

Synthèse des observations du public

Projets de décrets pris pour l'application de l'article 21 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration relevant du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie

A) Base juridique de la consultation : article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Cette consultation publique se substitue aux consultations obligatoires des commissions consultatives.

B) Modalités de la consultation :

La consultation publique était accessible sur le site internet du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie mais également depuis le site gouvernemental vie-publique.fr.

Étaient mis en ligne sur ces sites les trois projets de décrets pris pour l'application de l'article 21 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 ainsi qu'une note de présentation de ces textes.

C) Période de consultation : du 8 au 29 août 2014

D) Nombre d'observations : 70 observations dont 43 identiques

E) Nature des observations :

- 13 contributions expriment des réserves et/ou proposent des modifications des projets de décrets de manière argumentée et détaillée.
- 53 contributions sont défavorables au projet.

50 d'entre elles manifestent une opposition à toute dérogation au principe « silence vaut acceptation », dont 47 rédigés de manière pratiquement identique. Les contributeurs estiment, par ailleurs, que, comme pour les autres ministères, il doit être imposé au ministère en charge de l'environnement un délai de réponse de deux mois à compter de la date du récépissé de réception. Cette position de principe n'est pas éclairée par une argumentation circonstanciée et repose sur une perception inexacte de la loi du 12 novembre 2013, tous les ministères, et non simplement celui de l'environnement, ayant proposé des dérogations au principe « silence vaut acceptation ».

1 commentaire dénonce « les barrières de plus en plus infranchissables » mises, selon lui, à la pratique de la chasse.

1 particulier estime que les projets de décrets ne simplifient pas mais complexifient les règles applicables.

1 internaute émet un avis défavorable à ces projets qui contribueraient à contourner les lois votées dans un objectif de respect et de valorisation de l'environnement.

- 3 contributeurs remercient le ministère pour les informations mises à disposition.
- 1 contribution est inexploitable, résultant vraisemblablement d'une erreur de navigation d'un internaute.

F) Les principales réserves ou propositions de modification des projets de décrets

Les remarques rédactionnelles

La notion de complétude du dossier de demande générerait une incertitude quant à la date à partir de laquelle court le délai de naissance d'une décision implicite. Il est proposé de retenir les rédactions suivantes « *après réception de la demande* », « *après réception de la demande réglementaire d'autorisation/agrément/convention* » ou « *après la réception de la dernière pièce de la demande* ».

Un contributeur plaide pour la rédaction d'un seul projet de décret se substituant aux trois projets présentés. Dans ce projet, seraient indiqués les cas où le silence de l'administration vaut acceptation afin d'éviter oubli et contentieux. Le texte comprendrait en son annexe I les cas où le silence de l'administration, dans un délai de deux mois, vaut acceptation. Dans tous les autres cas, le silence de l'administration donnerait lieu à décision implicite de rejet au bout de 3 ou 4 mois, sauf dans les cas déterminés en annexe II du décret où les délais implicites de rejet seraient inférieurs à 3 ou 4 mois. Le contributeur ajoute qu'à la lecture des délais mis en place pour les décisions implicites de rejet, il se demande si l'administration ne cherche pas ainsi à allonger exagérément les délais sur des thèmes qui ont pour elle de l'importance.

Les remarques liées à la mise en œuvre pratique du décret :

Une observation déposée par un particulier porte sur les risques de dérive du principe « *silence vaut acceptation* ». Quel mécanisme pourrait s'opposer à un (ou plusieurs) porteur de projet qui déposerait une multitude de demandes simultanées afin de « noyer » l'administration concernée sous une charge de travail qui ne permettrait pas de s'opposer dans le délai de 2 mois à certains projets entachés d'irrégularité ?

S'agissant des demandes d'octroi, mutation, et prolongation notamment de permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures, il est suggéré, compte-tenu des nombreux recours contre les rejets implicites, de renforcer en personnel le bureau exploration-production des hydrocarbures (BEPH) afin de respecter les délais d'instruction actuellement fixés par les lois et règlements et de durcir les conditions de recevabilité des demandes.

Les observations de Réseau de transport d'électricité (RTE) :

Décret DEVX1418954D – concernant la procédure d'étude d'impact prévue à l'article L.122-1 du code de l'environnement, l'annexe du projet de décret prévoit que le silence gardé pendant 35 jours par l'autorité environnementale à compter de la réception du formulaire de demande d'examen au cas par cas fera naître une décision implicite de rejet. RTE s'interroge sur la portée de cette décision : est-ce une décision implicite de dispense d'étude d'impact ou le maintien d'une décision tacite de soumission ? Dans ce dernier cas, il s'agit d'une décision individuelle défavorable qui doit être motivée. RTE propose qu'en matière de procédure d'examen au cas par cas, le silence gardé par l'administration pendant 35 jours vaille décision implicite de non-soumission à étude d'impact.

Réponse aux observations de RTE :

Sous réserve de la position de la section du Conseil d'État quant à l'application du principe à la décision d'examen au cas par cas, il peut être indiqué que cette décision, qu'elle soit tacite ou expresse, ne peut être regardée comme aboutissant à un « accord » de l'administration. Cette analyse pourrait conduire, in fine, à l'écartier de la liste des décisions entrant dans le champ

d'application de la loi. Dans cette hypothèse, elle ne serait pas non plus inscrite dans la liste à publier sur le site du Premier ministre.

À titre de précision, la décision implicite valant obligation de réaliser une étude d'impact est justifiée par la nécessité de se conformer au droit de l'Union Européenne qui écarte toute possibilité de faire naître une dispense d'étude d'impact sans réel examen. Un recours administratif préalable obligatoire a toutefois été institué en cas de décision imposant une étude d'impact permettant ainsi un nouvel examen du projet.

Les observations d'EDF

EDF salue le travail effectué par le ministère en charge de l'environnement. Ces projets confirment le régime juridique actuel des décisions concernées dans la mesure où la plupart des autorisations dans le domaine de l'énergie faisaient déjà l'objet d'une autorisation expresse.

Concernant le projet de décret relatif aux exceptions fondées sur les engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public (DEVX1418954D), EDF propose d'intégrer, comme cela a été fait en matière de gaz, l'autorisation d'exercer l'activité d'achat d'électricité pour revente prévue par l'article L. 331-1 du code de l'énergie et par le décret n°2004-388 du 30 avril 2004.

S'agissant du projet de décret relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois pour la naissance des décisions implicites d'acceptation (DEVX1418955D), EDF est favorable au retrait des exceptions :

- portant à quatre mois le délai d'obtention de la décision de transfert d'une autorisation d'exploiter au titre du décret n°2000-877 du 7 septembre 2000 et celui d'obtention de la décision de transfert d'un certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat (CODOA) prévu par le décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat. Pour des raisons de sécurité juridique, EDF juge souhaitable que la date de cession d'une installation, la date de transfert de son autorisation d'exploiter et la date de transfert de son CODOA ne soient pas trop éloignées les unes des autres ;
- concernant les demandes d'approbation des plans de surveillance notifiés par les exploitants dans le cadre du système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre (arrêté du 31 octobre 2012).

EDF demande l'intégration de la délivrance des CODOA dans le décret relatif aux exceptions au principe selon lequel « le silence vaut acceptation de la demande ».

Enfin EDF juge inadapté et contraire à la pratique de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) l'allongement à 4 mois du délai d'approbation des contrats dans le cadre de la certification des gestionnaires de réseau de transport électricité et de gaz.

Les observations de GRT Gaz, Transport Infrastructures Gaz France (TIGF) et de l'Association française du gaz (AFG)

Sur le projet de décret DEVX1418954D : aucun délai n'est indiqué pour les demandes de dérogation aux mesures de protection du patrimoine naturel (4° de l'article L.411-2 et articles R.411-6 à R.411-14 du code de l'environnement).

Sur le projet de décret DEVX1418955D :

Dans la partie « *code de l'environnement* » de l'annexe au projet de décret, la ligne 65 de l'annexe relative à l'« *autorisation de la construction et de l'exploitation d'une canalisation de transport* » doit être supprimée et fusionnée avec la ligne 68.

En ce qui concerne l'autorisation d'affectation d'une canalisation de transport à un nouveau produit, le délai de 9 mois n'est réalisable que si la procédure ne prévoit pas d'enquête publique. Dans le cas contraire, il conviendrait de porter le délai à 24 mois.

L'item 68 doit être ré-intitulé « *Autorisation pour la construction et l'exploitation d'une canalisation de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbure ou de produits chimiques* » avec pour référence de textes, les articles L. 555-1 Articles R.555-2-I, R. 555-18, R.555-19 et R. 555-20 du code de l'environnement.

S'agissant de l'exception prévue à la ligne 69 relative à la décision du ministre quant au caractère substantiel d'une modification prévue sur une canalisation existante répondant aux critères du 2° de l'article R. 555-4 du code de l'environnement, elle ne concerne que les canalisations de transport de produits chimiques. Il est proposé dans un souci de simplification de la vie des entreprises de prévoir que le silence vaut acceptation dans un délai de 6 mois pour les canalisations transportant d'autres fluides.

Réponse aux observations de GRT Gaz, TIGF et d'AFG :

En ce qui concerne les demandes de dérogation aux mesures de protection du patrimoine naturel, l'absence de délai est une erreur matérielle qui a été rectifiée ultérieurement à la procédure de participation du public, lors des échanges avec le Conseil d'État. Un délai « silence vaut refus » de 6 mois est prévu.

Les lignes 65 et 68 concernent effectivement la même procédure, relative à l'autorisation d'exploiter une canalisation de transport, et doivent être fusionnées.

Aux lignes 65 (autorisation de construire et exploiter une canalisation) et 67 (autorisation d'affectation d'une canalisation de transport à un nouveau produit), il convient en effet de préciser que le délai « silence vaut rejet » ne s'applique qu'au cas d'une procédure sans enquête publique en complétant le libellé de la procédure par "sans enquête publique".

A la ligne 69 (caractère substantiel d'une modification de canalisation existante répondant aux critères du R. 555-4 2°), le ministère est d'accord pour élargir l'application de cette mesure à toutes les canalisations de transport. Il faut donc supprimer la référence aux critères du R. 555-4 2° de sorte que la disposition s'applique à toutes les catégories de canalisations de transport (gaz, hydrocarbures et produits chimiques), et qu'elles soient soumises à autorisation préfectorale ou ministérielle. Le ministère ne souhaite toutefois pas remplacer le « silence vaut rejet » de 6 mois par un « silence vaut acceptation » de 6 mois.

Les observations du Comité des Salines de France (CSF) :

Le Comité des Salines de France constate que, dans le projet de décret relatif aux dérogations au délai de deux mois de naissance de la décision implicite d'acceptation (DEVX1418955), les délais légaux de certaines procédures minières ne sont pas modifiés par rapport à la règle actuelle (arrêt définitif des travaux miniers (premier donné acte), fusion, amodiation d'une concession, renonciation à un titre minier), mais que, passé ces délais, l'approbation est acquise, au lieu du refus actuellement. Il salue cette évolution positive et réaliste de la réglementation, allant dans le sens de la sécurité juridique des procédures minières.

Toutefois, le CSF s'interroge sur le maintien du principe du « silence passé le délai vaut refus de l'administration » pour d'autres procédures minières (octroi de concession, extension d'un titre minier, mutation d'un titre minier, autorisation d'ouverture de travaux miniers, arrêt définitif des travaux miniers (second donné acte)), tel qu'indiqué dans le projet de décret relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut accord » (DEVX1418954).

Il propose les aménagements suivants :

– intégrer au projet de décret relatif aux dérogations au délai de deux mois de naissance de la décision implicite d'acceptation (DEVX1418955) la procédure de prolongation de titre minier, qui ne figure actuellement pas dans les projets de décrets. Un silence de 18 mois vaudrait décision d'acceptation ;

– en ce qui concerne les déclarations d'arrêt définitif des travaux miniers :

Pour le premier donné acte (AP1), le CSF suggère que le délai particulier de naissance de la décision implicite d'acceptation de la déclaration et des mesures proposées soit de 6 mois renouvelable une fois, au lieu de 8 mois renouvelable une fois tel que proposé à l'annexe du projet de décret relatif aux dérogations au délai de deux mois de naissance de la décision implicite d'acceptation. Pour le second donné acte (AP2), il n'existe pas de délai à l'heure actuelle. Le CSF propose donc qu'un délai de 4 mois soit fixé, et que le silence gardé par l'administration passé ce délai vaille donné acte, et non rejet tel que proposé à l'annexe du projet de décret relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut accord » (DEVX1418954).

Réponse aux observations du CSF :

Le CSF constate que la prolongation de la concession n'apparaît pas dans les décrets : cet oubli a été rectifié. En revanche, la réforme du code minier étant en cours, il est jugé préférable de ne pas préempter, via ces trois décrets, certains arbitrages qui n'ont pas encore été rendus, d'où le maintien des délais actuels.

Les observations des domaines skiables de France :

Sur le point 1. « *Demande d'un pétitionnaire à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement pour les projets relevant d'un examen au cas par cas, et tendant à déterminer s'ils doivent faire l'objet d'une étude d'impact (directive 2011/92/UE et 2014/52/UE)* » du projet de décret DEVX1418954D, le refus tacite paraît contraire aux directives européennes relatives à l'évaluation d'incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement puisque l'article 4 de la directive de 2011 modifiée indique que toute décision en la matière soit motivée.

Réponse aux observations des domaines skiables de France : cf. la réponse à RTE.

Les observations de l'association France Nature Environnement (FNE) :

Sur l'organisation de la consultation publique

FNE estime que la consultation publique aurait dû se dérouler en dehors de la période estivale et sur une durée plus longue pour garantir une participation optimale du public.

Sur le principe même de la réforme

FNE souligne son désaccord avec cette réforme instituant la règle de l'accord tacite. FNE considère que la réforme complexifie le droit puisqu'on substitue à une règle simple « silence vaut refus » un principe « silence vaut acceptation » assorti de multiples exceptions.

Les décrets ne listent pas l'ensemble des procédures ayant un impact sur l'environnement.

L'article 5 de la Charte de l'environnement (principe de précaution) implique qu'il ne peut y avoir de décision tacite en matière d'environnement. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les règles relative à une décision tacite sont incompatibles avec les exigences en matière d'évaluation prévues par les directives.

Sur l'agrément des associations

FNE se déclare opposée au principe selon lequel une demande d'agrément d'une association de protection de l'environnement ou d'habilitation d'une association agréée à prendre part au débat environnemental au sein des instances consultatives fait l'objet d'une décision tacite d'acceptation au bout de six mois. Elle dénonce le risque de voir agréées et habilitées des associations pseudo-environnementales. L'instruction actuelle par l'autorité administrative et le procureur général près la Cour d'appel garantit l'objectif statuaire, l'activité effective, le fonctionnement démocratique et l'indépendance de l'association.

FNE propose en conséquence que le silence vaille refus pour la demande initiale et que, pour la demande de renouvellement ou d'extension géographique, le silence vaille accord à la condition que les rapports financiers et moraux soient déposés chaque année auprès de l'autorité administrative.

Sur les projets ayant des incidences sur l'environnement

Lorsque l'étude d'impact a conclu à la nécessaire mise en œuvre de mesures compensatoires, le permis de construire doit être assorti de prescriptions particulières. Or, en cas de décision tacite, il n'y a aucune prescription complémentaire. Le projet de décret du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité portant sur les rubriques relevant du code de l'urbanisme doit être modifié en ce sens .

Dans le domaine de la biodiversité :

Pour les autorisations d'accès aux ressources génétiques des espèces prélevées dans le parc amazonien de Guyane (article L.331-15-6 du code de l'environnement), il serait judicieux que cette autorisation conserve une obligation de refus explicite par l'administration.

FNE demande d'ajouter en annexe les exceptions suivantes :

- les autorisations de réalisation de lignes aériennes dans les réserves, (article L.332-15 du code de l'environnement) ;
- les dérogations d'enfouissement des réseaux téléphoniques dans les cœurs de parcs nationaux ;
- pour ce qui est des projets et activités soumis à évaluation d'incidence Natura 2000 en application de l'article L.414-4 du code de l'environnement, il ne peut y avoir d'autorisation tacite sur ces projets afin de permettre à la France de se conformer à la directive Habitats ;
- les demandes d'autorisations de fouilles dans les dunes du Pas-de-Calais en raison du risque de dégradation ou de destruction d'habitats et d'espèces menacées ou protégées (risque contentieux Natura 2000).

Dans le domaine des risques industriels :

Lors de la cessation d'activité d'une ICPE, le préfet établit un PV de récolelement qui évalue si la remise en état a été correctement réalisée. Sans réponse de l'administration dans le délai convenu, le site sera-t-il considéré comme dépollué et libre de toute servitude ?

FNE propose par ailleurs d'ajouter des exceptions dans les projets de décret DEVX1418953D et DEVX1418954D portant sur :

- les dérogations à l'interdiction d'opérer des mélanges de déchets non dangereux entre eux alors qu'ils peuvent bénéficier d'une filière de recyclage existante ou techniquement possible ;
- les demandes de gestion de déchets dangereux et/ ou radioactifs quelle que soit leur dose de radioactivité (notamment les déchets d'hôpitaux) ;
- les agréments de société de dépollution ;
- les régimes d'enregistrement et d'autorisation des ICPE ;

- les autorisations de changement d'exploitant pour les installations (ICPE) non soumises à garanties financières ;
- les certificats de projet expérimentés dans les régions Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne ou Franche-Comté.

Dans le domaine forestier :

Le principe « silence vaut acceptation » doit être écarté pour :

- les autorisations de coupe dans les bois et forêts des particuliers ne relevant pas d'un plan simple de gestion (articles L.312-9 et R.312-20 du code forestier), dans les bois et forêts des particuliers ne disposant pas de garantie de gestion durable (articles L.124-5 et R.312-20 du code forestier), dans les bois et forêts des particuliers ne relevant pas du régime forestier mais classés en forêt de protection (article R141-20 du code forestier) et dans les bois et forêts des particuliers, lorsque la coupe n'est pas prévue dans le plan simple de gestion (articles L.312-5, R.312-13 et R.312-15 du code forestier). Cette exception éviterait notamment le risque de contentieux pour coupes abusives ;
- les demandes d'approbation des règlements d'exploitation pour les bois et forêts ne relevant pas du régime forestier mais classés en forêt de protection (article R.141-19 du code forestier) afin d'éviter les incompatibilités entre les modalités d'exploitation retenues dans le règlement et les obligations et objectifs résultant du statut « forêt de protection » ;
- les demandes de dispense de l'obligation de présenter un plan simple de gestion, la dispense devant demeurer une exception dont l'acceptation par l'autorité compétente doit être documentée ;
- les demandes d'autorisation de défrichement. Il s'agit de veiller à la cohérence avec les dispositions existantes visant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Réponses aux observations de FNE :

Sur l'agrément des associations

Pour ce qui concerne l'agrément des associations de protection de l'environnement (L.141-1 du code de l'environnement) et l'habilitation (L.141-3), les commentaires se fondent pour l'essentiel sur l'expérience négative de la décision implicite d'acceptation entre 1976 et 1995. Il est exact que l'administration avait éprouvé des difficultés à tenir le compte exact des agréments accordés et que nombre d'entre eux avaient été accordés « par défaut ».

Il incombe à l'administration de se mettre en mesure de traiter les demandes qui lui sont faites dans les conditions nouvelles.

Par ailleurs, un certain nombre d'éléments diffèrent aujourd'hui quant au contexte juridique :

- les cadres territoriaux dans lesquels agrément et habilitation sont attribués sont réduits à trois au lieu de six. En particulier, les cadres communal et intercommunal, sources des demandes les plus nombreuses, n'existent plus ;
- l'un des points soulevés, relatif à l'article L. 607 du code de l'urbanisme est sans fondement : la prérogative qui y figure n'étant pas réservée aux associations agréées au titre du L.141-1, mais au contraire ouverte à toute association de défense de l'environnement ;
- l'argument relatif à l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 n'est pas compréhensible. Il ne s'agit pas d'un agrément ni d'une procédure préalable à l'obtention d'un agrément spécifique et encore moins d'une procédure permettant "le dépôt d'une demande simplifiée d'une subvention publique". Il n'existe, en matière d'environnement, aucun lien entre l'agrément des associations et la capacité à solliciter une subvention.

Dans le domaine de la biodiversité :

L'article L. 331-15-6 du code de l'environnement prévoit que l'autorisation est délivrée par le président de l'assemblée de Guyane, après consultation de l'établissement public du parc national.

Par conséquent, cet article est hors champ du recensement actuel puisque ressortissant d'une collectivité locale.

L'article L. 332-15 du code de l'environnement reprend les mêmes dispositions pour les réserves naturelles que pour les coeurs de parcs nationaux concernant l'obligation d'enfouissement des réseaux électriques ou téléphoniques et la possibilité de dérogation expresse. Il conviendrait, en cohérence avec ce qui a été fait pour les parcs nationaux, d'intégrer cette autorisation dans l'annexe du décret DEVX1418954D (« silence vaut refus »).

S'agissant de l'article L.331-5, il y a en effet lieu de donner suite à la demande et de compléter le projet de décret en ajoutant les réseaux téléphoniques.

Il n'y a pas lieu de référencer les projets soumis à évaluation des incidences dans les listes des décrets dérogeant au principe du "silence vaut accord". En effet, l'article L. 414-4 du code de l'environnement prévoit que les projets susceptibles de porter atteinte aux sites Natura 2000 doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur les sites Natura 2000. Il revient à l'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration pour ces projets de s'opposer aux dits projets si l'évaluation n'a pas été faite, est insuffisante ou révèle des impacts significatifs sur un site Natura 2000. Cette obligation d'opposition de l'administration s'exerce dans le cadre de la procédure d'instruction du projet concerné, que cette procédure soit une procédure d'accord exprès ou tacite. A titre illustratif, lors d'un contentieux porté par FNE, le Conseil d'État a estimé qu'un régime d'autorisation tacite n'est pas incompatible avec le régime d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 (Conseil d'état, 26 décembre 2012, N°340395).

Dans le domaine des risques industriels :

Le PV de récolelement n'est qu'un constat, c'est pourquoi il prend la forme d'un procès verbal et non d'un arrêté. Il n'entre pas dans le champ des demandes sur lesquelles le silence de l'administration vaut refus. De plus, le préfet peut toujours imposer toute prescription nécessaire à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 en application de l'article R. 512-39-4.

Pour ce qui est de l'autorisation de changement d'exploitant pour des installations soumises à garanties financières par les 3^e et 4^e de l'article R.516-1, l'objet du décret n'est pas de durcir un régime, en transformant un régime de déclaration en autorisation.