marchés et des contrats à partir duquel une mise en concurrence est rendue obligatoire* ». Or, les contrats de performance énergétique se

---

<sup>1</sup> Si la durée d'amortissement desdits travaux est supérieure à dix ans, ils devront être approuvés par les deux tiers des copropriétaires (c de l'article 26 de la même loi).

<sup>2</sup> Ces caractéristiques seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> Le diagnostic de performance énergétique est défini, à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation, comme « un document qui comprend la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment [...] et une classification en fonction de valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer sa performance énergétique ». Il n'est obligatoire que lors de la construction ou de l'extension d'un bâtiment (article L. 134-2) ; dans tous les autres cas, son établissement est une simple faculté, laissée à la discrétion de l'assemblée générale des copropriétaires.

<sup>4</sup> Les contrats de performance énergétique sont définis par la directive 2006/32/CE du 5 avril 2006 relative aux services énergétiques, qui les décrit comme « un accord contractuel entre les bénéficiaires et les fournisseurs autour d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, selon lequel des investissements dans cette mesure seront consentis afin de parvenir à un niveau d'amélioration d'efficacité énergétique contractuellement défini ».



caractérisent par un mode de financement original : il s'agit en effet de contrats globaux, par lesquels le prestataire s'engage à atteindre un niveau d'économies d'énergie prédéfini. Dans ce cadre, il bénéficie le plus souvent d'une rémunération à la performance : une somme fixe, assimilable à un loyer et indépendante des économies d'énergie effectivement réalisées, lui est versée. Les investissements initiaux consentis dans le cadre d'un contrat de performance énergétique sont donc très faibles, voire nuls, ce qui peut conduire à la présentation d'un « coût zéro » par le prestataire. Dès lors, le montant apparent des travaux sera inférieur au seuil défini en application de l'article 21, exonérant le syndic d'opérer une mise en concurrence alors même que l'importance des investissements bruts à terme devrait théoriquement l'y obliger. Cette différence sensible entre le coût net des travaux et leur coût brut a été prise en compte par le présent article, qui met en place un régime dérogatoire pour les contrats de performance énergétique : lorsqu'une copropriété envisage de conclure un tel contrat, le syndic sera tenu de procéder à une mise en concurrence systématique entre au moins trois prestataires, quel que soit le coût apparent des travaux. À l'inverse, les plans de travaux d'économies d'énergie, qui sont rémunérés de manière classique et ne reposent pas sur un autofinancement des investissements, restent soumis aux dispositions de l'article 21 ;

- pour les autres décisions, **des règles plus souples seront mises en place**. Ainsi, la décision de mettre en œuvre des travaux d'économie d'énergie d'une durée d'amortissement de plus de dix ans sera soumise à la majorité de l'article 25, et non plus à une majorité des deux tiers. En outre, les copropriétaires seront autorisés à réaliser des « *travaux d'intérêt commun sur les parties privatives aux frais du copropriétaire du lot concerné* » pour réduire l'empreinte énergétique de l'immeuble, ce qui n'est pas autorisé en l'état actuel du droit ; la décision de procéder à de tels travaux relèvera de la majorité de l'article 25.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires économiques a prévu que cet assouplissement s'appliquerait à **l'ensemble des copropriétés**, quelles que soient leurs caractéristiques extérieures. Toutes les copropriétés pourront donc recourir à la majorité de l'article 25 pour mettre en œuvre des travaux d'économie d'énergie de long terme et toutes pourront, à la même majorité, décider de la réalisation de travaux d'intérêt commun.

- **La position de votre commission des lois :**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3 **sans modification**.

*Article 3 bis nouveau*

(art. L. 112-1 du code de l'urbanisme)

**Exclusion des surfaces extérieures mobilisées pour améliorer l'isolation thermique et acoustique des bâtiments existants du calcul de la surface hors œuvre**

L'article 3 *bis* exclut du calcul de la surface hors œuvre, les surfaces extérieures nécessaires à l'amélioration de l'isolation thermique et acoustique des immeubles existants.

La surface hors œuvre constitue l'assiette de certaines taxes d'urbanisme<sup>1</sup>, ce qui peut avoir un fort effet dissuasif : en effet, lorsque des travaux d'isolation sont effectués, la surface hors œuvre tend à croître mécaniquement, faisant augmenter les taxes dues par le propriétaire.

Aussi la commission des affaires économiques a-t-elle adopté un amendement portant article additionnel de M. Dominique Braye, rapporteur, qui prévoit que les surfaces extérieures mobilisées pour réaliser de tels travaux ne seront pas comprises dans le calcul de la surface hors œuvre.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3 *bis* **sans modification**.

## **CHAPITRE II MODIFICATIONS DU CODE DE L'URBANISME**

*Article 4*

(art. L. 111-6-2 du code de l'urbanisme)

**Inopposabilité aux demandes de permis de construire ou d'aménager du refus d'installation de systèmes d'énergies renouvelables**

A la croisée de deux objectifs difficilement compatibles, cet article constitue un point d'équilibre entre le souci environnemental et la protection du patrimoine.

• **Une interdiction relative**

L'article 4 prévoit, sous la réserve d'exceptions liées aux régimes de protection particuliers, l'inopposabilité aux demandes d'occupation ou d'utilisation du sol du refus de l'installation de dispositifs individuels de production d'énergie renouvelable (systèmes solaires thermiques ou photovoltaïques...), de l'utilisation en façade de matériaux renouvelables permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre (bois, ....), de la pose de toitures végétalisées ou retenant les eaux pluviales.

---

<sup>1</sup> Par exemple : taxe locale d'équipement, taxe départementale des espaces naturels sensibles...

Prudemment, l'article 4 module ce principe à deux niveaux :

1. Le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable pourrait néanmoins prescrire des mesures permettant « *la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant* » ;

2. Il serait possible de s'opposer à ces installations dans les périmètres de protection :

- secteur sauvegardé,
- zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP),
- périmètre de protection d'un l'immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques,
- dans un site inscrit ou classé,
- à l'intérieur du cœur<sup>1</sup> d'un parc national,

non plus qu'aux travaux portant sur :

- un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques,
- un immeuble adossé à un immeuble classé,
- un immeuble protégé par un PLU pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique.

L'article 4 complète la liste des « exemptions écologiques » par les périmètres délimités par une commune ou un EPCI compétent en matière de PLU pour des motifs de protection du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

Le public serait consulté par la mise à sa disposition du projet de décision institutive durant le mois précédant la réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI qui institue le périmètre de protection, après avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF) rendu selon des modalités précisées par décret en Conseil d'Etat.

L'article 4 assouplit, cependant, ces exclusions au régime d'inopposabilité qu'il édicte ; il exige une justification particulière pour les interdictions ou limitations nouvelles.

**• un texte opportunément resserré**

La commission des affaires économiques a modifié l'article 4 sur trois points :

- elle a restreint le champ d'application des inopposabilités aux dispositifs domestiques -et non individuels- de protection d'énergie renouvelable ;

---

<sup>1</sup> Le cœur d'un parc national qui peut en comporter plusieurs, est défini comme l'espace terrestre et maritime à protéger (cf. art. L. 331-1 du code de l'environnement).

- elle a supprimé le caractère conforme de l'avis de l'architecte des bâtiments de France à la délimitation du périmètre de protection institué par l'autorité locale et a prévu que cet avis est réputé favorable s'il n'est pas rendu par écrit dans un délai de deux mois après la transmission du projet par le maire ou le président de l'EPCI ;

- elle a fixé l'entrée en vigueur du dispositif d'inopposabilité au terme de six mois après la publication de la loi.

Votre commission des lois approuve ce dispositif de « promotion raisonnable » des énergies renouvelables.

Sous la réserve de **deux amendements** –le premier de coordination pour corriger une erreur de référence par suite de la réécriture du régime des PLU, le second, rédactionnel- elle a donné un **avis favorable** à l'adoption l'article 4 **ainsi modifié**.

#### *Article 5*

(chap. III du Titre premier du Livre premier du code de l'urbanisme)

### **Directives territoriales d'aménagement et de développement durables**

L'article 5 refonde la directive territoriale d'aménagement (DTA), document de planification d'Etat, en lui substituant la directive territoriale d'aménagement et de développement durables (DTADD). Elle y intègre les objectifs fixés à l'urbanisme par le « Grenelle I » et en simplifie la procédure d'élaboration.

#### **1. La DTA : un instrument entravé par sa lourdeur**

Introduites par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les DTA fixent les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble des territoires mais à structurer les plus sensibles.

Actuellement, elles sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat, à son initiative ou sur la demande d'une région, après consultation du Conseil économique et social régional et en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement, les communes de plus de 20.000 habitants, les groupements de communes en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme et les comités de massifs. L'avis de ces collectivités et organismes est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur saisine.

Puis le projet de directive est soumis à enquête publique. La directive, enfin, éventuellement modifiée pour tenir compte des avis rendus, est approuvée par décret en Conseil d'Etat. Son élaboration, études préalables comprises, s'étend sur une période de 9 à 10 ans.

La DTA est opposable aux SCOT et aux schémas de secteurs, ainsi qu'aux PLU, aux cartes communales et aux documents en tenant lieu en l'absence de SCOT et schémas de secteur.

Si elles se présentent comme un « *instrument puissant d'aménagement du territoire* », les six DTA approuvées ne couvrent à ce jour que 30.367 km<sup>2</sup>, soit 5,55 % du territoire national.

### Le bilan des DTA

L'Etat a **engagé** entre 1996 et 1999 **sept DTA** :

- quatre DTA littorales : deux concernent des estuaires et des ports (DTA Estuaires de la Seine et DTA Estuaire de la Loire), deux autres la façade méditerranéenne, très urbanisée (DTA des Alpes-Maritimes et DTA des Bouches-du-Rhône) ;
- une DTA métropolitaine d'échelle internationale : celle de l'aire métropolitaine lyonnaise ;
- une DTA de zone de reconversion minière (bassins miniers nord-lorrains) ;
- une DTA en zone de montagne (Alpes du nord).

Les mandats des préfets coordonnateurs, de région ou de département, pour l'élaboration du document et la consultation des collectivités ont été signés sur la période d'étendant de fin 1997 à début 2001.

**Six** des sept DTA sont **approuvées** :

- DTA des Alpes-Maritimes (163 communes, 1,1 M hab., 4.300 km<sup>2</sup>) - décret du 2 décembre 2003 : elle couvre l'ensemble du département ;
- DTA des bassins miniers nord-lorrains (488 communes, 0,8 M hab., 4.000 km<sup>2</sup>) : elle s'étend pour partie sur trois départements (Meurthe et Moselle et Moselle) (décret du 2 août 2005) ;
- DTA de l'estuaire de la Seine (942 communes, 1,6 M hab., 6.838 km<sup>2</sup>) : elle couvre pour partie les départements Calvados, Eure et Seine-Maritime (décret du 10 juillet 2006) ;
- DTA de l'estuaire de la Loire (199 communes, 1,2 M hab., 5.642 km<sup>2</sup>) : elle s'étend pour partie sur deux départements (Loire-Atlantique et Maine et Loire) (décret du 17 juillet 2006) ;
- DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (383 communes, 2,4 M hab., 4.500 km<sup>2</sup>) : elle concerne pour partie quatre départements (Rhône, Ain, Isère et Loire) (décret du 9 janvier 2007) ;
- DTA des Bouches du Rhône (119 communes, 1,9 M hab., 5.087 km<sup>2</sup>) : elle couvre l'ensemble du département (décret du 10 mai 2007).

La **septième** DTA projetée est en **cours d'élaboration** : DTA des Alpes du nord (923 communes, 1,8 M hab., 16.400 km<sup>2</sup>) : elle couvre les départements de Haute Savoie, Savoie et pour partie l'Isère et la Drôme. Le préfet de région a été investi d'un nouveau mandat le 27 juillet 2007. L'approbation de la directive est prévue pour mi 2010, après enquête publique à l'automne 2009.

Au total les sept DTA couvriront un territoire de 46.767 km<sup>2</sup> peuplé de 10,8 M d'habitants environ.

Source : MEEDOM

Cet état des lieux souligne la longueur du processus de création des DTA.

Leur révision, dans le silence de la loi, obéit à la même procédure, ce qui a conduit, récemment, le législateur à instituer une procédure simplifiée de modification quand les changements envisagés ne portent pas atteinte à l'économie générale du document : dans ce cas, celui-ci, désormais, est modifié par le préfet de région, après sa soumission à enquête publique par le préfet du département. En outre, si la modification ne porte que sur un ou plusieurs EPCI compétents en matière de PLU ou une ou plusieurs communes non-membres, l'enquête est restreinte à leur territoire<sup>1</sup>.

## **2. Les novations introduites par le projet de loi**

La principale réside dans la suppression de l'opposabilité directe des directives qui sont, également, désormais en charge des préoccupations écologiques de l'Etat.

### **• Un nouvel outil de planification pour l'Etat**

Ces modifications concernent respectivement l'objet, les procédures d'élaboration, de modification et de révision des DTADD ainsi que leurs effets juridiques :

- Le projet élargit le champ de la DTA en y intégrant les thèmes du développement durable, lequel figure désormais symboliquement dans son appellation (cohérence des continuités écologiques, amélioration des performances énergétiques, réduction des émissions de gaz à effet de serre...).

- Le projet de directive est élaboré par l'Etat, en concertation avec les régions, les départements, les communautés urbaines, d'agglomération et de communes compétentes en matière de SCOT, et les communes non membres d'une de ces communautés, situées dans le périmètre du projet. L'avis de ces collectivités est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de trois mois. Après évaluation environnementale, la directive est approuvée par décret en Conseil d'Etat.

### **L'évaluation environnementale**

*(art. L. 122-6 et suivants du code de l'environnement)*

Elle comporte l'établissement d'un rapport concernant les effets notables sur l'environnement de la mise en œuvre du document et les mesures permettant d'y remédier.

Ce rapport est rendu public avant l'adoption du document.

---

<sup>1</sup> Cf. la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

La même procédure est applicable à la révision de la DTADD. En revanche, sa modification, dans la mesure où elle ne porte pas atteinte à l'économie générale de la directive, intervient par décret en Conseil d'Etat après consultation des collectivités.

- La DTADD, contrairement à la DTA, n'est pas directement opposable ; elle l'est au travers d'un projet d'intérêt général (PIG) :

- peuvent être qualifiés de PIG pour l'application de la directive<sup>1</sup> – pendant le délai de 12 ans suivant la publication de la DTADD-, les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou les espaces soumis à des risques, les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à la mise en œuvre des DTADD.

Rappelons que les PIG doivent être pris en compte par les documents d'urbanisme en application de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

#### • **Les conséquences de la suppression des DTA**

1. L'article 5 procède aux coordinations nécessitées par la suppression des DTA et donc de l'opposabilité directe des directives aux documents d'urbanisme, en maintenant la **compatibilité** des SCOT et des schémas de secteur (ou en leur absence, des PLU, des cartes communales ou des documents en tenant lieu) avec :

- les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ;
- avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ou le schéma d'aménagement régional de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.

2. Il introduit des **dispositions transitoires** afin de régler le sort des DTA :

- celles qui ont été approuvées avant la publication de la loi dite « Grenelle II » conservent les effets qui leur étaient attachés avant l'intervention de celle-ci et sont donc opposables.

#### • **Le cas spécifique de l'outre-mer**

L'article 5 modifie les modalités d'élaboration des schémas d'aménagement régionaux (SAR) des départements et régions d'outre-mer, qui fixent les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Il est élaboré à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional qui, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de sa date d'approbation, délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou totale. A défaut, le SAR devient caduc.

---

<sup>1</sup> Cf. *infra* art. 7 qui fixe les différentes catégories de PIG.

- Le premier SAR de **La Réunion** a été approuvé par un décret du 6 novembre 1995. La région a décidé sa révision par une délibération du 5 novembre 2004.

- Le SAR de la **Martinique** a été approuvé par décret du 23 décembre 1998. Il a été mis en révision en 2008.

- Le SAR de la **Guadeloupe** a été approuvé par un décret du 5 janvier 2001.

- Le SAR de la **Guyane** a été approuvé par décret du 2 mai 2002 mais, en raison de la longueur de sa procédure d'élaboration, il était déjà un peu décalé au moment de son approbation, notamment au regard de l'évolution démographique du territoire. C'est pourquoi, le Conseil régional a décidé de le réviser en 2004.

L'article 5 prévoit que désormais les projets de SAR, avant leur approbation, sont soumis à une enquête publique et non plus seulement à la consultation du public. Cependant, les projets de SAR qui auraient été mis à la disposition du public avant la publication de la présente loi, pourront être approuvés sans être soumis à enquête publique.

### **3. Les travaux de la commission de l'économie**

La commission a tout d'abord choisi de maintenir pour le nouveau dispositif des DTADD la place des collectivités, telle qu'elle l'était dans le processus d'élaboration des DTA : l'association et non la concertation.

Elle a ensuite prévu la consultation obligatoire des collectivités concernées avant toute déclaration de PIG.

Enfin, elle a complété les dispositions transitoires pour permettre l'achèvement des DTA en cours d'élaboration selon la procédure actuellement en vigueur : celle-ci serait menée à son terme dès lors que l'Etat a engagé les études préalables et la concertation avec les collectivités avant la date de publication du Grenelle II.

### **4. La position de la commission des lois**

Votre commission des lois approuve, naturellement, les garanties introduites par la commission de l'économie qui permettront l'expression des préoccupations des collectivités dans des processus qui peuvent, finalement, limiter et contraindre la liberté de l'aménageur local.

Il lui apparaît raisonnable, par ailleurs, de permettre l'aboutissement de l'élaboration de DTA au regard des travaux déjà réalisés.

Elle vous présente toutefois **trois amendements** de précision rédactionnelle et de coordination avec les modifications introduites par la loi de simplification du droit du 12 mai 2009.

Votre commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 5 **ainsi modifié**.



*Article 6*

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

**Prise en compte du développement durable  
dans les objectifs des documents d'urbanisme**

L'article 6 renforce expressément la prise en compte du développement durable dans les objectifs assignés aux documents d'urbanisme : SCOT, PLU, cartes communales.

Ceux-ci doivent, désormais, permettre également d'assurer :

- une utilisation économe des espaces naturels ;
- une répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services,
- l'amélioration des performances énergétiques ;
- la diminution des obligations de déplacements ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation et la restauration des continuités écologiques.

La commission de l'économie a complété cet article en renforçant la prise en compte des préoccupations énergétiques en y introduisant la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

Elle a, en revanche, assoupli l'objectif de « restauration » des continuités écologiques en raison des incertitudes entourant l'état de référence de cette notion de cette restauration et à la diversité des interprétations fournies par les administrations ; elle lui a préféré l'expression de « remise en bon état » qui répond également au souci de l'effectivité des corridors écologiques symbolisés par la trame verte et bleue.

**Trame verte, trame bleue**

Elles sont définies comme des espaces importants pour « enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation et à la restauration des continuités écologiques entre les milieux naturels » (cf. art. 45 du projet de loi).

La trame verte comprend grossièrement tout ou partie des espaces naturels (parcs et réserves, sites...), faune et flore incluses.

La trame bleue se compose de tout ou partie des cours d'eau, canaux, zones humides.

Votre commission des lois, sensible aux enjeux environnementaux qui conditionnent non seulement l'avenir des prochaines générations mais également la vie présente, voire la cohésion sociale, par l'importance des choix urbanistiques, a donné un **avis favorable**, sous réserve d'un **amendement rédactionnel**, à l'adoption de l'article 6.

### *Article 7*

(art. L. 121-9 et L. 121-9-1 du code de l'urbanisme)

#### **Définition des projets d'intérêt général**

Cet article, adopté sous réserve d'un amendement rédactionnel par la commission de l'économie, légalise, en premier lieu, la nature des projets d'intérêt général (PIG) jusqu'alors fixée par décret : la loi n'impose, à ce jour, que leur caractère d'utilité publique qui conduit, logiquement, l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme à prescrire leur prise en compte par les documents d'urbanisme, sous le contrôle de l'Etat.

L'article 7 transpose donc dans la partie législative du code de l'urbanisme les dispositions de l'article R. 121-3 en les adaptant aux objectifs poursuivis par le Grenelle de l'environnement : c'est pourquoi il complète l'objet des PIG par la préservation des continuités écologiques.

Il tire les conséquences de la réforme opérée –par l'article 5 du projet- des DTA en élargissant la catégorie des PIG aux mesures nécessaires à la mise en œuvre des DTADD, qui peuvent être qualifiées de PIG pendant un délai de douze ans suivant la publication de la DTADD (*cf supra* art. 5).

#### **Caractéristiques d'un projet d'intérêt général (PIG) « Grenelle II »**

##### **1. Tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique :**

a) destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation des continuités écologiques ;

b) et ayant fait l'objet :

- soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;

- soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

##### **2. Mesures nécessaires à la mise en œuvre des DTADD.**

Précisons que l'article 7 maintient le principe selon lequel les projets des communes et EPCI ne peuvent constituer des PIG qui revêtent donc un intérêt supra local. On peut cependant s'interroger sur le caractère absolu de ce « délaissement » qui vise aussi bien la petite commune de 150 habitants que la communauté urbaine de 1 million d'habitants : les enjeux d'aménagement ne

s'élèvent naturellement pas à la même échelle en termes de superficie et de population et peuvent, dans le second cas, concerner un nombre d'habitants supérieur à celui de certains départements.

Ce principe pourrait être utilement réexaminé à l'aune des choix qui seront finalement retenus dans le cadre de la réforme territoriale annoncée.

Votre commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 7 **sans modification**.

#### *Article 8*

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

#### **Documents soumis à évaluation environnementale**

L'article 8, non modifié par la commission de l'économie, complète l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme qui liste les documents soumis à évaluation environnementale.

Relèvent actuellement de cette obligation :

- les DTA
- le Schéma directeur de la région d'Ile-de-France
- les SCOT
- les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement.

S'y ajouteraient aux termes de l'article 8 :

- les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui intègrent les plans de déplacements urbains c'est-à-dire ceux qui, aux termes de la réforme des PLU opérée par l'article 10 du projet (*cf infra*), sont établis et approuvés par l'EPCI compétent (en plus des PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement déjà soumis à évaluation environnementale – *cf supra*) ;
- les DTADD conformément au texte du nouvel article L. 113-3 du code de l'urbanisme, résultant de l'article 5 du projet de loi.

Votre commission des lois a donné un avis favorable à l'**adoption sans modification** de l'article 8 qui tire les conséquences de modifications intervenant aux articles 5 et 10.

*Article 9*

(art. L. 122-1 à L. 122-1-15 (*nouveau*),  
L. 122-2, L. 122-4-2, L. 122-5-1 à L. 122-5-3 (*nouveau*), L. 122-7, L. 122-11,  
L. 122-13, L. 122-14, L. 122-15-1, L. 122-17, L. 122-18  
du code de l'urbanisme ;  
art. 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982  
art. L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation)

**Schémas de cohérence territoriale**

Cet article touffu rénove le SCOT (schéma de cohérence territoriale) en poursuivant principalement trois objectifs :

- la prise en compte du développement durable,
- l'intégration des différentes politiques publiques,
- la réduction de la consommation d'espace.

Parallèlement, il renforce le rôle du préfet tout à la fois dans la détermination du périmètre et du contenu de ce document de planification.

**1. Le SCOT, un projet de territoire**

Créé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, le SCOT remplace le schéma directeur présenté comme un document d'encadrement juridique des POS.

Sur la base d'un diagnostic territorial, introduit par le Sénat sur la proposition de ses commissions des lois et des affaires économiques, il propose un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui détermine les objectifs des différentes politiques d'urbanisme (habitat, développement économique, déplacements, stationnement, ...) en fixant, pour sa réalisation, « *les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces organisés* » (*cf.* art. L. 122-1 du code de l'urbanisme) et en définissant les grands projets d'équipements et de services (transports...).

Le SCOT est initié par les communes ou leurs groupements compétents.

Couvrant un territoire d'un seul tenant et sans enclave, à l'échelle basse de l'intercommunalité, il vise le bassin de vie puisque le projet de périmètre, déterminé selon le cas, par les conseils municipaux ou l'organe délibérant du ou des EPCI compétents, est publié par le préfet qui doit, préalablement, vérifier que le champ retenu « *permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.* » Il peut être complété par des schémas de secteur qui détaillent et précisent son contenu sur certaines parties de son périmètre.

Le SCOT est élaboré par un EPCI ou un syndicat mixte exclusivement composé des communes et EPCI compétents compris dans son périmètre.

Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'EPCI -ou du syndicat-, après un débat d'orientation en son sein, introduit dans la loi du 13 décembre 2000 par un amendement de votre commission des lois<sup>1</sup>. Il est transmis pour avis aux communes et groupements de communes membres ou voisines, compétents en matière d'urbanisme, au préfet, à la région, au département.

L'information des collectivités voisines a été prévue par le Sénat, sur la proposition de ses commissions des affaires économiques et des lois, pour favoriser « *la cohérence entre des choix d'urbanisme opérés sur des périmètres différents* ».

Le projet est ensuite soumis à enquête publique avant d'être approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.

Le SCOT s'impose aux documents spécialisés (programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), schémas de développement commercial, PLU, plans de sauvegarde et de mise en valeur, cartes communales) qui doivent être compatibles avec lui.

Il s'applique sur une période de dix ans au terme de laquelle il fait l'objet d'une évaluation par l'EPCI qui l'a élaboré, lequel décide alors de son maintien en vigueur ou de sa révision complète ou partielle. A défaut de décision de l'EPCI, le SCOT est caduc.

### **Le bilan des SCOT (au 1er janvier 2009)**

#### **1. SCOT approuvés :**

- Nombre : 82
- Population : 10 526 800 habitants
- Nb de communes : 3563
- Superficie : 48 204 km<sup>2</sup>

#### **2. SCOT en cours d'approbation (projets de SCOT arrêtés) :**

- Nombre : 23
- Population : 2 714 700 habitants
- Nb de communes : 1 023
- Superficie : 22 808 km<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. avis n° 307 (1999-2000) de M. Pierre Jarlier.

**3. SCOT en cours (délibération sur les objectifs et les modalités de concertation prise) :**

- Nombre : 167
- Population : 22 645 500 habitants
- Nb de communes : 8 640
- Superficie : 116 227 km<sup>2</sup>

**4. SCOT en projet (périmètre arrêté et/ou établissement public créé seulement) :**

- Nombre : 61
- Population : 3 747 800 habitants
- Nb de communes : 2 792
- Superficie : 37 054 km<sup>2</sup>

**5. Schémas directeurs restants :**

- Nombre : 56
- Population : 4 001 200 habitants
- Nb de communes : 1 537
- Superficie : 18 225 km<sup>2</sup>

**TOTAL**

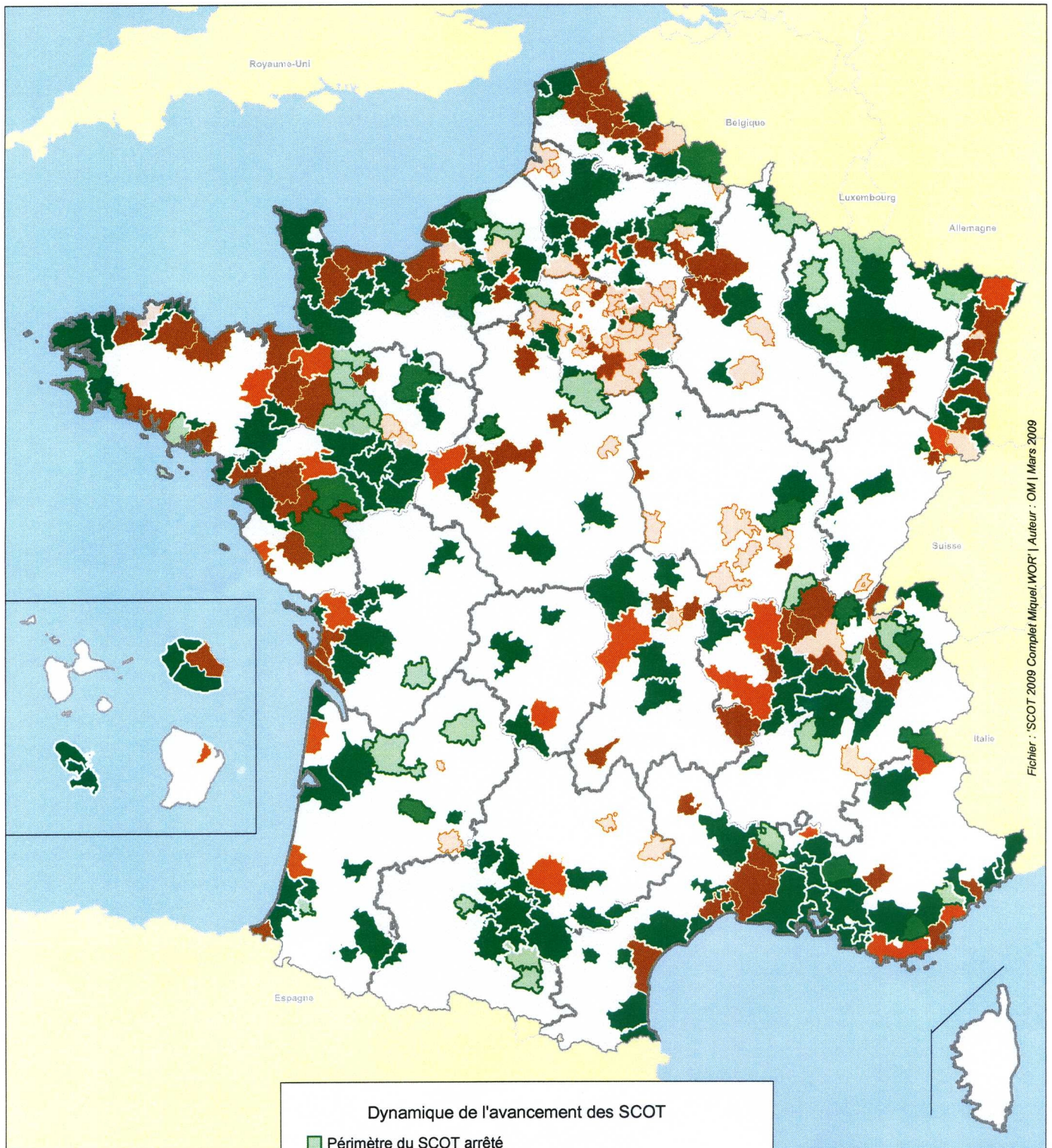
- Nombre : 389
- Population : 43 635 100 habitants
- Nb de communes : 17 555
- Superficie : 242 518 km<sup>2</sup>

*Source : MEEDDM*

Au total, lorsque l'ensemble des procédures d'élaboration de SCOT, actuellement ouvertes, sera achevé, 333 SCOT couvriront une superficie de 448.586 km<sup>2</sup> peuplés de 39.634.800 habitants et comprenant 16.018 communes.

# Dynamique de l'avancement des SCOT au 1/1/2009

Source : DGALN - Enquête auprès des DDE



Fichier : SCOT 2009 Complet Miquel.WOR | Auteur : OM | Mars 2009

## **2. Les novations proposées par le projet de loi**

Le SCOT est structuré. Il comprend :

- un rapport de présentation,
- un PADD,
- un document d'orientation et d'objectifs (DOO) selon la terminologie retenue par la commission de l'économie qui a souhaité marquer le caractère non programmatique du schéma.

Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Sa durée de validité a été ramenée de douze ans –dans le projet de loi- à six ans par la commission de l'économie.

### *a) La prise en compte du développement durable*

Les SCOT devront intégrer de nouveaux objectifs dont ceux fixés par le Grenelle I : réduction de la consommation d'espace, conservation et restauration des continuités écologiques...

Ils doivent prendre en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régionaux de continuité écologique et les plans climat-énergie territoriaux : les premiers - créés par l'article 45 du présent projet de loi - sont des documents cadres co-élaborés par l'Etat et la région ; l'établissement de plans climat-énergie territoriaux est encouragé aux différents niveaux de collectivités territoriales par le Plan climat pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et adapter le territoire aux effets du changement climatique<sup>1</sup>.

Les SCOT doivent également, à la demande de la commission de l'économie, être compatibles avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages fixées par l'Etat.

### *b) L'obsession de la réduction de la consommation de l'espace*

Cet objectif impératif de développement durable constitue le fil de la réécriture du régime des SCOT.

Il s'impose à trois niveaux qui se recoupent :

- densité des constructions ;
  - desserte par les transports publics ;
  - ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones,
- et est complété par l'établissement d'un bilan.

---

<sup>1</sup> Le Grenelle I prévoit une incitation par l'Etat –dont le niveau financier n'est à ce jour pas déterminé- pour l'établissement, avant 2012, de ces documents par les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 5.000 habitants (cf. art. 7).



La lutte contre l'étalement urbain devient un des objectifs du PADD du SCOT.

Le DOO lui fixe des objectifs chiffrés ventilés, le cas échéant, par secteur géographique.

Par le biais du vecteur de la desserte par les transports collectifs :

- il peut imposer le respect des valeurs limites pour dépasser le plafond de densité de construction fixé par le document local d'urbanisme (PLU...);

- il privilégie le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs qui en bénéficient ;

- il l'utilise pour déterminer l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, qu'il peut également subordonner au respect de performances énergétiques et environnementales renforcées et/ou de critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques : ces prescriptions sont renforcées par rapport au droit existant.

Dans ces secteurs, les SCOT pourront imposer des densités minimales de construction (en gabarit, en hauteur, en emprise au sol et en occupation des sols). Précisons que l'applicabilité des dispositions contraires des PLU ou des documents d'urbanisme en tenant lieu cesserait d'être opposable à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification.

Le souci de la préservation de l'espace peut conduire le SCOT à prévoir la fixation par les PLU d'une densité minimale de construction dans des secteurs proches des réseaux de transports collectifs existants ou programmés qu'il définit en les justifiant spécialement.

Dans une optique intégratrice, le DOO définit :

- les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements ;

- les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs.

Dans ce cadre, sauf si les territoires visés sont couverts par un PLU comprenant un PDU, il lui est loisible, au regard de la desserte en transports publics réguliers et de la destination des bâtiments, de définir des obligations de réalisations d'aires de stationnement, minimales ou maximales dans le cas des véhicules motorisés, et minimales dans celui des engins non motorisés.

### *c) Un rôle accru du préfet*

Les pouvoirs du préfet, dans la mise en place des SCOT, sont étendus dans deux directions :

- la délimitation du périmètre pertinent ;

- le respect des priorités définies par l'Etat.

- **La compétence préfectorale en matière de périmètre**

L'absence de SCOT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques ou le périmètre retenu ne permet pas son effectivité :

1° Le préfet demande aux EPCI compétents et aux communes, éventuellement concernées, qui n'en sont pas membres, de déterminer un périmètre ou de délibérer sur l'extension du périmètre existant.

A défaut de proposition formulée dans les six mois, un projet de périmètre est arrêté par le préfet après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Il est alors procédé à la consultation des EPCI et des communes concernées qui doivent se prononcer dans le délai de trois mois. A défaut, leur silence est réputé favorable.

Le périmètre peut alors être délimité ou étendu par arrêté préfectoral avec l'accord des EPCI et des communes.

2° L'EPCI ou le syndicat mixte compétent pour élaborer le SCOT peut proposer au préfet d'étendre le périmètre retenu, en précisant le nom des communes concernées.

Le préfet dispose de trois mois pour répondre. S'il accède à la demande, il n'est pas lié par la liste des communes concernées par la proposition d'extension. Dans le cas contraire, son refus est motivé.

- **L'extension du champ du contrôle de légalité**

Le contrôle de légalité du SCOT s'exerce dans deux cas nouveaux qui répondent à des préoccupations nationales :

- le schéma est contraire à un projet d'intérêt général (PIG) ;
- il autorise une consommation excessive de l'espace.

### **3. La position de la commission des lois : l'adhésion au dispositif proposé avec le souci de mieux en assurer l'effectivité et l'accessibilité.**

Votre commission des lois a globalement approuvé l'équilibre sur lequel s'établit cette réforme des SCOT.

En premier lieu, les pouvoirs attribués au préfet, donc à l'Etat, résultent logiquement de sa responsabilité à assurer le respect d'objectifs constitués en « grande cause nationale ».

La commission de l'économie a complété la compétence préfectorale en attribuant à l'établissement en charge du SCOT la faculté de saisir le préfet pour engager la procédure d'extension du périmètre : dans ce cas, l'Etat sera seul juge pour décider d'y procéder.

Elle a très justement hiérarchisé les différents niveaux de documents d'urbanisme en conservant au SCOT sa vocation pour l'identification et la conduite d'objectifs et d'orientations, la compétence prescriptive revenant au PLU.

Elle a très opportunément renforcé l'association des collectivités locales à l'élaboration du document (transmission systématique du DOO à l'ensemble des communes du périmètre).

A la satisfaction de votre rapporteur, elle a recherché une meilleure prise en compte de la dimension rurale des territoires.

Favorable donc au régime aujourd'hui proposé, la commission des lois a, cependant, souhaité clarifier la présentation rédactionnelle de cet article foisonnant afin d'en favoriser la compréhension par ceux qui seront appelés à le mettre en œuvre.

A cette fin, elle vous présente des **amendements** qui tentent de participer à un allègement de la rédaction et à sa conformité à la logique de déclinaison du contenu de chacun des documents composant le PLU.

Votre rapporteur considère, par ailleurs, que, dans la lutte contre l'étalement urbain, la densité n'est pas un objectif en soi, lequel doit être la meilleure utilisation possible des sols. C'est pourquoi, sur sa proposition, la commission a préféré retenir la prise en compte d'un critère qualitatif plutôt que quantitatif pour déterminer le caractère excessif de la consommation d'espace autorisée par un SCOT, qui pourrait fonder une demande de rectification du document par le préfet.

La densification, en effet, s'applique indifféremment aux terres, qu'elles soient riches ou pauvres, alors que la qualité des terrains commande l'usage qui peut en être fait. Ne devraient donc être retenus que les facteurs permettant d'optimiser l'espace. C'est donc ce dernier critère de **l'optimisation** que la commission a retenu.

Le dernier **amendement** adopté propose une **réécriture**, à l'article L. 122-1-5, du dispositif de **dépassement des plafonds de densité de construction** lorsque l'état du réseau des transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des motifs de protection environnementale ou agricole le commande.

La commission des lois a donné un **avis favorable** à l'article 9 **ainsi modifié**.

*Article 9 bis (nouveau)*

(art. L. 122-2 du code de l'urbanisme)

**Dérogation à l'installation d'équipements commerciaux dans une commune non couverte par un SCOT**

Cet article, inséré par la commission de l'économie à l'initiative de son rapporteur, notre collègue Dominique Braye, confie au préfet le soin de coordonner les équipements commerciaux entre les territoires couverts par un SCOT et les espaces interstitiels. Il lui impose de contrôler qu'une demande de

dérogation à l'installation d'équipements commerciaux dans une commune couverte par un PLU mais non couverte par un SCOT, ne risque pas de perturber les équilibres d'un SCOT limitrophe par les flux de déplacements de personnes et de marchandises, notamment, qu'il génère.

Il s'agit de dérogations à la règle générale de la constructibilité limitée imposée aux communes actuellement situées à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de 50.000 habitants<sup>1</sup> ou à moins de 15 km du rivage de la mer et qui ne sont pas couvertes par un SCOT applicable : dans ce cadre, le PLU ne peut être modifié ou révisé pour ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ou une zone naturelle.

Un sort particulier est fait aux autorisations d'exploitations commerciale ou cinématographique qui sont interdites dans les zones ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme investit le préfet d'un double pouvoir d'accorder des dérogations :

- après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et de la chambre d'agriculture : son pouvoir est alors encadré *a contrario* puisqu'il ne peut refuser la dérogation que si les inconvénients de l'urbanisation l'emportent pour les communes voisines, l'environnement ou les activités agricoles, sur les avantages qui pourraient en résulter pour la commune concernée par la demande ;

- pour des raisons géographiques (existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles) : dans ce cas, le préfet peut exclure du champ de la constructibilité limitée une ou plusieurs communes situées à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de 50.000 habitants.

Les limites nouvelles apportées, par la commission de l'économie, au pouvoir d'appréciation du préfet pour excepter l'installation d'équipements commerciaux de l'application des règles de la constructibilité limitée visent à protéger les équilibres arrêtés par un SCOT limitrophe du territoire de l'implantation projetée : elles permettront d'éviter que la zone de chalandise nouvelle perturbe notamment les dessertes d'accès par les flux de véhicules et de personnes qu'elle devrait engendrer.

La commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 9 *bis* **sans modification**.

---

<sup>1</sup> A l'article 9, la commission de l'économie a abaissé le seuil démographique de 50.000 à 15 000 habitants.

*Article 10*

(art. L. 123-1 à L. 123-18 du code de l'urbanisme)

**Plans locaux d'urbanisme**

Cet article dense réforme le régime de plans locaux d'urbanisme (PLU), d'une part, en le « *verdissant* » davantage dans le prolongement du Grenelle I et, d'autre part, en promouvant l'intercommunalité comme niveau pertinent de l'établissement de ce document.

**1. L'état du droit**

Dans le prolongement du SCOT, le PLU, successeur du POS depuis la loi du 13 décembre 2000 relative au renouvellement et à la solidarité urbaine, se présente tout à la fois, comme la traduction du projet urbain, et plus classiquement, comme le règlement de l'utilisation des sols.

- Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune ou, dans le cas où ces collectivités lui ont transféré cette compétence, par un EPCI : dans ce cas, l'élaboration du document est menée en concertation avec les communes du périmètre qui sont consultées sur le projet. Après un débat préalable sur les orientations générales du PADD, le conseil municipal arrête le projet de PLU. Puis il est soumis à l'avis des personnes publiques associées à son élaboration (préfet, présidents des conseils régional et général, présidents des établissements compétents en matière de SCOT, de PLH, de l'autorité organisatrice des transports urbains, ...) ainsi à leur demande, aux communes limitrophes, aux EPCI directement intéressés et à l'établissement public chargé d'un SCOT limitrophe lorsque la commune, initiatrice du PLU, n'est pas couverte. Le projet de plan est soumis à enquête publique avant, modifications éventuelles, d'être approuvé par le conseil municipal. Il est alors tenu à la disposition du public.

Il couvre l'intégralité du territoire de la commune ou de tout ou partie des communes lorsqu'il est élaboré au niveau intercommunal, à l'exception, dans tous les cas, des territoires ouverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Il comporte un rapport de présentation, un PADD qui définit le projet territorial (orientations générales d'aménagement et d'urbanisme), un règlement qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols et des documents graphiques.

- Le PLU est subordonné au SCOT, au schéma de secteur, au schéma de mise en valeur de la mer, à la charte du parc naturel régional ou du parc national, au PDU et au PLH avec lesquels il doit être compatible ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) –à l'échelle des bassins ou groupements de bassins- et des schémas d'aménagement et de gestion des

eaux (SAGE) –au niveau inférieur du sous-bassin ou du groupement de sous-bassins-.

Le PLU fait l'objet d'un bilan dans les trois ans de son approbation ou de sa révision au vu duquel le conseil municipal décide ou non de le réviser après enquête publique.

Dans le cas où, saisie par le préfet, une commune refuserait, ne concrétiserait pas dans les six mois ou s'abstiendrait de répondre à une demande de révision ou de modification du PLU pour assurer sa compatibilité avec une DTA, ou les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, le représentant de l'Etat peut s'y substituer pour y procéder directement, après avis du conseil municipal et enquête publique.

Le pouvoir de substitution du préfet s'exerce également lorsqu'un PLU n'a pas été rendu compatible dans les trois ans avec les documents qui lui sont hiérarchiquement supérieurs (SCOT, PDU, PLH...) ou, dans le délai d'un an, avec la réalisation de programmes de logements prévus par le PLH.

### Les documents d'urbanisme communal (au 1<sup>er</sup> janvier 2009)

#### Ensemble des communes

Etat du document	Nombre de communes	Population 1999	Population 2006	Superficie (Km <sup>2</sup> )
RNU	11 029	2 301 258	2 393 137	144 532
PLU en élaboration	1 940	1 262 058	1 346 676	64 476
POS-PLU approuvé	12 049	33 739 572	35 377 512	195 824
POS-PLU en révision	4 812	18 334 676	19 306 467	113 914
<b>Sous-total PLU</b>	<b>18 801</b>	<b>53 336 306</b>	<b>56 030 655</b>	<b>347 214</b>
CC Approuvée – PLU en élaboration	146	98 933	109 631	6 423
Carte Communale en révision	223	106 290	115 368	3 674
Carte Communale en élaboration	2 619	766 383	816 155	50 005
Carte Communale approuvée	3 849	1 410 414	1 533 321	53 689
<b>Sous-total Carte communale</b>	<b>6 837</b>	<b>2 382 020</b>	<b>2 574 475</b>	<b>113 791</b>
<b>Total</b>	<b>36 667</b>	<b>58 019 584</b>	<b>60 998 267</b>	<b>632 537</b>

### Documents intercommunaux

Etat du document	Nombre de DU	Nombre de communes du périmètre	Population 2006	Surface (Km²)
RNU	1	7	2 222	141
PLU en élaboration	19	176	132 932	2 617
POS-PLU approuvé	56	462	2 843 221	5 645
POS-PLU en révision	30	220	1 963 981	3 336
<b>Sous-total PLU</b>	<b>105</b>	<b>858</b>	<b>4 940 134</b>	<b>11 598</b>
CC Approuvée – PLU en élaboration	0	4	1 952	59
Carte Communale en révision	3	12	6 482	249
Carte Communale en élaboration	6	34	10 701	483
Carte Communale approuvée	16	171	58 351	2 588
<b>Sous-total Carte communale</b>	<b>25</b>	<b>221</b>	<b>77 486</b>	<b>3 379</b>
	<b>131</b>	<b>1 086</b>	<b>5 019 842</b>	<b>15 119</b>

Source : MEEDDH (DGALN/SDP/BCSI/GL)

## 2. Les aspects réformateurs du Grenelle II

S'inscrivant non seulement dans l'approfondissement de la prise en compte du développement durable, le projet de loi prolonge les évolutions déjà présentes en 2000 et intègre une conception globale de l'aménagement et de l'urbanisme.

### a) Une clarification de la structure des PLU

L'article 10 structure les différents composants du PLU :

- rapport de présentation,
- projet d'aménagement et de développement durables (PADD),
- orientations d'aménagement et de programmation,
- règlement,
- annexes.

Des documents graphiques peuvent accompagner chacun d'entre eux.

### b) Un « verdissement » plus précis de l'urbanisme local

La prise en compte du développement durable se décline tout au long du dispositif planificateur soit en termes de prescription, soit sous la forme de facultés ouvertes à l'autorité locale, libre d'utiliser ces outils sur le territoire géré :

- la préoccupation de l'espace consommé se traduit par la possibilité d'imposer une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés ;

- le respect proposé de performances énergétiques et environnementales renforcées pour les constructions, travaux, installations et aménagements afin de réduire la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre ;

- la fixation possible d'un nombre maximum d'aires de stationnement pour accompagner la construction de bâtiments autres que d'habitation.

Enfin, le PLU doit prendre en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux dont la faisabilité dépend des compétences existant sur l'aire considérée.

*c) L'affirmation d'une vision intégrée de l'urbanisme au-delà du territoire communal*

- Le choix de l'intercommunalité

Le projet de loi, sans modifier formellement les compétences respectives de chacun des groupements de communes, laisse à penser, dans sa rédaction, que la « compétence-PLU » devrait passer de la commune à l'intercommunalité. En effet, il identifie le niveau intercommunal comme le périmètre naturel d'élaboration de la planification locale même s'il ne remet pas juridiquement en cause la compétence communale : celle-ci apparaît « *textuellement résiduelle* ».

Il convient de souligner que, même lorsqu'il est élaboré par un EPCI, la commission de l'économie a, opportunément, pris en compte les spécificités communales puisqu'elle a prévu la possibilité pour le PLU de comporter des plans de secteurs qui couvrent, chacun, l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres.

Précisons que la commission a intégré une disposition protectrice de la liberté communale sans pour autant bloquer la volonté coopérative : lorsque une commune membre se déclare défavorable à une orientation d'aménagement et de programmation ou à une disposition réglementaire du projet de plan qui la concerne directement, le projet, après une nouvelle délibération de l'EPCI, devra être arrêté par celui-ci à la majorité qualifiée des 2/3 de ses membres.

- L'affermissement d'un document complet et cohérent avec son environnement

Votre commission relève, avec satisfaction, la réintroduction dans la projet, à l'initiative de la commission de l'économie, d'un diagnostic territorial qui fonde le contenu du PLU. C'était, comme pour le SCOT, une de ses préoccupations lors de l'examen, en 2000, de la loi SRU, afin de permettre l'adoption d'une véritable stratégie territoriale.

Le projet de loi décline largement les rubriques relevant du PLU au-delà de l'aménagement et de l'urbanisme : protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages, préservation des continuités écologiques, habitat, déplacements.



Diverses consultations précèdent l'élaboration du PLU, y compris des collectivités voisines comme l'avait proposé votre commission des lois lors de l'examen de la loi « SRU » dans un souci de cohérence des documents régissant des périmètres voisins<sup>1</sup>. Ce même souci d'un urbanisme concerté se retrouve pour la commune, non membre d'un EPCI compétent ou d'une autorité organisatrice de transports urbains, située à moins de 15 kilomètres d'une agglomération de plus de 50.000 habitants : le maire, sauf dans les communes d'Ile de France, doit alors recueillir l'avis de l'autorité des transports.

*d) Une intervention accrue de l'Etat*

L'article 10 clarifie et élargit les pouvoirs des préfets à l'égard des PLU des communes non couvertes par un SCOT. Actuellement, le document n'est exécutoire qu'un mois après sa transmission au préfet qui peut, dans ce délai, demander les modifications permettant d'assurer la compatibilité du PLU avec les DTA, les prescriptions particulières de massif ou aux zones de montagne et au littoral, les principes généraux de l'aménagement et de l'urbanisme, l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines, la réalisation des différents documents (DTA, PLH, SCOT, schémas de secteur ou de mise en valeur de la mer).

Dans ce cas, l'exécution du PLU est subordonnée à la publication et à la transmission au représentant de l'Etat de la délibération approuvant les modifications demandées.

Le projet de loi tire, en premier lieu, les conséquences du caractère inopposable directement des nouvelles DTADD mais prévoit l'opposabilité des anciennes DTA maintenues en vigueur après la publication de la présente loi et des PIG.

En second lieu, il élargit le champ de compatibilité en y incluant de nouvelles prescriptions qui relèvent soit du souci du développement durable (consommation excessive de l'espace ou préservation des continuités écologiques), soit du souci d'un aménagement coordonné du territoire (organisation des transports prévue par l'autorité territorialement compétente et programme local de l'habitat).

**3. La position de la commission des lois : adopter le dispositif proposé en accentuant sa lisibilité**

Votre commission des lois adhère aux modifications introduites dans le texte par la commission de l'économie. Celle-ci confirme le PLU comme projet urbain et en conséquence, le fonde sur une adhésion renforcée des communes membres lorsqu'il est établi à l'échelon intercommunal : elle prévoit alors son adoption à une majorité des 2/3 d'entre elles. La pertinence du document est favorisée par l'établissement préalable d'un diagnostic territorial.

---

<sup>1</sup> Cf. avis n° 307 (1999-2000) de M. Pierre Jarlier.

Ces différentes améliorations répondent aux préoccupations de la commission des lois et de son rapporteur. Sur la proposition de celui-ci, la commission a cependant souhaité lever toute ambiguïté et renforcer la lisibilité du dispositif en **clarifiant** et en **simplifiant** sa rédaction. Elle y a joint la **réaffirmation claire** de la **compétence communale** en l'absence d'EPCI compétent, ce qui correspond au régime largement dominant sur le territoire puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009, sur un total de 29.936, 29.830 PLU communaux concernaient 58.423.792 habitants (92 % de la population totale couverte par un PLU), alors que seulement 106 PLU intercommunaux organisaient le territoire pour 4.492.356 habitants<sup>1</sup>. La cellule de base du niveau communal est donc encore très largement le périmètre d'élaboration de la planification locale.

La traduction normative du Grenelle de l'environnement ne doit pas anticiper sur les débats à venir de la réforme territoriale.

Tels sont les objets des **amendements** adoptés à cet article.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10 **ainsi modifié**.

#### *Article 11*

(art. L 128-1, L. 128-2 et L. 128-3 du code de l'urbanisme)

### **Dépassement des normes de format des constructions pour favoriser la performance énergétique et les énergies renouvelables**

Les préoccupations énergétiques fondent, une fois de plus, des dérogations à l'application de la règle de droit.

#### **1. Le principe**

Cet article prévoit d'élargir la faculté introduite par la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique. Dans les zones urbaines ou à urbaniser, il permet le dépassement dans la limite de 30 % des règles fixées par un PLU ou tout autre document d'urbanisme en tenant lieu, au gabarit et à la densité d'occupation des sols, pour les constructions répondant à des critères de performance énergétique élevée ou équipés de systèmes performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération : cette dernière catégorie a été introduite par la commission de l'économie.

Le dépassement serait autorisé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU.

---

<sup>1</sup> Cf. Statistiques ci-dessus reproduites.

La commission de l'économie a supprimé l'application automatique, prévue par le projet de loi, de la règle de dépassement de 30 % sur l'ensemble du territoire concerné, en l'absence de délibération.

Votre commission des lois approuve l'exclusion de cette automaticité : en effet, les dérogations aux normes de construction fixées par le document d'urbanisme, doivent être expressément autorisées par l'autorité locale au regard de son projet urbain.

Précisons qu'aujourd'hui le coefficient d'occupation des sols (COS) peut être dépassé dans la limite de 20 % pour les mêmes constructions.

## **2. Les exceptions au principe**

Cependant, le dépassement ne serait pas applicable dans les territoires soumis à protection particulière : secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), périmètres de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, sites inscrits ou classés en raison de leur intérêt artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, ou inscrits sur la liste dressée par la commission départementale (des sites), ou au cœur d'un parc national.

De même, il ne bénéficierait pas aux travaux sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, ou adossé à un monument classé, ou sur un immeuble protégé par un PLU.

Enfin, le dépassement ne peut impliquer une dérogation aux servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

## **3. La modulation du principe**

La faculté de dépassement prévue par l'article 11 peut être modulée par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI sur tout ou partie du territoire concerné.

Elle peut être supprimée dans des secteurs limités à condition de le justifier spécialement par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

Le projet de délibération -modulant ou supprimant le dépassement- est mis à disposition du public pour recueillir ses observations durant un mois.

La délibération modulatrice ne peut être modifiée dans le délai de deux ans.

## **4. Plafonnement du cumul de dépassements des normes d'occupation des sols**

La combinaison des dépassements autorisés d'une part, sur la base des caractéristiques énergétiques des constructions et, d'autre part, pour favoriser la diversité de l'habitat (fixé à 50 % par l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme) ne peut conduire à un dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée par le COS ou du volume autorisé par le gabarit.

Le plafonnement a été introduit par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Votre commission des lois approuve la souplesse raisonnée du dispositif retenu par la commission de l'économie.

En conséquence, elle a donné un avis **favorable** à l'adoption de l'article 11 **sans modification**.

### *Article 12*

(art. L. 141-1 et L. 141-1-3 du code de l'urbanisme)

#### **Révision ou modification du schéma directeur de la région d'Ile-de-France**

Cet article modifie les dispositions prévues pour pourvoir à l'inaction de la région dans la conduite de la révision du schéma directeur.

##### **• Le droit en vigueur**

Actuellement, si la procédure de révision –ouverte par décret en Conseil d'Etat- n'a pas abouti dans le délai d'un an à compter de la demande adressée par le préfet au président du conseil régional, il y est procédé par décret en Conseil d'Etat, lequel peut intervenir sans délai en cas d'urgence constatée par décret en conseil des ministres.

##### **• Le régime proposé par le projet de loi**

Aux termes de l'article 12, si à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la saisine du préfet, la région soit refuse de procéder à la révision ou à la modification demandée, soit n'a pas répondu à cette demande, le préfet se substitue à la région pour opérer la révision ou la modification du schéma, après avis du conseil régional, des départements et communautés d'agglomération concernés.

La même procédure de substitution s'applique si, dans les vingt-quatre mois de la notification initiale du préfet, le conseil régional n'a pas approuvé le projet correspondant à la révision ou la modification nécessaire.

Le dispositif projeté par l'article 12 tout à la fois raccourcirait le déclenchement de la procédure de substitution qui, par sa brièveté (3 mois), n'exige plus de prévoir un mécanisme de sauvegarde en cas d'urgence, et l'allège en la confiant au préfet qui remplace le décret en Conseil d'Etat, plus lourd et plus long à mettre en œuvre.

Cette intervention de l'Etat à la place de la région se justifie par la nature des règles auxquelles doit se conformer la révision ou la modification : règles générales d'aménagement et d'urbanisme obligatoires, servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols et dispositions nécessaires à la

mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat et d'opérations d'intérêt national.

Le projet de loi procède, par ailleurs, à une harmonisation textuelle consécutive à la suppression des DTA : il prévoit expressément la compatibilité des SCOT, à défaut, des PLU, des cartes communales ou des documents en tenant lieu avec le schéma directeur, et non plus par référence, et il supprime parallèlement la compatibilité du schéma aux DTA. L'article 12 n'apporte, sur ce point, aucune modification par rapport au droit en vigueur puisqu'aujourd'hui, le schéma produit les mêmes effets que les DTA, lesquelles assujettissent les documents d'urbanisme ci-dessus visés au respect de leurs dispositions.

Après avoir adopté un amendement de coordination, la commission de l'économie a approuvé les dispositions proposées.

• **La position de la commission des lois**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de **l'article 12** sous la réserve d'**amendements** de clarification rédactionnelle.

*Article 13*

**Habilitation à modifier par ordonnances le code de l'urbanisme**

Par cet article, le Gouvernement demande l'autorisation de procéder, par voie d'ordonnances, « *à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan* ».

Précisons que le Grenelle II prévoit d'autres habilitations :

- pour étendre, outre-mer, les documents stratégiques de gestion intégrée de la mer (article 62) ;

- pour simplifier et harmoniser les dispositions du code de l'environnement relatives notamment aux contrôles et sanctions, aux polices administrative et judiciaire et l'adapter au droit communautaire (article 102) ;

- pour adapter « en bloc » le Grenelle II outre-mer sans égard pour les deux habilitations spécifiques demandées aux articles 13 et 62 (article 104) : c'est pourquoi la commission de l'économie a supprimé cette disposition d'ordre général en incitant très justement le Gouvernement à préciser sa demande.

Force est de constater que la multiplication des habilitations, telle qu'elle peut être observée actuellement, n'entraîne pas une diminution concomitante du nombre de projets déposés sur le bureau des assemblées.

- Le périmètre de l'habilitation

Pour nous en tenir à l'urbanisme, si cette « rénovation » devrait s'effectuer à droit constant, l'habilitation demandée s'étendrait bien au-delà puisqu'elle permettrait aussi :

- de clarifier et de simplifier les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme ;

- de redéfinir les compétences des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers ;

- d'unifier et de simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;

- de conformer le régime des permis de construire et des autorisations d'urbanisme concernant tant les monuments historiques que les espaces protégés au Grenelle II ;

- d'abroger ou d'accorder le droit en vigueur avec ces nouvelles dispositions ;

- de préciser, en les adaptant, le cas échéant, les dispositions applicables à Mayotte.

Notons que, tout en ramenant la durée de l'habilitation de 30 à 18 mois, la commission de l'économie a resserré le champ de l'habilitation en en excluant :

- 1° La redéfinition du champ d'application des évaluations environnementales ;

- 2° La révision des régimes des taxes et participations d'urbanisme alimentant la taxe locale d'équipement, basée sur la lutte contre l'étalement urbain ;

- 3° La réforme du contentieux de l'urbanisme, notamment pour permettre plus largement aux collectivités locales de respecter les règles d'urbanisme pour les travaux et construction.

- Une habilitation opportunément limitée par la commission de l'économie

Votre rapporteur approuve fermement les restrictions ainsi apportées au dessaisissement du législateur dans des domaines structurants de la gestion locale.

S'il approuve le souci du Gouvernement de clarifier la rédaction et le plan du code de l'urbanisme, il regrette cependant que les dispositions du chapitre II du titre premier du présent projet de loi réformant le droit de l'urbanisme, ne s'inscrivent pas réellement dans cet objectif impératif d'accessibilité du droit. La rédaction des ordonnances en sera d'autant plus lourde...

Qu'il lui soit également permis de regretter que la cohérence rédactionnelle, l'abrogation des dispositions obsolètes à tout le moins, n'aient pas fait l'objet d'un travail préalable pour être intégrées dans le texte présenté au Parlement : l'intervention raisonnée et concise de la loi, si souvent invoquée et trop souvent méprisée, implique la suppression des dispositions obsolètes ou inutiles parallèlement à l'adoption de nouveaux dispositifs. Incontestablement, une étude d'impact aurait contribué à remédier à cette situation !

Votre commission des lois vous propose un **amendement de clarification rédactionnelle** concernant le 9° relatif aux dispositions applicables à Mayotte et la **suppression du 8°** concernant les abrogations ou mises en concordance des procédures actuelles avec celles introduites par le Grenelle II. En effet, cet élément proposé pour entrer dans le périmètre de l'habilitation apparaît redondant avec la délimitation générale de celle-ci qui prévoit déjà, après l'intégration du présent projet de loi dans le code de l'urbanisme, d'harmoniser et d'abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

Elle a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 13 **ainsi modifié**.

#### *Article 14*

*(art. L. 642-3 du code du patrimoine)*

#### **Recours contre les avis de l'ABF dans les ZPPAUP**

La commission des lois et son rapporteur ont procédé à un examen vigilant de la question sensible et souvent passionnée de l'accord de l'ABF (architecte des Bâtiments de France) fréquemment requis pour autoriser les travaux, démolitions et constructions dans certains périmètres.

Elle a choisi d'emprunter la voie ouverte par la commission de l'économie en décidant d'assouplir encore les aménagements proposés et de l'élargir aux autres périmètres de protection.

Tel est l'objet de l'amendement à l'article 14 et des deux articles additionnels qu'elle vous proposera ci-après.

\*

\* \*

L'**article 14** du projet initial propose, dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de substituer un avis simple à l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) pour autoriser les travaux. Cette réforme répond aux critiques émises sur le pouvoir

des ABF jugé parfois abusif ainsi que sur l'effectivité du recours introduit contre leurs avis.

Dans les ZPPAUP, les ABF émettent, chaque année, environ 30.000 avis (soit 10 % du total).

D'après les renseignements recueillis auprès du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), le taux d'avis négatifs dans ces périmètres serait plus faible que le taux global de 5 % d'avis négatifs définitifs.

L'article 14 sera-t-il l'aboutissement d'un débat chaotique, ouvert au Parlement au tout début de cette année 2009 ?

#### Le rappel des faits :

- En janvier dernier, l'Assemblée nationale a introduit, dans le texte de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, un article additionnel substituant un avis simple à l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France, pour autoriser des travaux dans le périmètre des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

- Parallèlement, une disposition comparable figurait dans le texte du Grenelle II déposé sur le bureau du Sénat le 12 janvier 2009.

- Saisi de la constitutionnalité de la disposition introduite dans la loi du 17 février 2009, le Conseil constitutionnel l'a censurée, jugeant qu'elle constituait un cavalier législatif<sup>1</sup>.

- La commission de l'économie, lors de sa réunion du 27 mai 2009, a modifié le texte de l'article 14 du Grenelle II en conservant la conformité de l'avis de l'ABF (*cf. infra*).

- Lors de la deuxième lecture du projet de loi dit Grenelle I, le 17 juin 2009, l'Assemblée nationale a réintroduit la suppression de l'avis conforme. Sur proposition de la commission de l'économie, le Sénat, le 1<sup>er</sup> juillet 2009, a supprimé cette disposition au motif qu'elle ne s'inscrivait pas dans une loi de programmation.

- S'étant prononcée le 21 juillet 2009, votre commission des lois a délibéré dans le cadre de cette décision récente du Sénat -en faveur du maintien de l'avis conforme-, confirmée par la commission de l'économie lors de l'établissement du présent texte.

#### **• Le dispositif en vigueur dans les ZPPAUP**

Une ZPPAUP peut être instituée, sur proposition du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU, autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à

---

<sup>1</sup> Cf. décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009.



mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel (*cf.* art. L. 642-1 du code du patrimoine).

Elle est créée par décision du maire ou du président de l'EPCI compétent après enquête publique, avis de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS) et accord de l'autorité administrative.

Les ZPPAUP sont, à ce jour, au nombre de 600 environ. 400 sont en cours d'étude.

Dans ces périmètres, les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles doivent être autorisés par l'autorité administrative compétente (le maire ou, dans les communes qui ne se sont pas dotées d'un document d'urbanisme, le préfet ou le maire au nom de l'Etat) pour délivrer le permis de construire, après **avis conforme** de l'ABF.

L'ABF est réputé avoir émis un avis favorable s'il n'a pas statué dans le délai de deux mois à compter de la réception de la demande d'avis (dans les périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits, dans un secteur sauvegardé dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur n'est pas approuvé, le délai d'autorisation tacite de construire ou d'aménager est porté à quatre mois).

En cas de désaccord, soit de l'autorité compétente, soit du pétitionnaire (dont le recours s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation des travaux) avec l'avis de l'ABF, il peut être recouru au préfet de région dont la décision, après avis de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, se substitue à l'avis de l'ABF.

#### **La commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS)**

Elle comprend des personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées.

Une **section** de la commission est instituée pour examiner les recours prévus contre les avis des ABF émis sur les demandes d'autorisation de travaux dans les ZPPAUP, les secteurs sauvegardés et sur les immeubles adossés aux immeubles classés ou situés dans le champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits.

La section est présidée par le préfet de région.

Elle comprend des représentants de l'Etat, des personnalités qualifiées, deux membres élus par chaque conseil général en son sein, un maire désigné par le président de chaque association départementale des maires (ces élus ne siègent que pour l'examen des affaires concernant leur département).

De 2000 à 2006, les CRPS ont été saisis d'une centaine de recours dont deux en ZPPAUP. Vingt-cinq des avis contestés ont été infirmés.

Le délai de saisine du préfet de région et celui qui lui est imparti pour statuer, fixés par décret, sont respectivement de un mois à compter de la

réception de l'avis de l'ABF et de trois mois : en l'absence de décision expresse, le recours est réputé rejeté (cf. art. R 423-67 et R 423-68 du code de l'urbanisme).

Enfin, il est toujours loisible au ministre de la culture de se saisir de tout dossier.

- **Le dispositif retenu par la commission de l'économie**

La commission de l'économie a choisi de maintenir la conformité de l'avis de l'ABF en raccourcissant la durée de la procédure d'appel de ses décisions et en la rapprochant des parties au dossier.

C'est pourquoi elle a transféré du préfet de région au préfet de département la compétence pour statuer sur ces recours et écarté la consultation de la section de la CRPS.

Enfin, elle a supprimé le pouvoir d'évocation du ministre.

- **L'approfondissement de la démarche par votre commission des lois**

Dans ce périmètre qui résulte d'un travail mené conjointement par l'autorité locale et l'Etat, la commission des lois a retenu une procédure « allégée ».

Votre commission des lois approuve le maintien d'un avis conforme de l'ABF, qui permet à l'Etat d'exercer effectivement sa compétence de protection patrimoniale. Il correspond d'ailleurs au souhait exprimé par les communes par la voix de l'Association des maires de France.

De même, elle approuve le souci de la commission de l'économie de rapprocher la décision des élus en transférant du préfet de région au préfet de département la compétence pour statuer sur les avis contestés des ABF.

Elle a choisi de confirmer la suppression de la consultation **obligatoire** de la section de la CRPS par le préfet : en effet, la création des ZPPAUP doit recueillir l'accord de l'Etat après consultation de la CRPS. Au demeurant, il sera toujours loisible au préfet de s'entourer de tous les avis nécessaires avant de statuer, dont celui de la CRPS.

Enfin, elle rejoint la commission de l'économie qui a supprimé le dessaisissement que peut, à tout moment de la procédure, opérer le ministre : cette prérogative exorbitante correspond mal à l'organisation décentralisée de la République.

Elle s'est, cependant, interrogée sur les effets réels escomptés de la procédure retenue par la commission de l'économie.

Elle a préféré, dans un domaine qui affecte la liberté locale et les conditions d'exercice du droit de propriété, fixer dans la loi les délais et les

conséquences de leur non-respect qui ouvrent la voie au recours contentieux. Dans ce cadre, elle a abaissé à deux mois le délai de trois mois actuellement fixé au préfet pour statuer et inversé les conséquences de son silence à l'expiration de celui-ci : le recours serait, dans ce cas, réputé admis.

Votre commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 14 **ainsi modifié**.

*Article additionnel après l'article 14  
(art. L. 621-31 du code du patrimoine)*

### **Recours contre les avis de l'ABF dans les périmètres de protection des monuments historiques**

Dans les périmètres de protection des monuments historiques, l'ABF intervient également, dans les mêmes conditions que pour les ZPPAUP, pour autoriser les constructions, démolitions, déboisement, transformation ou modification de nature à affecter l'aspect d'un immeuble situé dans le champ de visibilité de l'édifice classé ou inscrit : la visibilité s'apprécie soit depuis celui-ci, soit en même temps que lui, et ce dans un périmètre de 500 mètres, modifiable sur proposition de l'ABF après accord de la ou des communes intéressées et enquête publique.

Une autorisation identique est requise lorsque l'immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un parc ou jardin classé ou inscrit ne comportant pas d'édifice, implanté dans un périmètre de protection adapté.

La France compte aujourd'hui environ 35 000 bâtiments protégés (dont 80 % du patrimoine religieux). L'intervention des ABF dans le champ des immeubles classés est donc largement supérieure à celle qu'il est appelé à exercer dans les 600 ZPPAUP qui, rappelons le, n'intéressent que 10 % du total de leurs avis.

C'est pourquoi votre commission des lois a choisi **d'étendre aux périmètres de protection les assouplissements qu'elle a retenus dans les ZPPAUP** en soumettant l'avis de l'ABF à une procédure similaire. L'intervention du législateur risquerait sinon de s'avérer insuffisante pour rétablir des rapports équilibrés entre les maires et les ABF dans l'objectif commun de protection du patrimoine.

Le cadre des abords des monuments historiques n'est cependant pas exactement le même que celui des ZPPAUP, créées à l'initiative de l'autorité locale avec l'accord de l'Etat après intervention de la CRPS. Il a donc semblé préférable à la commission de conserver la consultation obligatoire de celle-ci pour la protection des immeubles classés.

En revanche, elle a, là aussi, supprimé le pouvoir d'évocation du ministre.

Tel est l'objet de **l'amendement** portant article additionnel après l'article 14 que votre commission des lois vous propose d'adopter.

*Article additionnel après l'article 14  
(art. L. 313-2 du code de l'urbanisme)*

**Recours contre les avis de l'ABF dans les secteurs sauvegardés**

L'accord de l'ABF est requis pour les travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles situés dans un secteur sauvegardé.

Rappelons que les secteurs sauvegardés peuvent être créés par l'autorité administrative sur demande ou avec l'accord de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés.

Le secteur sauvegardé doit présenter un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non (*cf.* art. L. 313-1-1 du code de l'urbanisme).

L'avis de l'ABF peut y être contesté dans les mêmes conditions que dans les ZPPAUP et les champs de protection des immeubles classés.

Votre commission des lois vous propose **d'étendre aux secteurs sauvegardés les assouplissements de la procédure de recours** qu'elle a retenus à l'article précédent, tous deux exprimant les soucis patrimoniaux de l'Etat.

Tel est l'objet de ce second **amendement** portant article additionnel après l'article 14 que votre commission des lois vous propose d'adopter.

**Dispositif proposé par les trois amendements de la commission des lois  
(article 14 et articles additionnels après l'article 14)**

- ZPPAUP ;
  - périmètres de protection des immeubles classés ;
  - secteurs sauvegardés.
- maintien de l'avis conforme de l' ABF ;
  - contestation de l'avis auprès du préfet de département ;
  - suppression de la consultation obligatoire de la CRPS (dans les ZPPAUP) ;
  - délai de 2 mois imparti au préfet pour statuer ;
  - admission du recours en cas d'absence de décision expresse du préfet dans le délai de 2 mois ;
  - suppression du pouvoir d'évocation du ministre.

### Article 15

#### Application à Mayotte

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, en application de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, les lois et règlements s'appliquent de plein droit à Mayotte à l'exception de celles intervenant dans les matières explicitement exclues (*cf.* art. L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales) dont l'urbanisme.

Dans ce cas, les dispositions législatives et réglementaires ne sont applicables que sur mention expresse.

Aussi l'article 15 prévoit-il d'étendre à Mayotte les dispositions des articles :

- 4 (inopposabilité aux demandes de permis de construire ou d'aménager du refus d'installation de systèmes d'énergie renouvelables) ;
- 6 (prise en compte du développement durable dans les objectifs des documents d'urbanisme) ;
- 7 (définition des projets d'intérêt général) ;
- 8 (documents soumis à évaluation environnementale) ;
- 10 (plans locaux d'urbanisme) ;
- 11 (dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols).

En conséquence, les articles 5 (directives territoriales d'aménagement et de développement durables) et 9 (SCOT) ne sont pas applicables à Mayotte.

L'article 15 reproduit ainsi les exceptions du droit positif résultant des dispositions de l'article L. 710-1 du code de l'urbanisme qui liste les règles générales d'aménagement et d'urbanisme applicables à Mayotte.

Notons que si le SCOT n'a pas été introduit sur l'archipel, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec le « *plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte* » dont l'élaboration relève de la compétence du conseil général<sup>1</sup>. Des dispositions particulières régissent le littoral (*cf.* art. L. 711-1 et suivants du code de l'urbanisme).

En revanche, les articles L. 642-3 (ZPPAUP) et L. 621-32 (périmètre de protection des immeubles classés) du code du patrimoine<sup>2</sup> sont applicables dans la collectivité ultramarine.

En conséquence, votre commission des lois vous propose, par **amendement**, d'étendre les modifications apportées à ces dispositions par le présent projet de loi aux articles 14 et premier additionnel proposé après l'article 14.

Elle a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 15 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> *Cf.* art. L. 710-2 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> *Cf.* art. L. 730-1 du code du patrimoine.

*Article 15 bis (nouveau)*  
(art. L. 146-4 -1 et L. 146-8 du code de l'urbanisme)  
**Constructions agricoles dans les zones littorales**

Cet article a été introduit par la commission de l'économie, à l'initiative de notre collègue Jean Bizet, pour permettre aux éleveurs de moutons de « pré-salé » de mettre aux normes sanitaires les bâtiments et installations nécessaires à leur activité.

Actuellement, dans les communes littorales, « *l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* »<sup>1</sup>.

Cependant, cette disposition ne fait pas obstacle à la réalisation :

- des constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, par le préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, à condition qu'elles ne soient pas de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ;

- aux travaux de mise aux normes des exploitations agricoles à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus.

L'article 15 *bis* supprime, dans le premier cas, l'interdiction de procéder à des constructions et installations dans les espaces proches du rivage pour les activités agricoles et forestières auxquelles il ajoute la pêche et les cultures marines.

Par ailleurs, il exempte de l'application des dispositions particulières au littoral les installations, constructions et aménagements liés à la mise aux normes des exploitations agricoles.

Aujourd'hui, n'en sont exclues que :

- les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile ou au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative ;

- les stations d'épuration d'eaux usées non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, à titre exceptionnel, par autorisation conjointe des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement.

L'assouplissement introduit par la commission de l'économie permettra le maintien et l'adaptation aux contraintes sanitaires, notamment, d'activités qui contribuent effectivement à la préservation des équilibres écologiques et des spécificités locales.

Votre commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 15 *bis* **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Cf. art. L. 146-4, alinéa 1, du code de l'urbanisme.

## **TITRE IV BIODIVERSITÉ**

Au sein du titre IV, relatif à la biodiversité, votre commission des lois s'est saisie des seules dispositions relatives à l'assainissement et aux ressources en eau (articles 56 à 59), figurant au sein du chapitre IV de ce titre.

### **CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES A L'ASSAINISSEMENT ET AUX RESSOURCES EN EAU**

Conformément aux impératifs fixés par le chapitre II du titre II du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et en lien avec les engagements communautaires de la France<sup>1</sup>, les articles du présent chapitre visent à « *retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et assurer son caractère renouvelable dans le milieu et abordable pour le citoyen* ».

#### *Article 56*

(art. L. 212-4 et L. 213-2 du code de l'environnement, art. 83 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

#### **Promotion de l'intercommunalité dans le domaine de l'eau**

Cet article renforce l'intercommunalité dans le domaine de l'eau en valorisant l'action des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et en mettant en place un service unifié de l'assainissement dans les agglomérations.

- **La valorisation de l'action des établissements publics territoriaux de bassin :**

Apparus dans les années 1990 puis consacrés par la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, les établissements publics territoriaux de bassin sont étroitement liés à la commission locale de l'eau : aux termes de l'article L. 212-4 du code de l'environnement, cette dernière peut en effet faire appel à un EPTB pour « *l'exécution de certaines de ses missions* ».

---

<sup>1</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Plus précisément, les EPTB visent à « *faciliter, à l'échelle du bassin ou du sous-bassin, [...] la gestion équilibrée de la ressource en eau* »<sup>1</sup> par les collectivités territoriales. Ils sont donc investis d'un rôle de coordination, de conseil et d'animation, qui en fait les garants de la cohérence des actions entreprises dans le bassin ou le sous-bassin dont ils ont la charge.

Ce rôle particulier fonde la nature hybride des EPTB.

D'une part, en tant que structures de coordination, les EPTB sont profondément dépendants des collectivités territoriales : créés par celles-ci et leurs groupements, les EPTB ne disposent que de compétences déléguées<sup>2</sup>. Leur création est ainsi une simple faculté pour les collectivités, et non une obligation. De plus, les EPTB ne sont pas les partenaires exclusifs de la commission locale de l'eau, qui peut déléguer ses missions indifféremment à un EPTB, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités.

D'autre part, en tant que gestionnaires d'un bassin ou d'un sous-bassin, les EPTB reposent sur une logique hydrographique : la délimitation de leur périmètre d'intervention est opérée par le préfet coordonnateur de bassin et en fonction de critères exclusivement écologiques<sup>3</sup>, si bien que les EPTB ne sont pas liés par les frontières de leurs adhérents.

Pour tirer pleinement profit de la nature particulière des EPTB, faciliter leur constitution et leur donner une place accrue dans la gestion de l'eau, l'article 56 :

- oblige la commission locale de l'eau à confier à un EPTB les missions qu'elle souhaite déléguer, dès lors que le périmètre d'action de ce dernier couvre intégralement celui du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Toutefois, cette obligation est doublement conditionnée : en premier lieu, elle ne s'applique qu'aux SAGE dont le périmètre est défini après le 1<sup>er</sup> janvier 2010, interdisant de porter une atteinte excessive aux situations préalablement constituées ; en second lieu, elle ne joue que lorsqu'il n'existe aucune collectivité territoriale ou aucun groupement de collectivités dont le périmètre d'intervention recoupe celui du SAGE ;

- étend les compétences des EPTB. Alors qu'ils n'ont, en l'état actuel du droit, qu'une fonction d'exécution des décisions de la commission locale de l'eau, le projet de loi les habilite à contribuer « *à l'élaboration et au suivi du SAGE* » ;

- consacre le pouvoir d'initiative des représentants des collectivités territoriales au sein de la commission locale de l'eau : le présent article prévoit qu'ils pourront faire appel au préfet coordonnateur de bassin afin de demander la création d'un EPTB, et impose au préfet de leur rendre compte de sa décision ;

---

<sup>1</sup> Article L. 213-12 du code de l'environnement.

<sup>2</sup> Articles L. 212-4 et L. 213-12 du code de l'environnement.

<sup>3</sup> Leur périmètre doit obligatoirement couvrir celui d'un bassin ou d'un sous-bassin versant.



- inclut, parmi les orientations prioritaires des agences de l'eau pour la période 2007-2013, la promotion des EPTB et de leur action.

Les EPTB deviennent ainsi des acteurs de référence dans la gestion de l'eau.

- **La mise en place d'un service unifié de l'assainissement dans les grandes agglomérations :**

En outre, l'article 56 unifie les services d'assainissement des eaux usées et des services de traitement des eaux pluviales dans les agglomérations. Il s'agit, dans ce cadre, de créer des synergies entre ces deux services, dont les missions sont connexes et qui utilisent fréquemment les mêmes réseaux.

Ceci étant, leurs spécificités respectives ne seront pas méconnues. L'unification n'étant pas synonyme de fusion, les services d'assainissement des eaux pluviales resteront un service public administratif, tandis que la gestion des eaux usées conservera sa nature industrielle et commerciale.

Pour réaliser cette unification, l'article 56 modifie la liste des compétences optionnelles dévolues aux communautés d'agglomération<sup>1</sup> : plutôt qu'en matière d'« *assainissement* », celles-ci seront compétentes pour « *la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales* » dans certaines zones sensibles<sup>2</sup>. Par ailleurs, la compétence optionnelle « *eau* » sera maintenue en l'état.

Pour permettre aux services concernés de se préparer à ce rapprochement, le présent article prévoit que ces dispositions n'entreront en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 56 **sans modification**.

- **La position de votre commission des lois :**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 56 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Les compétences dites « optionnelles » sont contenues dans une liste de six compétences, dont trois doivent être exercées par les communautés en lieu et place des communes : II de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Il s'agit des « zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement » et des « zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement » ; ces zones doivent être délimitées par les communes ou leurs établissements publics de coopération en application des dispositions de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales.

*Article 57*

(art. L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales ;  
art. L. 1331-1-1 et L. 1331-6 du code de la santé publique)

**Modalités de contrôle des installations d'assainissement non collectif**

Cet article étend les pouvoirs des communes en matière de contrôle des installations d'assainissement non collectif, notamment en leur permettant d'effectuer des travaux d'office.

• **Les obligations des communes :**

Tout d'abord, il modifie l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales afin de préciser les obligations des communes, sans toutefois apporter de modification de fond au dispositif actuel. La commission des affaires économiques a ainsi adopté un amendement de M. Bruno Sido, rapporteur, qui distingue trois modalités de contrôle :

- pour les installations neuves ou à réhabiliter, un examen de la conception devra être mené préalablement à la réalisation des travaux ou, le cas échéant, au dépôt d'une demande de permis de construire ou d'aménager ;
- pour les installations construites ou réhabilitées depuis moins de huit ans, un contrôle de l'exécution devra être mené ;
- le fonctionnement et l'entretien des autres installations devront être contrôlés au moins tous les huit ans.

• **Les suites du contrôle :**

En outre, les conséquences des contrôles sont précisées.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales se borne à prévoir que les communes doivent, « *si nécessaire* », établir « *une liste des travaux à effectuer* », sans préciser dans quels cas une telle intervention est « *nécessaire* ». Ces dispositions sont donc une source d'incertitudes non seulement pour les services des mairies, mais aussi pour les propriétaires.

Pour résoudre cette lacune, l'article 57 énumère clairement les cas dans lesquels l'état d'une installation d'assainissement non collectif devra être considérée comme insatisfaisant. Il précise ainsi que les résultats du contrôle devront être considérés comme négatifs lorsque :

- l'installation n'est pas conforme à la réglementation en vigueur ;
- elle est à l'origine de « *dangers pour la santé des personnes* » ;
- elle présente des « *risques avérés de pollution de l'environnement* ».

Les communes confrontées à l'un de ces cas devront remettre au propriétaire un document récapitulatif des travaux à effectuer afin d'améliorer l'état de son installation. Pour ne pas faire peser sur les communes et sur les maires une responsabilité excessive et inadaptée à leur expertise réelle, il est prévu que les critères d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux seront fixés par arrêté ministériel.

Parallèlement, les pouvoirs des communes sont accrus : le code de la santé publique est modifié afin de leur permettre, si le propriétaire n'a pas procédé aux travaux prescrits dans un délai de quatre ans<sup>1</sup>, de les effectuer d'office et aux frais de l'intéressé.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 57 sans modification.

#### *Article 58*

(art. L. 2224-5, L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 213-10-8 et L. 231-14-1 du code de l'environnement)

#### **Diminution des pertes d'eau**

Le présent article vise à diminuer les pertes d'eau en étendant les obligations des services d'assainissement et d'eau potable et en prévoyant, en cas de fuites en réseau importantes, des dispositifs d'incitation financière à la réalisation de travaux.

- **La détection et la résolution des pertes en eau :**

Le texte originel du gouvernement impose aux communes de mettre en place et de tenir à jour un inventaire décrivant, d'une part, les ouvrages de transport et de distribution d'eau potable, et, d'autre part, les ouvrages de collecte et de transport des eaux usées. Ces inventaires doivent notamment permettre de déterminer le taux de perte en eau du réseau. S'ils révèlent que ce taux est supérieur à un taux fixé pour le département et déterminé par décret, un projet de programme est mis en place par la commune dans un délai déterminé par le préfet ; ce projet est ensuite transmis pour avis au préfet avant son adoption par l'assemblée délibérante.

La commission des affaires économiques a modifié plusieurs de ces dispositions :

- afin de rationaliser les documents produits par les communes, elle a rattaché l'inventaire au schéma de distribution d'eau potable arrêté par elles en application de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités

---

<sup>1</sup> Ce délai de quatre ans est déjà prévu par le droit en vigueur : article L. 1331-1-1 du code de l'environnement.

territoriales. Dans cette optique, elle a supprimé le terme d'« *inventaire* » mais a conservé la référence à un « *descriptif détaillé* » ;

- elle a précisé que le programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau visant à réduire les pertes en eau pourrait être élaboré par les « *services publics de distribution d'eau et d'assainissement* », et non par les seules communes. La responsabilité de ce programme pourra donc être confiée aux délégataires des services d'eau ;

- elle a supprimé la compétence du préfet pour fixer le délai dans lequel le projet de programme doit être réalisé, et a prévu que celui-ci devrait être élaboré « *avant la fin du second exercice suivant l'exercice pour lequel le dépassement a été constaté* ». Elle a ainsi renforcé la stabilité et la prévisibilité de ces dispositions ;

- à l'initiative du rapporteur, elle a supprimé la transmission du projet de programme pour avis au préfet ;

- enfin, constatant que le critère géographique initialement privilégié manquait de pertinence, elle a prévu que le taux maximal de perte en eau serait fixé en fonction des « *caractéristiques du service et de la ressource* » plutôt que par département.

- **La mise en place d'incitations financières à la diminution des pertes d'eau :**

Pour compléter ce dispositif, l'article 58 met en place des incitations financières à la réduction des pertes d'eau en réseau, à la fois sous forme de sanctions et sous forme d'aides financières.

En ce qui concerne les sanctions, le présent article prévoit que, lorsque le taux de perte en eau du réseau dépasse le taux maximal ou lorsque le programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau n'a pas été réalisé dans le délai imparti, le taux de la redevance « *alimentation en eau potable* » sera multiplié par deux.

Parallèlement, le texte du gouvernement prévoyait que l'agence de l'eau – ou l'office de l'eau pour les collectivités ultramarines – pourrait verser des aides financières constituant des « *incitations financières à la réduction des pertes en eau* » aux collectivités touchées par une telle majoration de leur redevance. La commission des affaires économiques a étendu le champ de cette mesure : **des aides pourront être attribuées à toutes les collectivités**, dès lors que l'agence de l'eau ou l'office de l'eau l'estimera opportun. Ainsi, ce dispositif permettra non seulement de réprimer les pertes en eau trop importantes, mais aussi de les prévenir.

- **Le renforcement de la transparence et de l'efficacité de la gestion de l'eau :**

Par ailleurs, cet article renforce les obligations d'information du maire, en prévoyant que celui-ci devra communiquer au conseil municipal et laisser à la disposition des usagers la note établie annuellement par l'agence de l'eau sur les redevances acquittées par les abonnés et sur la réalisation, par cette dernière, de son programme pluriannuel d'intervention<sup>1</sup>.

Il permet enfin de rectifier une omission et de donner une base légale à l'action des associations syndicales libres en matière de distribution de l'eau. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 avait en effet omis de mentionner les compétences de ces dernières : l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales est donc modifié afin qu'elles puissent continuer à assumer les missions qui leur sont confiées par les communes.

- **La position de votre commission des lois :**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 58 **sans modification**.

## **TITRE VI GOUVERNANCE**

Votre commission des lois a souhaité se saisir, au sein de ce titre VI, des deux dispositions relatives au droit des sociétés (articles 83 et 84) ainsi que de l'article 98, relatif aux critères de représentativité des acteurs environnementaux.

---

<sup>1</sup> Ce programme, consacré par la loi n°2006-1772 du 20 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et inséré à l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, « détermine les domaines et les conditions de son action et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre ». Les orientations prioritaires du programme pluriannuel des agences de l'eau, ainsi que le plafond de leurs dépenses, sont fixées par le Parlement.

## **CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX ENTREPRISES ET À LA CONSOMMATION**

### *Article 83*

(art. L. 225-102-1 et L. 823-16 du code de commerce ; art. L. 114-14 du code de la mutualité ; art. L. 511-35 du code monétaire et financier ; art. L. 322-26-2-2 du code des assurances ; art. L. 524-2-1 du code rural ; art. 8 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération)

### **Information des actionnaires sur les conséquences sociales et environnementales de l'activité des sociétés**

Cet article étend l'obligation pour les sociétés anonymes de faire figurer dans leur rapport de gestion des informations sur les conséquences sociales et environnementales de leur activité. Il a fait l'objet de plusieurs modifications à l'initiative de la commission de l'économie et de son rapporteur, notre collègue Daniel Dubois.

#### **1. Le droit en vigueur**

À l'initiative du Sénat, la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques a **imposé aux sociétés anonymes dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé de faire figurer au sein du rapport de gestion** présenté à l'assemblée générale des actionnaires des **informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité**<sup>1</sup>.

La nature de ces informations est précisée par les articles R. 225-104 et R. 225-105 du code de commerce.

---

<sup>1</sup> Article L. 225-102-1 du code de commerce.

### **Les informations relatives aux conséquences sociales de l'activité de la société**

Figurent dans le rapport du conseil d'administration ou du directoire les informations sociales suivantes :

1° a) L'effectif total, les embauches en distinguant les contrats à durée déterminée et les contrats à durée indéterminée et en analysant les difficultés éventuelles de recrutement, les licenciements et leurs motifs, les heures supplémentaires, la main-d'oeuvre extérieure à la société ;

b) Le cas échéant, les informations relatives aux plans de réduction des effectifs et de sauvegarde de l'emploi, aux efforts de reclassement, aux réembauches et aux mesures d'accompagnement ;

2° L'organisation du temps de travail, la durée de celui-ci pour les salariés à temps plein et les salariés à temps partiel, l'absentéisme et ses motifs ;

3° Les rémunérations et leur évolution, les charges sociales, l'application des dispositions du code du travail relatives à l'intéressement, la participation et les plans d'épargne salariale, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;

4° Les relations professionnelles et le bilan des accords collectifs ;

5° Les conditions d'hygiène et de sécurité ;

6° La formation ;

7° L'emploi et l'insertion des travailleurs handicapés ;

8° Les oeuvres sociales ;

9° L'importance de la sous-traitance.

Le rapport expose la manière dont la société prend en compte l'impact territorial de ses activités en matière d'emploi et de développement régional. Il décrit, le cas échéant, les relations entretenues par la société avec les associations d'insertion, les établissements d'enseignement, les associations de défense de l'environnement, les associations de consommateurs et les populations riveraines.

Il indique l'importance de la sous-traitance et la manière dont la société promeut auprès de ses sous-traitants et s'assure du respect par ses filiales des dispositions des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail.

Il indique en outre la manière dont les filiales étrangères de l'entreprise prennent en compte l'impact de leurs activités sur le développement régional et les populations locales.

### **Les informations relatives aux conséquences environnementales de l'activité de la société**

Figurent dans le rapport du conseil d'administration ou du directoire, les informations suivantes, données en fonction de la nature de l'activité de la société et de ses effets sur l'environnement :

1° La consommation de ressources en eau, matières premières et énergie avec, le cas échéant, les mesures prises pour améliorer l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables, les conditions d'utilisation des sols, les rejets dans l'air, l'eau et le sol affectant gravement l'environnement et dont la liste est déterminée par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'industrie, les nuisances sonores ou olfactives et les déchets ;

2° Les mesures prises pour limiter les atteintes à l'équilibre biologique, aux milieux naturels, aux espèces animales et végétales protégées ;

3° Les démarches d'évaluation ou de certification entreprises en matière d'environnement ;

4° Les mesures prises, le cas échéant, pour assurer la conformité de l'activité de la société aux dispositions législatives et réglementaires applicables en cette matière ;

5° Les dépenses engagées pour prévenir les conséquences de l'activité de la société sur l'environnement ;

6° L'existence au sein de la société de services internes de gestion de l'environnement, la formation et l'information des salariés sur celui-ci, les moyens consacrés à la réduction des risques pour l'environnement ainsi que l'organisation mise en place pour faire face aux accidents de pollution ayant des conséquences au-delà des établissements de la société ;

7° Le montant des provisions et garanties pour risques en matière d'environnement, sauf si cette information est de nature à causer un préjudice sérieux à la société dans un litige en cours ;

8° Le montant des indemnités versées au cours de l'exercice en exécution d'une décision judiciaire en matière d'environnement et les actions menées en réparation de dommages causés à celui-ci ;

9° Tous les éléments sur les objectifs que la société assigne à ses filiales à l'étranger sur les points 1° à 6° ci-dessus.

La principale critique portée à l'encontre de ce dispositif est qu'il ne concerne qu'une minorité de sociétés, dès lors que **les sociétés non cotées n'y sont pas astreintes**. Or, les incidences environnementales de certaines sociétés non cotées peuvent s'avérer très importantes, comme en témoigne l'affaire *Metaleurop*.



Néanmoins, les représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) entendus par votre rapporteur ont indiqué que de nombreuses sociétés s'obligeaient volontairement à intégrer dans leur rapport annuel de gestion des informations en la matière.

A l'occasion du Grenelle de l'environnement, les tables rondes tenues en octobre 2007 ont mis en relief un accord des participants sur la nécessité :

- d'assurer que les entreprises déjà concernées assument pleinement leurs responsabilités sociales et environnementales dans le cadre de la pleine application de la loi NRE ;

- d'étendre les obligations de « reporting » de cette loi au périmètre de consolidation comptable ;

- d'inclure les filiales dans les rapports ;

- d'étendre le périmètre des entreprises soumises à l'obligation de « reporting », en fonction de seuils à préciser, ainsi qu'aux entreprises publiques ;

- de prendre en compte les spécificités des petites et moyennes entreprises<sup>1</sup>.

Ces orientations ont été reprises à l'article 46 du projet de loi de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>2</sup>. Le présent article concrétise plus précisément ces engagements.

## 2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le premier paragraphe (I) de cet article modifie, dans son 1<sup>o</sup>, l'article L. 225-102-1 du code de commerce afin **d'étendre au-delà des seules sociétés cotées l'obligation d'information sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité.**

Aux termes du texte initial du projet de loi, trois types de sociétés anonymes se voyaient soumises à cette obligation : les sociétés cotées, les sociétés dépassant un total de bilan défini par décret en Conseil d'Etat – l'exposé des motifs du projet de loi évoquant le montant de 43 millions d'euros – ainsi que les sociétés dont l'effectif salarié est supérieur à 500 personnes.

---

<sup>1</sup> Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007.

<sup>2</sup> Voir le texte n° 49 (Sénat, 2008-2009), adopté par le Sénat le 10 février 2009.

A l'initiative de son rapporteur, votre commission de l'économie a modifié cette rédaction initiale afin que le champ d'application de cette obligation concerne :

- d'une part, les **sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé**, indépendamment de leur total de bilan et de leur effectif salarié ;

- d'autre part, les **sociétés qui présentent un total de bilan excédant un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat et qui emploient plus de cinq cents salariés**, lorsque ces sociétés ne sont pas cotées.

De ce fait, l'obligation d'information apparaît avoir un champ d'application plus restreint que celui initialement retenu par le Gouvernement.

Votre commission de l'économie a par ailleurs précisé que la liste des informations devant figurer au sein du rapport de gestion devrait être déterminée en cohérence avec les textes européens et internationaux, les modalités de leur présentation devant être choisies de façon à permettre une comparaison des données. Il s'agit, par ce biais, de faire en sorte que les obligations imposées en France ne soient pas en décalage avec celles requises dans d'autres États, en particulier au sein de l'Union européenne.

Ce même paragraphe prévoyait également, dans sa rédaction initiale, **en cas de groupe de sociétés, une consolidation des informations sociales et environnementales au niveau de la société-mère ainsi qu'une information précise sur les données sociales et environnementales de chaque filiale<sup>1</sup> ou chaque société contrôlée par la société-mère<sup>2</sup>.**

Lors des auditions conduites par votre rapporteur, les représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), de l'Association française des entreprises privées (AFEP) et de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) ont fortement contesté l'intérêt de prévoir précisément dans le rapport de gestion de la société-mère les indications relatives à chaque société

---

<sup>1</sup> Une société est considérée comme « filiale » d'une autre –la « société-mère»– lorsque cette dernière possède plus de la moitié du capital de la première (article L. 233-1 du code de commerce).

<sup>2</sup> Aux termes de l'article L. 233-3 du code de commerce, une société est considérée comme en contrôlant une autre :

1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ;

2° Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;

3° Lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ;

4° Lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société.

Elle est présumée exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne.

filiale, mettant en exergue la difficulté de réunir les informations pour des filiales implantées à l'étranger.

Cette critique, qui pouvait être partagée, n'a désormais plus lieu d'être compte tenu des modifications apportées au texte du Gouvernement par votre commission de l'économie. Pour la mise en œuvre de l'obligation d'information annuelle, celle-ci a en effet opportunément distingué selon la nationalité des sociétés filiales. Ainsi, dans le texte soumis en séance publique, **l'obligation d'information sur chaque filiale ou société du groupe ne concerne plus désormais que les seules filiales ou sociétés contrôlées installées sur le territoire national.**

Votre rapporteur estime que, sur ces différents points, le texte adopté par votre commission de l'économie assure un équilibre satisfaisant entre des obligations d'information indispensables et le souci de ne pas alourdir inutilement le fonctionnement des sociétés.

Le 2° du même paragraphe **confie aux commissaires aux comptes la mission de présenter** au conseil d'administration ou au directoire et au conseil de surveillance, ou au comité d'audit s'il en a été institué un au sein de la société, **leurs observations sur les informations sociales et environnementales « devant figurer » dans le rapport de gestion.** Il modifie à cette fin l'article L. 823-16 du code de commerce.

L'intervention du commissaire aux comptes est destinée à garantir la sincérité des informations qui seront par la suite présentées aux actionnaires. Il s'agit d'une **mission nouvelle** pour ces derniers qui, aujourd'hui, interviennent essentiellement en matière d'information financière et comptable ainsi que d'information sur le contrôle interne des sociétés.

Néanmoins, la rédaction retenue par le projet de loi laisse à penser que le commissaire aux comptes pourrait lui-même déterminer les informations devant figurer dans le rapport. Or, **la mission du commissaire aux comptes se borne traditionnellement à prendre position sur les informations qui lui sont présentées, au regard des obligations qui s'imposent aux organes de la société en vertu de dispositions légales et réglementaires souvent particulièrement précises.** Cette mission l'amène, en tout état de cause, à constater, le cas échéant, les lacunes éventuelles des documents établis par les organes de la société et à en informer ces organes. Il ne semble à cet égard pas opportun de modifier cette fonction, sauf à réfléchir dans un cadre plus large à une transformation du rôle du commissariat aux comptes dans les sociétés.

Aussi votre commission des lois, à l'initiative de votre rapporteur, a-t-elle adopté un **amendement** précisant que le **commissaire aux comptes fait part de ses observations sur les informations « figurant » dans le rapport de gestion.**

Les deuxième à sixième paragraphes (II à VI) du présent article modifient plusieurs codes et législations particulières pour préciser que les **obligations d'information en matière sociale et environnementale s'appliquent, dans les conditions prévues pour les sociétés anonymes régies par le code de commerce** :

- aux **mutuelles et à leurs unions** ;
- aux **établissements de crédit, aux entreprises d'investissement et aux compagnies financières** ;
- aux **sociétés d'assurance** ;
- aux **sociétés coopératives agricoles** ;
- aux **sociétés coopératives**.

Votre commission des lois, à l'initiative de votre rapporteur, a adopté **deux amendements rédactionnels** à ces dispositions de coordination.

Le dernier paragraphe (VII) détermine les conditions d'entrée en vigueur dans le temps des dispositions prévues au sein du présent article.

Afin de permettre aux sociétés de prendre en compte ces modifications dans leurs documents sociaux, le projet de loi prévoyait, dans sa rédaction initiale, une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission de l'économie a néanmoins **opportunément indiqué que l'entrée en vigueur n'interviendrait que pour des exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011**.

Votre commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 83 **ainsi modifié**.

#### *Article 84*

(art. L. 233-3 du code de commerce ;  
art. L. 512-17 du code de l'environnement)

#### **Prise en charge par une société-mère de certaines obligations incombant à sa filiale en matière environnementale**

Cet article prévoit deux dispositifs distincts tendant à permettre, en cas de défaillance d'une société dans l'exécution de certaines obligations en matière environnementale, l'intervention de sa société-mère. Il modifie à cette fin tant le code de commerce que le code de l'environnement.

## 1. Le droit en vigueur

Le législateur a posé, en particulier à l'occasion de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, un certain nombre **d'obligations pour les exploitants d'activités pouvant causer des dommages à l'environnement**. Ces obligations ont été renforcées par la loi n° 2008-699 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale.

Les exploitants d'activités qui peuvent s'avérer polluantes sont ainsi tenus à des **obligations de prévention et, le cas échéant, de réparation des dommages causés à l'environnement**. Celles-ci sont notamment définies aux articles L. 162-1 à L. 162-9 du code de l'environnement.

### **Les obligations de prévention et de réparation des dommages à l'environnement** *(articles L. 162-1 à L. 162-9 du code de l'environnement)*

Le code de l'environnement définit un régime spécifique de prévention et de réparation qui s'applique :

- d'une part, aux dommages causés à l'environnement par des activités professionnelles définies par décret, y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant ;

- d'autre part, aux dommages causés aux espèces et habitats par toute autre activité professionnelle, en cas de faute ou de négligence de l'exploitant.

Au titre des **mesures de prévention**, il est prévu qu'en cas de menace imminente de dommage, l'exploitant doit prendre sans délai et à ses frais des mesures de prévention afin d'en empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets. Si la menace persiste, il doit informer sans délai l'autorité administrative de sa nature, des mesures de prévention qu'il a prises et de leurs résultats.

En cas de dommage, l'exploitant doit en informer sans délai l'autorité administrative et prendre sans délai et à ses frais des mesures visant à mettre fin à ses causes, à prévenir ou à limiter son aggravation ainsi que son incidence sur la santé humaine et sur les services écologiques.

Pour mettre en oeuvre dans les propriétés privées ces mesures de prévention, l'exploitant doit préalablement recueillir l'autorisation écrite des propriétaires, des titulaires de droits réels, de leurs ayants droit ou, le cas échéant, des titulaires d'un droit de jouissance. Il peut conclure avec eux une convention prévoyant, le cas échéant, les termes de l'autorisation ou le versement d'une indemnité pour occupation de terrain. A défaut d'accord amiable ou en cas d'urgence, l'autorisation peut être donnée par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat désigné par lui.

S'agissant des **mesures de réparation**, l'autorité administrative procède à l'évaluation de la nature et des conséquences du dommage. Elle peut demander à l'exploitant d'effectuer sa propre évaluation.

L'exploitant soumet à son approbation les mesures de réparation appropriées qui varient en fonction de la nature du dommage :

- lorsque le dommage est constitué par un risque d'atteinte grave à la santé humaine du fait de la contamination des sols résultant de l'introduction directe ou indirecte, en surface ou dans le sol, de substances, préparations, organismes ou micro-organismes, les mesures de réparation doivent permettre de supprimer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine en tenant compte de l'usage du site endommagé existant ou prévu au moment du dommage, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à cette date. La possibilité d'une réparation du sol par régénération naturelle doit être envisagée ;

- lorsque le dommage affecte les eaux et les espèces et habitats, les mesures de réparation visent à rétablir ces ressources naturelles et leurs services écologiques dans leur état initial et à éliminer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine. Il s'agit ainsi de revenir à l'état des ressources naturelles et des services écologiques au moment du dommage, qui aurait existé si le dommage environnemental n'était pas survenu, estimé à l'aide des meilleures informations disponibles.

Des mesures de réparation compensatoire doivent compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services survenant entre le dommage et la date à laquelle la réparation primaire ou complémentaire a produit son effet. Elles peuvent être mises en oeuvre sur un autre site et ne peuvent se traduire par une compensation financière.

Parmi celles-ci figure plus spécialement la **remise en état des sites occupés par l'exploitant d'une installation soumise à une procédure administrative d'autorisation ou d'enregistrement, lorsque celui-ci vient à cesser définitivement son activité.**

**Les obligations de remise en état des sites industriels  
soumis à autorisation ou enregistrement**  
*(articles L. 512-6-1 et L. 512-7-6 du code de l'environnement)*

Lorsque l'installation soumise à autorisation ou à enregistrement est mise à l'arrêt définitif, son exploitant doit placer son site dans un état tel :

- d'une part, qu'il ne puisse présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ;

- d'autre part, qu'il permette un usage futur du site, déterminé conjointement avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation. À défaut d'accord entre ces personnes, l'exploitant doit placer son site dans un état tel qu'il permette un usage futur du site comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt.

Toutefois, dans le cas où la réhabilitation intervenue en l'absence d'accord est manifestement incompatible avec l'usage futur de la zone, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle l'exploitant fait connaître à l'administration sa décision de mettre l'installation à l'arrêt définitif et de l'utilisation des terrains situés au voisinage du site, le préfet peut fixer, après avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, du propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation, des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes permettant un usage du site cohérent avec ces documents d'urbanisme.

Le droit français repose sur le principe de l'**autonomie de la personnalité juridique**. Aussi, sauf dans des cas expressément prévus par la loi ou le règlement, une personne n'est tenue à l'exécution que des seules obligations qu'elle a souscrites.

Dès lors, juridiquement, se pose la **question de savoir si une autre personne juridique que l'exploitant peut, de son plein gré ou en y étant juridiquement forcée, exécuter en lieu et place de l'exploitant les obligations incombant à ce dernier, ou tout au moins prendre directement en charge le coût financier lié à l'exécution de ces obligations.**

En pratique, certaines sociétés-mères peuvent être tentées de prendre en charge les obligations de leurs filiales en cas de défaillance de celles-ci. Or, la possibilité d'une telle mesure est parfois mise en doute sur le plan juridique.

En effet, une société ne peut agir que dans la limite de l'intérêt social, dès lors que toute société est constituée, en vertu de l'article 1833 du code civil, « *dans l'intérêt commun des associés* ». **La prise en charge par une société-mère d'obligations incombant à l'une de ses filiales rentre-t-elle dans l'intérêt social de cette société-mère ?**

Interrogée dans le cadre de la répression de l'abus de biens sociaux<sup>1</sup>, la jurisprudence a certes reconnu l'existence, dans le cadre d'un groupe de sociétés, d'un **intérêt propre au groupe** et distinct de l'intérêt de chaque société. De ce fait, depuis 1985, la Cour de cassation écarte l'infraction d'abus

---

<sup>1</sup> Cette infraction, prévue à l'article L. 241-3 pour les sociétés à responsabilité limitée et L. 242-6 pour les sociétés anonymes, punit d'une peine d'emprisonnement de cinq ans et de 375.000 euros d'amende le fait, notamment, de faire, de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société, un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement.

de biens sociaux en cas de concours financiers entre deux sociétés d'un même groupe s'ils répondent à certaines conditions tenant à l'existence d'une contrepartie, à l'absence de rupture d'équilibre entre les engagements et au non-dépassement des possibilités financières de la société sollicitée<sup>1</sup>.

Pour autant, il semble que cette **jurisprudence ne puisse pas garantir, dans toutes les hypothèses, qu'une société-mère pourra prendre financièrement en charge les obligations incombant à sa filiale défaillante, sans que ses dirigeants risquent à ce titre de voir leur responsabilité civile ou pénale mise en cause.**

Parallèlement, **il n'existe pas d'obligation pour une société-mère de se substituer à sa filiale défaillante.**

Ainsi, la Cour de cassation a récemment estimé qu'une société-mère n'était pas tenue, du seul fait de sa participation dans sa filiale, de financer cette dernière pour lui permettre de remplir ses obligations, quand bien même cette filiale serait chargée d'un service public pouvant présenter un risque pour l'intérêt général<sup>2</sup>.

Néanmoins, dans certaines hypothèses bien délimitées, l'étanchéité de la personnalité juridique est atténuée dans les relations qu'entretiennent les sociétés d'un même groupe.

Ainsi, dans le cas de groupes de sociétés, la jurisprudence autorise la mise en cause de la responsabilité des sociétés-mères lorsque celles-ci ont commis des fautes dans le contrôle qu'elles exercent sur leurs filiales. Par ailleurs, le droit des procédures collectives consacre une responsabilité pour faute d'une société mère à l'égard de sa filiale dans le cadre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif, organisée par l'article L. 651-2 du code de commerce, à la condition que cette société se soit comportée comme le dirigeant de fait de sa filiale. Le service de la documentation et des études de la Cour de cassation a ainsi indiqué, à l'occasion de l'arrêt *Metaleurop*, rendu le 19 avril 2005 par sa chambre commerciale, que « *certaines comportements (...) d'une société mère à l'égard de sa filiale pouvaient être de nature à constituer, en fait, des fautes de gestion, propres à créer une insuffisance d'actif chez sa filiale* ».

Ce ne sont là, néanmoins, que des hypothèses très circonscrites.

Or, la **question doit être posée de la possibilité de contraindre une société-mère à prendre en charge les obligations de sa filiale en matière de dépollution.**

L'exemple de l'affaire *Metaleurop* montre, à l'évidence, l'existence de montages juridiques dans le cadre de groupes de sociétés, destinés à éluder les obligations incombant à certaines de leurs filiales. Outre que de telles

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 4 février 1985, Rozenblum.

<sup>2</sup> Cour de cassation, chambre commerciale, 26 mars 2008, n° 07-11.619 (Ademe c. Elf Aquitaine).



conduites sont choquantes en elles-mêmes, elles induisent un coût considérable pour la collectivité qui doit alors prendre à sa charge le financement des mesures de réhabilitation des sites pollués. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le coût de dépollution du site de *Metaleurop* sur les communes de Noyelles-Godault et Courcelles-lès-Lens (Pas-de-Calais), s'est ainsi élevé à 30 millions d'euros, pris en charge pour près de la moitié par la collectivité publique.

Le dispositif proposé par le présent article tend à éviter qu'une telle situation vienne à se reproduire à l'avenir. Il constitue, au niveau du droit interne, le complément de l'engagement d'agir au niveau européen et international, pris dans le cadre de l'article 46 du projet de loi de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, tel qu'adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>1</sup>. Dans cette perspective, il pourrait ainsi constituer un **modèle de référence pour la mise en place de normes européennes ou internationales**.

## 2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article distingue **deux situations** : celle de la prise en charge volontaire par la société-mère du financement des obligations de sa filiale ; celle de la mise à sa charge, sans qu'elle le souhaite, de ce financement.

### *a) La prise en charge volontaire par la société-mère des obligations de sa filiale*

Le premier paragraphe (I) de cet article modifie l'article L. 233-3 du code de commerce, relatif à la définition du contrôle d'une société sur une autre, dans le cadre de groupes de sociétés.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, **cette disposition autorisait expressément une société à s'engager à exécuter, en cas de défaillance d'une société dans laquelle elle détient une participation comprise entre 10 et 50 % du capital social, tout ou partie des obligations de prévention et de réparation qui incombent à cette dernière en application des articles L. 162-1 à L. 162-9 du code de l'environnement.**

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'avant-dernier alinéa de cette disposition : « La France proposera l'introduction au niveau communautaire du principe de la reconnaissance de la responsabilité des sociétés mères à l'égard de leurs filiales en cas d'atteinte grave à l'environnement et elle soutiendra cette orientation au niveau international. »

À l'initiative de son rapporteur, la commission de l'économie a entendu restreindre cette possibilité de substitution au seul cas de « prise en charge » des obligations de la filiale, ce qui implique que **le texte ne vise désormais que les financements apportés par la société-mère afin d'assurer la bonne exécution des mesures de prévention et de réparation incombant à la filiale**. Il n'y aurait donc pas de substitution dans l'accomplissement des obligations –qui resterait de la seule responsabilité de la filiale exploitante– mais une prise en charge exclusivement financière des coûts liés à la réalisation de ces obligations.

Le texte proposé précise par ailleurs la procédure interne à la société à laquelle seraient soumis les engagements de la société-mère dans ce cadre. Ceux-ci seraient soumis à la **procédure des conventions réglementées** définie, pour les sociétés anonymes, par les articles L. 225-38 ou L. 225-86 du code de commerce<sup>1</sup>, et par l'article L. 223-19 du même code, s'agissant des sociétés à responsabilité limitée.

Cette procédure spécifique implique que, dans les sociétés anonymes, les engagements de la société-mère d'assurer le financement des obligations environnementales de l'une de ses filiales devront faire l'objet d'une autorisation préalable, selon le cas, du conseil d'administration ou du conseil de surveillance. A défaut d'avoir reçu cette autorisation préalable, ces engagements pourront être annulés dans l'hypothèse où ils auraient eu des conséquences dommageables pour la société, à moins que l'assemblée générale des actionnaires ne décide, par un vote sur rapport spécial des commissaires aux comptes, de couvrir la nullité de ces engagements<sup>2</sup>.

Dans les sociétés à responsabilité limitée, ces engagements seront présentés dans le rapport sur les conventions intervenues directement ou par personnes interposées entre la société et l'un de ses gérants ou associés, rapport soumis au vote de l'assemblée des associés. Dans l'hypothèse où les engagements ne seraient pas approuvés par l'assemblée, ils produiraient néanmoins leurs effets, à charge pour le gérant de supporter individuellement ou solidairement les conséquences de ces engagements qui s'avèreraient préjudiciables à la société<sup>3</sup>.

L'introduction d'une autorisation expresse donnée à une société de suppléer financièrement la défaillance de sa filiale est motivée par le souci, partagé par votre commission des lois, d'écartier tout risque de condamnation au titre de l'abus de biens sociaux dans l'hypothèse où la société-mère vient, en quelque sorte, « au secours » de sa filiale lorsque celle-ci n'est pas en mesure de satisfaire à ses obligations environnementales. Elle n'en a pas moins été fortement critiquée par les représentants du MEDEF, de l'AFEP et

---

<sup>1</sup> Selon que la société anonyme est constituée d'un conseil d'administration ou d'un directoire et d'un conseil de surveillance.

<sup>2</sup> Articles L. 225-42 et L. 225-90 du code de commerce.

<sup>3</sup> Quatrième alinéa de l'article L. 223-19 du code de commerce.

de la CCIP, qui ont souligné les interprétations *a contrario* néfastes qui pourraient résulter d'un tel dispositif.

Votre commission des lois est sensible à cet argument juridique. Il convient en effet d'éviter que le dispositif proposé ait pour effet de conduire le juge à considérer que d'autres initiatives d'une société-mère en faveur de l'une de ses filiales seraient contraires à l'intérêt social, faute d'une autorisation expresse en ce sens.

Aussi vous soumet-elle, à l'initiative de votre rapporteur, un **amendement tendant plus simplement à prévoir que les engagements de la société-mère seront soumis au régime des conventions réglementées**. Par principe, dès lors qu'ils auront effectivement suivi cette procédure, ces engagements seront réguliers.

Par ailleurs, ce même amendement :

- **visé expressément les engagements des sociétés-mères vis-à-vis de leurs filiales**. Il serait en effet peu logique de sécuriser l'intervention des sociétés qui ne disposent que de participations inférieures à 50 % du capital de la société qu'elles contrôlent, sans que ce dispositif s'applique également aux sociétés qui détiennent plus de 50 % de ce capital ;

- **étend le dispositif aux sociétés en commandite par actions ainsi qu'aux sociétés par actions simplifiées**, afin que leurs engagements au profit des sociétés du groupe qu'elles contrôlent soient également sécurisés.

*b) La mise à la charge de la société-mère des obligations de sa filiale*

Le second paragraphe (II) de cet article met en place une procédure permettant **d'imposer à une société-mère de prendre à sa charge les mesures de remise en état du site exploité par sa filiale. La procédure susceptible de conduire à cette prise en charge est néanmoins très encadrée et son champ d'application très circonscrit.**

En premier lieu, cette obligation ne concerne que les **sociétés détenant plus de 50 % du capital social** d'une société qui n'exécuterait pas ses obligations.

En deuxième lieu, **elle semble se limiter à la prise en charge financière des seules mesures de remise en état du site après cessation définitive d'activité de l'exploitant d'une installation soumise à autorisation ou à enregistrement**. En conséquence, elle ne serait pas susceptible d'être prononcée pour financer les mesures plus générales de prévention et de réparation des dommages causés par l'exploitation elle-même, au cours de son activité.

Ce champ d'application restreint se déduit de l'exposé des motifs du projet de loi. Néanmoins, compte tenu des modifications apportées par l'article 114 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, puis de l'article 5 de

l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, le dispositif proposé, qui vise à compléter l'article L. 512-17 du code de l'environnement, ne semble plus à même d'assurer la mise en œuvre juridique de cet objectif. L'article L. 512-17 a en effet été abrogé, et les dispositions relatives à la réhabilitation des sites à l'issue de l'exploitation figurent désormais aux articles L. 512-6-1 et L. 512-7-6 du code de l'environnement.

En troisième lieu, cette obligation ne peut être mise à la charge de la société-mère que si **trois conditions** sont remplies :

- **l'existence d'une procédure de liquidation judiciaire<sup>1</sup> ouverte à l'égard de la société exploitante, filiale de la société-mère ;**

- **l'existence, dans le chef de la société-mère, d'une faute ayant contribué à une insuffisance d'actif de sa filiale.** Cette exigence implique de rapporter la preuve que la société-mère a, soit en s'abstenant d'agir, soit en agissant, réduit les actifs de la filiale (par exemple, en réduisant son capital social) de telle sorte que celle-ci s'est trouvée dans l'impossibilité de subvenir à ses coûts de fonctionnement et d'assurer le paiement de ses dettes.

Ce dispositif s'inspire très fortement de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif prévue en droit des procédures collectives<sup>2</sup>. Dans ce cadre, la faute ayant contribué à l'insuffisance d'actif est caractérisée notamment par l'absence de mise en œuvre d'outils de gestion fiables<sup>3</sup>, le financement de travaux indus ou la poursuite d'une activité déficitaire<sup>4</sup> ;

- **la saisine par le préfet d'une juridiction.** La particularité de la procédure mise en place par le présent article est que, si **elle s'inscrit dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire, elle ne peut être engagée que sur décision du seul préfet.** Les organes de la procédure collective – à commencer par le ministère public et le liquidateur désigné par le tribunal ayant ouvert la procédure – ne peuvent eux-mêmes la mettre en œuvre.

Par ailleurs, cette procédure est une **procédure juridictionnelle**, dans la mesure où **la constatation de la faute** ayant contribué à l'insuffisance d'actif et **la décision de mettre à la charge** de la société-mère le financement des obligations incombant à sa filiale **devront émaner du juge saisi par le préfet.** Le juge aurait par ailleurs un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la quotité de financement mise à la charge de la société-mère. Le texte ne précise pas, néanmoins, la juridiction qui serait compétente en la matière.

---

<sup>1</sup> Une procédure de liquidation judiciaire est ouverte lorsqu'une société est en état cessation des paiements et que son redressement est manifestement impossible. Elle est destinée à mettre fin à l'activité de l'entreprise ou à réaliser le patrimoine du débiteur par une cession globale ou séparée de ses droits et de ses biens (article L. 640-1 du code de commerce).

<sup>2</sup> Voir l'article L. 651-2 du code de commerce.

<sup>3</sup> Cour de cassation, chambre commerciale, 14 décembre 1993.

<sup>4</sup> Cour de cassation, chambre commerciale, 30 mars 1999.

Le texte proposé **rend** par ailleurs **applicables les dispositions de l'article L. 514-1 du code de l'environnement** qui permettent au préfet, dans le cadre d'une procédure exclusivement administrative :

- d'une part, d'obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites<sup>1</sup> ;

- d'autre part, de faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites, les sommes consignées pouvant être utilisées pour régler les dépenses entraînées par cette exécution.

Les conditions dans lesquelles cette procédure administrative, qui n'est applicable que lorsque l'exploitant est en cours d'activité, avec la procédure nouvellement introduite –qui n'intervient que lorsque l'activité de l'exploitant a cessé, dès lors qu'il y a liquidation judiciaire– n'apparaissent cependant pas clairement au vu de la rédaction proposée.

**Votre commission des lois est favorable au dispositif proposé par le II de cet article qui permettra d'éviter que se reproduisent à l'avenir des situations semblables à celles rencontrées dans l'affaire *Metaleurop*.**

Néanmoins, elle vous soumet, sur proposition de votre rapporteur, un **amendement tendant à assurer la pleine efficacité de cette nouvelle procédure**. Cet amendement, qui vise à réécrire intégralement le II du présent article :

- transforme les dispositions proposées en un **dispositif autonome** afin, d'une part, **qu'il s'applique communément à l'ensemble des installations soumises à une autorisation ou un enregistrement** et, d'autre part, **qu'il ne vise que la prise en charge du coût de la réhabilitation du site exploité par la filiale à la suite de sa cessation définitive d'activité** ;

- prévoit que la mise en œuvre des dispositions du présent article pourra **intervenir que la liquidation judiciaire soit ouverte ou prononcée** – c'est-à-dire même dans le cas où la procédure résulte d'une conversion d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire– à l'encontre de la filiale ;

- **donne compétence aux organes de la procédure de liquidation judiciaire –à savoir, le ministère public et le liquidateur–** pour initier, au même titre que le préfet, la procédure de prise en charge par la société mère des mesures de dépollution du site de la filiale ;

- précise le tribunal compétent pour constater la faute et l'insuffisance d'actif et mettre à la charge de la société-mère les frais relatifs à la

---

<sup>1</sup> Cette somme est alors recouvrée comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Pour le recouvrement de cette somme, l'Etat bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts.

dépollution, en **donnant compétence à la juridiction qui a ouvert ou prononcé la liquidation judiciaire.**

Il prévoit par ailleurs, afin de mieux coordonner la procédure administrative de l'article L. 514-1 du code de l'environnement et la procédure judiciaire instituée par le présent article, de préciser que si cette procédure administrative a été mise en œuvre, les **sommes consignées** dans le cadre de cette procédure au titre des mesures de remise en état du site exploité **viendront en déduction des sommes mises à la charge de la société mère** en application de la procédure judiciaire désormais visée à l'article L. 512-17 du code de l'environnement.

En dernier lieu, cet amendement vise à **faire échec à la constitution de sociétés-mères « écran »**, qui ne constituent que des « coquilles vides » destinées à éviter la mise à leur charge des mesures de dépollution liées à l'activité de leur filiale. À cet effet, il prévoit que **la procédure permettant de mettre à la charge le financement de la dépollution d'une filiale peut être engagée contre la société qui contrôle la société-mère si cette dernière n'est pas en mesure de prendre en charge ce financement.**

Votre commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 84 **ainsi modifié.**

## **CHAPITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES A L'INFORMATION ET A LA CONCERTATION**

### *Article 98*

(art. L. 141-3 nouveau du code de l'environnement)

#### **Critères de représentativité des acteurs environnementaux**

L'article 98, qui reprend les dispositions des articles 43 et 43 *bis* du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, fixe les critères de représentativité des associations et fondations agissant dans le domaine de l'environnement et prévoit que seules les entités reconnues comme représentatives seront habilitées à siéger dans les instances consultatives compétentes en matière de développement durable.

- **La détermination de critères de représentativité :**

En l'état actuel du droit, il n'existe pas de critères de représentativité applicables aux associations et fondations intéressées à la protection de la nature. Cette lacune est incompatible avec les ambitions portées par le Grenelle de l'environnement, qui préconise de donner une place centrale aux « *acteurs de l'environnement* », à parité avec les représentants des deux autres piliers du développement durable (c'est-à-dire le pilier social et le pilier économique).

En conséquence, pour assurer une prise en compte effective des problématiques environnementales par les pouvoirs publics, l'article 98 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement insère un nouvel article L. 141-3 dans le code de l'environnement. Ce faisant, il permet aux associations et fondations de siéger au sein des instances consultatives locales et nationales dès lors qu'elles remplissent « *des critères, notamment de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétence et d'expertise dans leur domaine d'activité* »<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, **le présent article met en place trois séries de conditions de représentativité :**

- un critère préalable de sélection est mis en place : seules les associations agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et seules les fondations reconnues d'utilité publique pourront éventuellement être considérées comme représentatives ;

- seules les associations et fondations statutairement intéressées aux questions environnementales pourront être reconnues comme représentatives<sup>2</sup> ;

- ces critères de représentativité seront fixés par un décret en Conseil d'Etat « *eu regard notamment à [la] représentativité [des associations et fondations] dans leur ressort géographique et le ressort administratif de l'instance consultative considérée, à leur expérience, à leurs règles de gouvernance et de transparence financière* ».

Les **associations**, pour être agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, sont tenues de :

- prévoir dans leurs statuts une activité de protection de l'environnement ou d'amélioration du cadre de vie ;

- être en activité depuis trois ans ;

- avoir un fonctionnement conforme à leurs statuts ;

- être financièrement viables ;

- être indépendantes et désintéressées ;

- avoir un nombre suffisant de membres cotisants ;

<sup>1</sup> Article 43 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>2</sup> Ainsi, seules les associations « *oeuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement* », « *regroupant les usagers de la nature* » ou « *chargé[s] par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de gestion des milieux naturels* » et seules les fondations « *ayant pour objet principal la protection de l'environnement ou l'éducation à l'environnement* » pourront siéger au sein des instances consultatives visées par le présent article.

- attester d'un fonctionnement transparent (régularité et publication annuelle des comptes, publication annuelle d'un rapport d'activité, contrôle financier obligatoire...).

Les **fondations**, pour être reconnues d'utilité publique, doivent :

- être pérennes : elles doivent disposer d'une dotation financière suffisante pour assurer leur viabilité et adaptée à leurs objectifs statutaires ;
- avoir des objectifs généreux ou d'intérêt général ;
- être dirigées par un conseil de surveillance ou par un conseil d'administration ; y siègera un représentant de l'Etat ou, à défaut, un commissaire du gouvernement.

Il convient de noter que le recours à un décret en Conseil d'Etat ne peut pas être directement remis en cause, dans la mesure où il découle directement des dispositions de la loi de programmation Grenelle I<sup>1</sup>, dont le Grenelle II doit mettre en œuvre les orientations.

De même, les critères de représentativité énumérés à l'article 98 ne sauraient être modifiés sur le fond, puisqu'ils résultent de la loi de programmation<sup>2</sup> : ils ne peuvent donc qu'être précisés, complétés ou clarifiés.

Enfin, le présent article précise que la liste des instances concernées par ces dispositions sera déterminée par un décret simple : en d'autres termes, le champ et la portée effectifs de ces critères de représentativité ne seront connus qu'*a posteriori*.

- **Les travaux de la commission des affaires économiques :**

La commission des affaires économiques a adopté l'article 98 sans modification.

- **La position de votre commission des lois :**

Les dispositions de l'article 98, qui visent l'ensemble des « *instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable* », pourraient être appliquées au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Soucieuse de préserver l'autonomie du Parlement, **vo**tre **commission a adopté un amendement qui exclut l'application de ces dispositions au CESE**. En effet, aux termes de l'article 71 de la Constitution, il appartient au législateur organique, et non à une loi ordinaire, de déterminer la composition et les règles de fonctionnement du CESE.

---

<sup>1</sup> Article 43 bis du projet de loi de programmation.

<sup>2</sup> Deuxième alinéa de l'article 43 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : « Les associations et fondations oeuvrant pour l'environnement bénéficieront d'un régime nouveau de droits et obligations lorsqu'elles remplissent des critères, notamment de représentativité, de gouvernance, de transparence financière, ainsi que de compétence et d'expertise dans leur domaine d'activité. »



En outre, elle rappelle que le législateur organique ne saurait être lié par les dispositions d'une loi simple et antérieure à ses travaux : l'amendement qu'elle a adopté a donc une valeur essentiellement symbolique.

En tout état de cause, votre commission sera attentive au contenu des deux décrets prévus par le présent article (décret en Conseil d'Etat pour fixer les critères de représentativité des associations et fondations, et décret simple pour donner la liste des instances concernées). À ce titre, elle a mieux encadré le renvoi à un décret en Conseil d'Etat en citant, de manière exhaustive, l'ensemble des critères devant être pris en compte pour apprécier la capacité des associations et fondations environnementales à siéger dans les instances consultatives visées par le présent article.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 98 **ainsi modifié**.

\*

\*           \*



## **EXAMEN EN COMMISSION LE MARDI 21 JUILLET 2009**

Enfin, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Dominique de Legge sur le texte n° 553 (2008 2009) de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi n° 155 (2008 2009) portant engagement national pour l'environnement.

M. Dominique de Legge, rapporteur, a indiqué que le projet de loi portant engagement national pour l'environnement dit « Grenelle II » constituait la traduction normative des choix environnementaux retenus par le législateur dans la loi de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement « Grenelle I », dont l'examen a d'abord précédé puis accompagné l'examen du présent projet de loi par le Sénat. Il a estimé que cette situation n'avait pas simplifié l'examen d'un texte touffu et foisonnant, dont les dispositions ne sont pas toujours à l'abri de tentations pédagogiques, contraires à l'objectif de concision, de clarté et d'intelligibilité de la loi.

Il a rappelé que la commission des lois avait souhaité se saisir pour avis de vingt-deux des cent-vingt-sept articles du projet de loi tel qu'il ressort des travaux de la commission de l'économie :

- les dispositions relatives à la performance énergétique des immeubles bâtis (articles 3 et 3 bis) ;
- l'ensemble du chapitre II du titre premier, consacré à la réforme du droit de l'urbanisme (articles 4 à 15 bis) ;
- les dispositions concernant l'assainissement (articles 56 à 58) ;
- celles relatives à la gouvernance des entreprises (articles 83 et 84) ;
- celles concernant la représentativité des associations et fondations environnementales, dans la perspective de l'examen de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (article 98).

Il a évoqué le sentiment de lourdeur et d'imprécision qui se dégageait du texte initial du Gouvernement, soulignant que celui-ci illustre une difficulté à opérer le tri entre ce qui relève de la loi, du décret, de la circulaire, du commentaire ou simplement du bon sens. Il a estimé que ce sentiment était conforté par le fait que la distinction entre orientations, objectifs et prescriptions des différents documents d'urbanisme n'était pas suffisamment établie pour assurer la hiérarchie et la cohérence de la matière.

Il a indiqué que les articles 3 et 3 bis du projet de loi, qui ont trait aux performances énergétiques des bâtiments, ne posaient pas de difficultés particulières, tout comme l'article 4, prévoyant que l'autorité détentrice du pouvoir de délivrer le permis de construire ne pourra pas s'opposer à cette

délivrance pour des motifs liés à l'installation, par le pétitionnaire, d'équipements contribuant à la réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

Il a exposé que les articles 5 à 10 avaient trait aux documents d'urbanisme, qu'ils refondent, rénovent ou réforment conformément aux objectifs assignés à l'urbanisme par le Grenelle I : l'utilisation économe des espaces naturels, la répartition géographiquement équilibrée entre l'emploi, l'habitat, les commerces et les services, l'amélioration des performances énergétiques, la diminution des obligations de déplacements, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la préservation et la restauration des continuités écologiques.

Il a annoncé qu'il soumettrait à la commission des améliorations rédactionnelles aux articles 5 et 6, et qu'il proposerait, à l'article 9, outre des amendements de clarification rédactionnelle, de retenir le critère qualitatif de « l'optimisation » de l'espace plutôt que celui de la « densification » et de clarifier la rédaction du dispositif permettant d'imposer le dépassement des coefficients d'occupation du sol (COS) lorsque l'état du réseau des transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des motifs de protection environnementale ou agricole le commandent.

Rappelant que l'article 10 du projet de loi était relatif au plan local d'urbanisme (PLU), M. Dominique de Legge, rapporteur, a souhaité que la compétence communale d'élaboration de ce document, en l'absence d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent, soit plus clairement affirmée.

Il a approuvé la souplesse du dispositif retenu par la commission de l'économie à l'article 11, relatif au dépassement des normes du format des constructions afin de favoriser la performance énergétique et les énergies renouvelables, ainsi que les dispositions de l'article 12, concernant la révision ou modification du schéma directeur de la région d'Ile-de-France sous réserve de certaines clarifications rédactionnelles.

Il a appuyé les restrictions apportées par la commission de l'économie à l'article 13, habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relevant de la loi dans le domaine de l'urbanisme, tout en jugeant nécessaire d'y apporter une clarification rédactionnelle.

S'agissant des pouvoirs de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), modifiés par l'article 14, il a exposé que la commission de l'économie avait souhaité rétablir l'avis conforme de l'ABF que le Gouvernement proposait de supprimer. Il a estimé que les maires devaient toutefois disposer de voies de recours plus opérantes que celles existant actuellement, en fixant dans la loi les délais donnés au préfet pour statuer sur les avis contestés et les conséquences de leur non-respect. Enfin, il a approuvé la suppression opérée par la commission de l'économie de la consultation obligatoire de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS) et du pouvoir d'évocation du ministre de la culture.

Il a proposé que la commission maintienne inchangés :

- l'article 56, qui renforce le rôle des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ;
- l'article 57, qui clarifie les obligations des communes dans leur mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif ;
- l'article 58, qui charge les services communaux de veiller à la prévention et la réduction des pertes en eau.

En matière de gouvernance, M. Dominique de Legge, rapporteur, a indiqué qu'il convenait d'approuver les objectifs poursuivis par les articles 83 et 84, tout en y apportant diverses modifications. Il a ainsi estimé souhaitable d'assurer la continuité de la procédure de liquidation judiciaire de la filiale exploitant un site pollué avec celle permettant d'imposer à la société-mère la prise en charge financière de ses obligations environnementales. De même, il a jugé qu'il convenait d'introduire un mécanisme destiné à faire échec à la constitution de sociétés-mères « écrans », qui ne constituent que des « coquilles vides », dans le but d'éviter la prise en charge des mesures de dépollution liées à l'activité de leurs filiales.

S'agissant de l'article 98, qui fixe les critères de représentativité applicables aux associations et fondations de protection de l'environnement, il a indiqué que, pour préserver la compétence organique du Parlement, il proposerait à la commission d'exclure l'application de ces dispositions au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Puis la commission a examiné les amendements présentés par le rapporteur.

A l'article 4 (inopposabilité aux demandes de permis de construire ou d'aménager du refus d'installation de systèmes d'énergies renouvelables), elle a adopté deux amendements, le premier pour corriger une erreur de référence d'article, le second de précision rédactionnelle.

A l'article 5 (directives territoriales d'aménagement et de développement durables), outre un amendement rédactionnel, elle a adopté deux amendements de coordination avec la loi de simplification du droit du 12 mai 2009.

A l'article 6 (prise en compte du développement durable dans les objectifs des documents d'urbanisme), elle a adopté un amendement de clarification rédactionnelle.

A l'article 9 (schémas de cohérence territoriale), la commission a adopté treize amendements :

- pour clarifier, harmoniser et simplifier la rédaction ;
- pour introduire un critère qualitatif dans la lutte contre l'étalement urbain.

A l'article 10 (plans locaux d'urbanisme), elle a adopté quatorze amendements :

- de clarification, de simplification, de présentation et de logique rédactionnelle ;

- pour supprimer une disposition inutile ;

- pour réaffirmer la compétence communale en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) lorsque la commune n'est pas membre d'un EPCI ayant reçu cette compétence.

M. Pierre-Yves Collombat a approuvé cette dernière proposition dans la perspective de l'examen du projet de réforme des collectivités locales.

M. Jean-Jacques Hiest, président, a considéré qu'il s'agissait d'un amendement opportun qui n'anticipait pas d'autres débats.

A l'article 12 (révision ou modification du schéma directeur de la région d'Ile de France), la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

A l'article 13 (habilitation législative), outre un amendement rédactionnel, elle a supprimé une disposition redondante.

La commission a alors abordé l'examen de l'article 14 (recours contre les avis de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager- ZPPAUP).

Le rapporteur a présenté un amendement tendant à insérer dans la loi le délai imparti au préfet pour statuer sur la contestation des avis des ABF, à prévoir qu'en l'absence de décision expresse dans ce délai, son silence vaut rejet du recours et à maintenir la compétence du préfet de région.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, a précisé qu'il proposerait, dans deux articles additionnels après l'article 14, d'étendre ce dispositif sous la réserve du maintien de la consultation obligatoire, par le préfet, de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS), aux périmètres de protection des immeubles classés et aux secteurs sauvegardés.

Le rapporteur a rappelé que le Gouvernement avait proposé de supprimer l'avis conforme de l'ABF dans les ZPPAUP car celles-ci résultent d'un travail négocié entre la commune et l'ABF. Il a ajouté que l'association des maires de France (AMF), au contraire, avait souhaité le maintien de cette disposition protectrice. C'est pourquoi la commission de l'économie l'avait rétablie mais en transférant la compétence préfectorale au niveau départemental dans un souci de proximité et en supprimant, d'une part, la consultation obligatoire de la CRPS déjà consultée sur la création de la ZPPAUP et, d'autre part, le pouvoir d'évocation du ministre.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la commission de la culture avait choisi de maintenir la compétence du préfet de région par cohérence avec la réforme en cours de l'administration territoriale de l'Etat, qui désigne le

niveau régional pour l'organisation des services culturels. Il a précisé qu'il lui semblait en conséquence opportun de retenir cette modification.

S'appuyant sur l'existence de 600 ZPPAUP mais d'environ 35 000 monuments classés, M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, a proposé à la commission d'étendre aux autres périmètres de protection les modifications qu'il lui soumettait.

M. Simon Sutour s'est déclaré favorable à la compétence du préfet de département, plus proche des préoccupations des élus locaux.

A M. François Zocchetto, le rapporteur pour avis a indiqué que la disposition en discussion s'appliquait aux cas de désaccord entre le maire ou le pétitionnaire avec l'avis de l'ABF en précisant qu'elle visait à améliorer les voies de recours.

M. Jean-Patrick Courtois a marqué sa préférence pour la compétence du préfet de département. S'appuyant notamment sur la question des bâtiments menaçant ruine qui requièrent un règlement rapide, il a appelé à un raccourcissement des délais et à une inversion du dispositif en l'absence de décision préfectorale dans le délai imparti : pour lui, dans ce cas, le silence du préfet devrait signifier l'admission du recours contre l'avis de l'ABF.

M. François Zocchetto a alors proposé de réduire à un mois le délai imparti au préfet.

M. Jean-Patrick Courtois a marqué son accord avec le raccourcissement du délai.

M. Jean-Pierre Vial a approuvé le principe du silence valant acceptation et suggéré de fixer le délai à deux mois.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a alors consulté la commission qui a adopté le maintien de la compétence du préfet de département dans tous les cas et l'acceptation du recours si le préfet ne s'est pas prononcé dans un délai de deux mois.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, a appelé l'attention de la commission sur la consultation obligatoire de la CRPS et les propositions qu'il formulait.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx a approuvé la suppression de la consultation obligatoire de la CRPS dans les ZPPAUP, en indiquant son souhait de l'étendre aux projets d'intérêt général.

En réponse à une observation de M. François Zocchetto, M. Jean-Jacques Hyst, président, et M. Patrice Gélard ont observé que le délai de saisine du préfet relevait du domaine réglementaire.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il proposait de confier à un décret simple le soin de fixer cette disposition relevant actuellement d'un décret en Conseil d'Etat.

A l'issue de ce débat, l'amendement à l'article 14, modifié selon les décisions précédemment retenues par la commission, a été adopté.

Après l'article 14, la commission a adopté, en les modifiant par coordination avec son vote à l'article 14, les deux amendements proposés par le rapporteur, tendant à insérer deux articles additionnels pour étendre le dispositif retenu pour les ZPPAUP aux périmètres de protection des monuments historiques et aux secteurs sauvegardés. Elle en a exclu toutefois la suppression de la consultation obligatoire de la CRPS.

A l'article 15 (application à Mayotte), la commission a adopté un amendement de cohérence avec la législation actuellement en vigueur dans l'archipel.

A l'article 83 (information des actionnaires sur les conséquences sociales et environnementales de l'activité des sociétés), la commission a examiné un amendement du rapporteur tendant à préciser que, à l'égard des informations sociales et environnementales, le commissaire aux comptes devait se borner à présenter des observations sur les données figurant dans les documents établis par les organes de la société.

M. François Zocchetto a indiqué qu'il convenait d'avoir un débat de fond sur la nature de l'intervention du commissaire aux comptes, et qu'il était nécessaire d'exiger davantage de ces professionnels que ce que prévoyait cet amendement.

Après que M. Jean-Jacques Hyst, président, eut souligné que l'intervention du commissaire aux comptes en matière environnementale dépassait sa mission traditionnelle, limitée pour l'essentiel à l'examen des comptes et aux modalités du contrôle interne des sociétés, M. Dominique de Legge, rapporteur, a précisé que l'amendement visait à maintenir le rôle traditionnellement attribué au commissaire aux comptes.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx a estimé que, lorsqu'il constatait que des mentions obligatoires faisaient défaut dans les documents sociaux, le commissaire aux comptes devait le relever dans son rapport.

Puis la commission a adopté cet amendement, ainsi que deux amendements rédactionnels au même article.

A l'article 84 (prise en charge par une société-mère des obligations incombant à sa filiale en matière environnementale), elle a adopté un amendement du rapporteur tendant à transformer la disposition autorisant expressément une société mère à prendre à sa charge le financement d'obligations en matière environnementale incombant à sa filiale en une disposition de procédure, afin d'éviter toute interprétation a contrario de cette disposition. Il a précisé que ce type d'engagement serait soumis à la procédure des conventions réglementées.

Au même article, elle a examiné un amendement du rapporteur tendant notamment, dans le cadre de la procédure nouvellement instituée



imposant à une société mère de prendre en charge le coût de la remise en état d'un site exploité par l'une de ses filiales à la suite de la liquidation judiciaire de celle-ci :

- à prévoir que la mise en œuvre de ce nouveau dispositif pourra intervenir même lorsque la liquidation judiciaire de la filiale résulte d'une conversion d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire ;

- à préserver la compétence du ministère public et du liquidateur pour initier cette nouvelle procédure, outre la compétence du préfet ;

- à confier à la juridiction qui a ouvert ou prononcé la liquidation judiciaire le soin de connaître de l'action intentée par le préfet, le ministère public ou le liquidateur ;

- à clarifier les conditions d'application respectives de la procédure administrative de l'article L. 514-1 du code de l'environnement avec cette nouvelle procédure ;

- à permettre de mettre à la charge de la société qui contrôle la société mère le financement de la dépollution d'une filiale, si la société mère n'est pas en mesure de prendre elle-même en charge ce financement.

M. François Zocchetto s'étant étonné que le texte donne compétence au préfet pour intenter cette action, M. Jean-Jacques Hyst, président, a souligné que cette faculté s'expliquait par le fait que l'action en cause ne concernait que le financement des mesures de dépollution, matière dans laquelle il existe des procédures administratives exercées sous la responsabilité du préfet.

M. Jean-Pierre Vial a regretté que le texte proposé n'envisage que l'hypothèse où l'exploitation polluante a définitivement cessé son activité, alors que se pose également la question du respect par des installations classées en activité de certaines prescriptions environnementales.

M. Dominique de Legge, rapporteur, rejoint par M. Jean-Jacques Hyst, président, a indiqué que cette situation était déjà envisagée par l'article L. 514-1 du code de l'environnement, disposition qui n'était modifiée ni par le projet de loi ni par l'amendement.

Puis la commission a adopté cet amendement.

A l'article 98 (détermination de critères de représentativité applicables aux associations, organismes et fondations de protection de l'environnement), la commission a adopté un amendement du rapporteur permettant d'exclure l'application de cet article au Conseil économique, social et environnemental. Après avoir rappelé que les associations et fondations environnementales reconnues comme représentatives seraient habilitées à siéger dans les instances consultatives qui participent aux débats sur le développement durable, M. Dominique de Legge a souligné que cet amendement réaffirmait la compétence du législateur organique, en vertu de l'article 71 de la Constitution, pour fixer la composition du Conseil

économique, social et environnemental. Il a également indiqué que, de jure, les dispositions du présent article ne sauraient faire obstacle à ce que le Parlement, lorsqu'il sera saisi de la loi organique relative à la composition et au fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental, fixe des règles de représentativité spécifiques au Conseil et adaptées à son statut d'institution constitutionnellement consacrée. Puis la commission a adopté un second amendement encadrant et précisant le contenu du décret en Conseil d'Etat qui devra être pris pour déterminer les critères de représentativité applicables aux associations et fondations environnementales.

Enfin, sous réserve de ces amendements, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi dans le texte rédigé par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

## ANNEXE 1

-

### AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

#### *Article 4*

A la fin du troisième alinéa de cet article, remplacer la référence :  
7° de l'article L. 123-1 du présent code  
par la référence :  
7° de l'article L. 123-1-5 du présent code.

#### *Article 4*

Compléter le quatrième alinéa de cet article par les mots :  
de l'établissement public.

#### *Article 5*

Au I de cet article, compléter le second alinéa du texte proposé pour l'article L. 113-2 du code de l'urbanisme par les mots :  
à compter de leur saisine

#### *Article 5*

I.- Après le quatrième alinéa du II de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :  
2° *bis (nouveau)* A la fin du cinquième alinéa, les mots : « des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 145-1 à L. 146-9 ».

II.- Dans le cinquième alinéa du II, remplacer le mot :  
dernier  
par le mot :  
sixième

#### *Article 5*

I - Remplacer la première phrase du deuxième alinéa du III de cet article par trois phrases ainsi rédigées :

Elles peuvent être modifiées par le représentant de l'Etat dans la région lorsque la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale de la directive. Le projet de modification est soumis par le représentant de l'Etat dans le département à enquête publique dans les conditions définies par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Lorsque la modification ne porte que sur un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou sur une ou plusieurs communes non membres d'un tel établissement public, l'enquête publique peut n'être organisée que sur le territoire de ces établissements publics ou de ces communes.

II – Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa du III de cet article, après les mots :  
soumis pour avis  
insérer les mots :  
par le représentant de l'Etat dans le département

*Article 6*

Rédiger comme suit les deuxième (1°) et troisième (2°) alinéas du texte proposé pour l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme :

« 1° L'équilibre entre :

« a) le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé et le développement rural

« b) une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, la protection des sites, des milieux et paysages naturels

« c) la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

« 2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, d'activités sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de diminution des obligations de déplacement ;

*Article 9*

I - Supprimer le dernier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 122-1-3.

II - Rédiger comme suit le début du premier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 122-1-4 :

Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable, le document d'orientation et d'objectifs ... *(le reste sans changement)*

*Article 9*

Remplacer les deux premiers alinéas du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme par un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-1-5. – I A (nouveau)* Le document d'orientation et d'objectifs détermine les principes et conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

*Article 9*

Rédiger comme suit le texte proposé par le 2° du I de cet article pour le IV de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme :

« IV - Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter :

« a) Des performances énergétiques et environnementales renforcées ;

« b) Des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

*Article 9*

Après les mots :

ou agricoles,

rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour le VI de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme :

il peut fixer une valeur plancher au niveau maximal de densité de construction résultant de l'application des règles du PLU ou du document en tenant lieu.

*Article 9*

Rédiger comme suit le début du deuxième alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour le VI de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme :

Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme... *(le reste sans changement)*

*Article 9*

Rédiger comme suit le texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 122-1-12. – Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte :

« - les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics ;

« - les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent.

« Ils sont compatibles avec :

« - les directives de protection et de mise en valeur des paysages ;

« - les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;

« - les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;

« - les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code.

« Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, ce dernier est, si nécessaire, rendu compatible dans un délai de trois ans. ».

*Article 9*

A la fin de la première phrase du premier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 122-1-14 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

doivent être compatibles

par les mots :

sont compatibles

*Article 9*

Dans le dernier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 122-1-14 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

doivent, si nécessaire, être rendus

par les mots :

sont, le cas échéant, rendus

*Article 9*

A – Au début du premier alinéa du 2° bis du I de cet article, remplacer les mots :

Au premier alinéa

par les mots :

Aux premier et quatrième alinéas

B – Rédiger comme suit le du deuxième alinéa du 2° bis du I de cet article :

Ces dispositions entrent en vigueur ... (*le reste sans changement*).

*Article 9*

Dans le premier alinéa du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article L. 122-5-3 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

peut prendre l'initiative de proposer

par les mots :

peut proposer

*Article 9*

Rédiger comme suit le début de la seconde phrase du troisième alinéa du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article L. 122-5-3 du code de l'urbanisme :

Il motive ... (*le reste sans changement*).

*Article 9*

Au 5° du I de cet article, remplacer les mots :  
la densification des  
par les mots :  
l'optimisation de l'usage des sols dans les

*Article 9*

Au début du premier alinéa du texte proposé par le 8° du I de cet article pour l'article L. 122-15-1 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :  
doit être révisé ou  
par les mots :  
est révisé ou

*Article 10*

I – A – Supprimer la deuxième phrase du septième alinéa du I.

B – Après le texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L123-1-1 du code de l'urbanisme, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-1-1-1 (nouveau)* - Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent, chacun, l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur. ».

II – A – Supprimer les deux dernières phrases du septième alinéa du I.

B – Après le septième alinéa du I, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un établissement public compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire.

« Dans tous les cas, le plan local d'urbanisme ne couvre pas les parties du territoire couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. »

III – En conséquence, rédiger comme suit le sixième alinéa du I :

c) la première phrase du sixième alinéa est remplacée par trois alinéas ainsi rédigés :

*Article 10*

I – Après le septième alinéa du I, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

d) (*nouveau*) La deuxième phrase du sixième alinéa est remplacée par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, dans les communes couvertes par un schéma de cohérence territoriale qui identifie les secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, un plan local d'urbanisme partiel couvrant ces secteurs peut être élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent sous réserve que chaque commune concernée couvre sans délai le reste de son territoire par un plan local d'urbanisme et recueille l'avis de l'établissement public de coopération intercommunale compétent sur la compatibilité de son projet d'aménagement et de développement durable avec celui de l'établissement public.

II – Après le septième alinéa du I, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

e) (*nouveau*) Les troisième et quatrième phrases du sixième alinéa sont remplacées par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas d'annulation partielle ... (*le reste sans changement*).

III – Après le septième alinéa du I, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

f) (*nouveau*) les deux dernières phrases du sixième alinéa sont remplacées par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de modification ... (*le reste sans changement*).

*Article 10*

Au début du premier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 123-1-2, remplacer le mot :

explique

par le mot :

expose

*Article 10*

I - Après les mots :

et le règlement

supprimer la fin du premier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 123-1-2.

II – Après le premier alinéa de l'article L. 123-1-2, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de commerce, de transports, d'équipements et de services.

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

III – Rédiger comme suit le début du second alinéa de l'article L. 123-1-2 :

Il justifie ... (*le reste sans changement*)

*Article 10*

A la fin du premier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 123-1-3, supprimer les mots :

retenues pour le territoire couvert par le plan

*Article 10*

Dans le deuxième alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 123-1-3, remplacer les mots :

définit en outre

par le mot :

arrête

*Article 10*

I - Supprimer le dernier alinéa du texte proposé par le 2° du I de cet article pour l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme.

II – Rédiger comme suit le début du premier alinéa du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme :

« *Art. L. 123-1-4* – Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et ... (*le reste sans changement*)

*Article 10*

Rédiger comme suit le début du deuxième alinéa (1°) du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme :

« 1° En ce qui concerne l'aménagement, elles définissent les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur ... (*le reste sans changement*)

*Article 10*

I - Dans le sixième alinéa (2°) du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :  
les orientations d'aménagement et de programmation  
par le mot :  
elles

II - Dans le huitième alinéa (3°) du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :  
les orientations d'aménagement et de programmation  
par le mot :  
elles

*Article 10*

I - Supprimer la seconde phrase du huitième alinéa du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme.

II – Après le huitième alinéa du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, insérer un alinéa ainsi rédigé :  
« Elles tiennent lieu du plan de déplacement urbain défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. ».

*Article 10*

Après le premier alinéa du 4° du I de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :  
aa) (*nouveau*) Le début du premier alinéa est ainsi rédigé :  
« Le règlement fixe... (*le reste sans changement*).

*Article 10*

Rédiger comme suit le début du quatrième alinéa du 11° du I :  
« Dans les autres cas, le plan local d'urbanisme ... (*le reste sans changement*)

*Article 10*

Compléter le deuxième alinéa (a) du 14° du I par les mots :  
, ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal

*Article 10*

A la fin du premier alinéa du II, supprimer les mots :  
, le cas échéant après leur intégration à droit constant dans une nouvelle rédaction du livre premier du code de l'urbanisme à laquelle il pourra être procédé en application de l'article 13.

*Article 12*

I – Dans le premier alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 141-1-3 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :  
préfet de région  
par les mots :  
représentant de l'Etat dans la région

II - Rédiger comme suit le début du deuxième alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 141-1-3 du code de l'urbanisme :  
« Dans le délai de trois mois à compter de la demande adressée au président du conseil régional par le représentant de l'Etat, la région fait connaître à celui-ci si elle entend ... (*le reste sans changement*)



*Article 12*

I - Au début du troisième alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 141-1-3 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

préfet de région

par les mots :

représentant de l'Etat dans la région

II - A la fin de la première phrase du troisième alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 141-1-3 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

des départements et communautés d'agglomération

par les mots :

des conseils généraux et organes délibérants des communautés d'agglomération

III - A la fin du troisième alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 141-1-3 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

du préfet de région

par les mots :

du représentant de l'Etat dans la région

*Article 13*

Supprimer le dixième alinéa (8°) de cet article.

*Article 13*

Rédiger comme suit le onzième alinéa (9°) de cet article :

9° Actualiser les dispositions applicables à Mayotte en procédant aux adaptations nécessaires.

*Article 14*

I - Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

« En l'absence de décision expresse du représentant de l'Etat dans le département dans le délai de deux mois à compter de sa saisine, le recours est réputé admis. » ;

II – Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

5° (*nouveau*) Le dernier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Le délai de saisine du représentant de l'État dans le département est fixé par décret. ».

*Article additionnel après l'Article 14*

Après l'article 14, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L.621-31 du code du patrimoine est ainsi modifié :

I - Le cinquième alinéa est ainsi rédigé :

En cas de désaccord soit du maire ou de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire, le permis d'aménager ou le permis de démolir ou ne pas s'opposer à la déclaration préalable, soit du pétitionnaire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, le représentant de l'Etat dans le département émet, après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Le recours du pétitionnaire s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation de travaux. Si le représentant de l'Etat infirme l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, le maire ou l'autorité administrative compétente est fondé à délivrer le permis de construire, le permis de démolir ou le permis d'aménager initialement refusé ou ne pas s'opposer à la déclaration préalable. En l'absence de décision expresse du représentant de l'Etat dans le département dans le délai de deux mois à compter de sa saisine, le recours est réputé admis. ».

II – Les deux derniers alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Le délai de saisine du représentant de l'État dans le département ainsi que les délais impartis au maire ou à l'autorité administrative compétente pour statuer sont fixés par décret. ».

*Article additionnel après l'Article 14*

Après l'article 14, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L.313-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

En cas de désaccord entre, d'une part, l'architecte des Bâtiments de France et, d'autre part, soit le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, soit le pétitionnaire, sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sur les prescriptions imposées au propriétaire, le représentant de l'Etat dans le département émet, après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Le recours du pétitionnaire s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation de travaux. En l'absence de décision expresse du représentant de l'Etat dans le département dans le délai de deux mois à compter de sa saisine, le recours est réputé admis. ».

2° L'avant-dernier alinéa est supprimé.

3° Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret détermine le délai de saisine du représentant de l'État dans le département. ».

*Article 15*

Dans cet article, remplacer la référence :

et 11

par les références :

, 11, 14 et 14 *bis*

*Article 83*

Dans le texte proposé par le 2° du I de cet article pour compléter l'article L. 823-16 du code de commerce, remplacer les mots :

devant figurer

par les mots :

figurant

*Article 83*

Rédiger ainsi les II et III de cet article :

II. – Après le g de l'article L. 114-17 du code de la mutualité, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« h) Des informations mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 225 102-1 du code de commerce lorsque les conditions prévues au sixième alinéa du même article sont remplies. »

III. – L'article L. 511-35 du code monétaire et financier est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 225-102-1 du code de commerce sont applicables aux établissements de crédit, aux entreprises d'investissement et aux compagnies financières, quelle que soit leur forme juridique. »

*Article 83*

Rédiger ainsi les V et VI de cet article :

V. – Compléter le premier alinéa de l'article L. 524-2-1 du code rural, par une phrase ainsi rédigée :

« Ce rapport comporte également les informations mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 225 102-1 du code de commerce lorsque les conditions prévues au sixième alinéa du même article sont remplies. »

VI. – L'article 8 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le compte rendu d'activité mentionné à l'alinéa précédent comporte également les informations mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 225 102-1 du code de commerce lorsque les conditions prévues au sixième alinéa du même article sont remplies. »

*Article 84*

Rédiger ainsi le I de cet article :

I. – Après l'article L. 233-5 du code de commerce, il est inséré un article L. 233-5-1 ainsi rédigé :  
« *Art. L. 233-5-1.* – La décision par laquelle une société qui possède plus de la moitié du capital d'une autre société au sens de l'article L. 233-1, qui détient une participation au sens de l'article L. 233-2 ou qui exerce le contrôle sur une société au sens de l'article L. 233-3 s'engage à prendre à sa charge, en cas de défaillance de la société qui lui est liée, tout ou partie des obligations de prévention et de réparation qui incombent à cette dernière en application de l'article L. 162-1 à L. 162-9 du code de l'environnement est soumise, selon la forme de la société, à la procédure mentionnée aux articles L. 223-19, L. 225-38, L. 225-86, L. 226-10 ou L. 227-10 du présent code. »

*Article 84*

Rédiger ainsi le II de cet article :

II. – Après l'article L. 512-16 du code de l'environnement, il est rétabli un article L. 512-17 ainsi rédigé :

« *Art. L. 512-17.* – Lorsque l'exploitant est une société filiale au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce et qu'une procédure de liquidation judiciaire a été ouverte ou prononcée à son encontre, le liquidateur, le ministère public ou le préfet peut saisir le tribunal ayant ouvert ou prononcé la liquidation judiciaire pour faire établir l'existence d'une faute commise par la société mère qui a contribué à une insuffisance d'actif de la filiale et pour lui demander, lorsqu'une telle faute est établie, de mettre à la charge de la société mère tout ou partie du financement des mesures de remise en état en fin d'activité.

« Lorsque la procédure mentionnée à l'article L. 514-1 du présent code a été mise en œuvre, les sommes consignées, en application du 1° du I de cet article, au titre des mesures de remise en état en fin d'activité, sont déduites des sommes mises à la charge de la société mère en application de l'alinéa précédent.

« Lorsque la société condamnée dans les conditions prévues au premier alinéa n'est pas en mesure de financer les mesures de remise en état en fin d'activité incombant à sa filiale, l'action mentionnée au premier alinéa peut être engagée à l'encontre de la société dont elle est la filiale au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce. »

*Article 98*

Au premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 141-3 du code de l'environnement, après les mots :

ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable

insérer les mots :

, à l'exception du Conseil économique, social et environnemental

*Article 98*

Rédiger comme suit la première phrase de l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 141-3 du code de l'environnement :

« Ces associations, organismes et fondations doivent respecter des critères définis par décret en Conseil d'Etat eu égard notamment à leur représentativité dans leur ressort géographique et le ressort administratif de l'instance consultative considérée, à leur expérience, à leurs règles de gouvernance et de transparence financière. »



## ANNEXE 2

-

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

*Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat*

**M. Thomas Degos**, directeur adjoint du cabinet du ministre  
**Mme Dominique Dron**, conseillère auprès du ministre  
**M. Vincent Pourquery de Boisserin**, conseiller  
**Mme Emmanuelle Gay**, conseillère technique  
**M. Olivier Thibault**, conseiller technique  
**Mme Fanny Le Luel**, conseillère parlementaire  
**M. Jean-Christian Le Meur**, conseiller technique  
**M. Eric Corbel**, Commissariat général au développement durable  
**Mme Geneviève Besse**, Commissariat général au développement durable  
**Mme Chantal Litaudon**, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (*DIACT*)

*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*

**M. Philippe Van de Maele**, président

*Conseil national de l'eau*

**M. André Flajolet**, député, président

*Association des communautés de France*

**M. Patrice Yung**, vice-président chargé des services publics environnementaux, président délégué de la communauté d'agglomération Seine-Eure  
**M. Nicolas Portier**, délégué général  
**Mme Claire Delpech**, responsable finances

*Association des maires ruraux de France*

**M. Dominique Bidet**, vice-président, président des maires ruraux de l'allier

*Association des grandes villes de France*

**M. Patrick Rimbert**, adjoint au maire de Nantes  
**Mme Caroline Porot**, chargée des relations avec le Parlement

*Association des petites villes de France*

**M. Philippe Bodard**, Maire de Mûrs-Erigné,  
**M. Benjamin Pasquier**, chargé de mission

*Association française des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin*

**M. Philippe Bonnin**, conseiller général d'Ille-et-Vilaine  
**M. Jean-Pierre Arrondeau**, directeur-adjoint de l'EPTB Ille-et-Vilaine  
**M. Guillaume Salaun**

*Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)*

**Mme Christine Césari-Geiger**, directrice de l'agence de déplacements et d'aménagement des Alpes-Maritimes

**M. Sébastien Debeaumont**, chargé de mission auprès du délégué général

*Association nationale des architectes des bâtiments de France*

**M. Frédéric Auclair**, président  
**M. Jean-Marc Blanchecotte**, vice-président

*Association française des entreprises privées (AFEP)*

**Mme Odile de Brosse**, directeur juridique  
**M. Nicolas Boquet**, directeur « Environnement »  
**Mme Elisabeth Gambert**, chargée de mission

*Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*

**Mme Pascale Kromarek**, présidente du groupe « Droit de l'environnement »  
**M. Didier Gauthier**, président du groupe de travail NRE  
**M. Léonard Cox**, chargé de mission « Droit de l'environnement »  
**Melle Audrey Herblin**, chargée de mission « Affaires publiques »

*Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP)*

**M. Jérôme Frantz**, secrétaire de la commission du droit de l'entreprise  
**Mme Anne Outin-Adam**, directeur du pôle législatif et juridique  
**Mme Françoise Arnaud-Faraut**, chef du département droit civil et droit commercial  
**Mme Véronique Etienne-Martin**, conseiller pour les relations avec le Parlement

*Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires (CNAJMJ)*

**Me Jérôme Theetten**, membre  
**M. Alexandre de Montesquiou**, chargé des relations avec le parlement

*Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)*

**M. Paul Philippot**, conseiller juridique

Contribution écrite

**Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)**