

## CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

---

SÉANCE DU 24 MAI 2023

---

DÉLIBÉRATION N° 2023-09

---

AVIS RELATIF AU PROJET DE LOI SUR L'INDUSTRIE VERTE

---

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Le CNPN a été saisi d'une demande d'avis sur le projet de loi relatif à l'industrie verte, portant sur certains de ses articles seulement. Par le jeu de sa capacité d'autosaisine, il a cependant étendu son examen à d'autres articles.

Il a confié à Philippe Billet (Président de la Commission Espaces Protégés) et Maxime Zucca (Vice-Président de la Commission Espèces et Communautés Biologiques) le soin d'établir un rapport motivé sur ce projet. Pour des raisons de temps et de disponibilité, deux rapports ont finalement été établis.

Les rapporteurs ont disposé des versions successives du projet de loi et ont eu chacun un entretien avec Mme Edith Jiguet (Directrice de projet Renaturation, Restauration, Compensation – DGALN) et M. Pierre-Edouard Guillain (Directeur adjoint de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité).

Après audition des rapports en séance 24 mai 2023 (rapport de Ph. Billet lu par le Président du CNPN en son absence) et interventions des membres du CNPN, avec discussion avec Mme Edith Jiguet et M. Philippe Catot (CGDD), le CNPN a décidé d'émettre un avis global (sans vote sur chaque article), tout en étant accompagné d'explications pour certains articles, et le cas échéant, de recommandations.

## 1/ Propos introductifs

Il convient, avant toute chose, de mettre le projet de loi « Industrie verte » dans son contexte de modifications successives de la réglementation afin de simplifier et d'accélérer l'action publique au soutien de l'industrie. Ce n'est que le nième projet en ce sens et il conviendrait, avant de rajouter couche sur couche de réglementations à cette fin, de tirer le bilan des modifications antérieures.

L'objet du projet de loi est de « Faciliter l'implantation et le développement de sites industriels ».

Comme cela est précisé par l'exposé des motifs :

***Accélérer les délais d'implantation.** Aujourd'hui, les délais inhérents à l'implantation d'une usine sont deux fois plus élevés en France que dans d'autres pays partenaires ou concurrents. Cette réalité est le principal obstacle au développement de notre appareil productif. L'objectif est donc de parvenir à optimiser les procédures et renforcer la planification et la préparation de terrains pour tous les projets industriels*

On se gardera de se laisser abuser par la formule « *délais... deux fois plus élevés en France que dans d'autres pays partenaires ou concurrents* », qui est loin de traduire la réalité, dans un contexte de réformes profondes et successives de la réglementation en vue de faciliter l'implantation industrielle.

Quand en 2014/2017, a été instituée l'autorisation environnementale unique pour les installations industrielles, qui absorbe en une seule autorisation la dizaine d'autorisations antérieure (dont la réglementation IOTA sur l'eau, le défrichement, et les dérogations espèces protégées), l'argument officiel était déjà

*« L'objectif est de 9 mois d'instruction dans le cas général contre 12 à 15 mois auparavant, tout en respectant les règles de fond et en protégeant les intérêts fondamentaux visés par les législations applicables. »*

On est ainsi passé d'un délai d'instruction moyen de 360/450 jours à 270 jours garantis (9 mois, avec un rescrit administratif engageant sur les procédures).

**Or, actuellement,**

- **en Belgique, la durée garantie d'instruction d'une autorisation d'environnement de classe 1A (parking de plus de 400 places, raffinerie, usine chimique, parc éolien...) est de 450 jours**
- en Allemagne, le délai moyen est pour obtenir le permis environnemental est de 4 à 12 mois entre 120 et 360 jours

Il convient également de rapporter ce constat de la réalité des délais d'instruction à l'avis du Conseil d'Etat émis sur le projet de loi le 11 mai 2023 (disponible en ligne) :

*14. Le Conseil d'Etat regrette toutefois que cette modification législative s'ajoute à toutes celles intervenues ces dernières années en matière de délivrance des autorisations administratives des projets ayant une incidence sur l'environnement, sans aucune analyse des effets de ces réformes successives. Il recommande une plus grande stabilité des procédures, les réformes devant être la conséquence d'une véritable évaluation et d'une réflexion d'ensemble. Il ne peut que relever que **le séquençage actuel des phases d'examen, de consultation puis de décision pour l'instruction des demandes d'autorisation environnementale n'est que partiellement et indirectement à l'origine des délais excessifs de traitement de ces demandes et que, par suite, des réformes de procédure ne suffiront pas à accélérer la délivrance des autorisations environnementales si des mesures d'accompagnement ne sont pas prévues, tant pour parvenir à une amélioration de la qualité des dossiers de demande d'autorisation que pour assurer la mise à disposition des services instructeurs de moyens adaptés.** »*

Le projet de loi manque donc quelque peu sa cible, l'environnement faisant au final les frais d'un déficit de moyens humains.

## **2/ Art. 1<sup>er</sup>**

Le dispositif complète le SRADDET (sous la responsabilité de la région) par des objectifs de développement logistique et industriel. Ce complément d'une telle planification industrielle et logistique à l'échelle des régions n'appelle pas de réserve particulière de la part du CNPN, suite logique du chef-de-filât économique des régions.

Le CNPN recommande toutefois d'accompagner ce dispositif par une référence aux objectifs du ZAN et son renforcement à cette fin, avec recyclage foncier, comme :

« (...) de l'insertion paysagère de ces constructions et de l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers, **en recherchant en priorité la réutilisation de foncier déjà artificialisé et dans le respect de l'objectif Zéro artificialisation nette.**»

## **3/ Article 2**

Sous le chapitre général « Moderniser la consultation du public et sécuriser les procédures », le projet de loi organise la possibilité de remplacer le commissaire enquêteur par le garant engagé dans le cadre de la concertation liée à l'élaboration d'un projet, plan ou programme (art. L. 181-10-1 C. envir.). Il complète le régime de l'instruction de l'autorisation environnementale par un régime spécifique de consultation (art. 2, 1°), modifie la phase d'instruction de la demande (art. 2, 2°) ainsi que le régime de

la consultation du public dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale (art. 2, 3°), articule les dispositions existantes entre elles (art. 2, 4° et 5°). Il modifie le régime de consultation du public dans le cas des installations relevant du ministère de la Défense » (art. 2, 6°) et réforme le régime du référé suspension « automatique » pour avis défavorable du commissaire enquêteur (art. 2, 7°).

**Ajout d'un art. L. 181-10-1 C. envir.**

Le projet de loi envisage de faire tenir le rôle de commissaire enquêteur au garant engagé dans le cadre de la concertation liée à l'élaboration d'un projet, plan ou programme, afin d'assurer une continuité entre ses deux missions. Il est ainsi prévu que le garant exerce les fonctions dévolues au commissaire enquêteur, avec les mêmes garanties, sans que d'éventuelles réserves liées à sa connaissance et prise de position antérieures sur le projet puissent lui être reprochées. Les modalités de désignation du garant dans le cadre de la concertation assurent les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité.

**art. 2, 1°**

Le CNPN est sensible à cet ajout à la réglementation en matière participation du public. Il tient toutefois à rappeler qu'aujourd'hui, son avis est parfois sollicité de manière parallèle à l'enquête publique, ce qui ne permet pas au public de disposer de tous les avis des instances consultées comme le prévoit cet article 2, non plus que les mémoires en réponse des pétitionnaires. Il s'agit d'un point qui devrait être optimisé.

Il regrette également que l'occasion n'ait pas été saisie de compléter en ce sens l'article L. 123-10 C. env., de façon à permettre d'intégrer nécessairement l'avis du CNPN dans le dossier d'enquête et, partant, d'imposer que cet avis soit nécessairement sollicité antérieurement à cette enquête ou toute autre consultation publique sur le projet considéré. Il en va de même pour les avis des CSRPN.

Le CNPN recommande donc de compléter en ce sens l'article L. 123-10 C. env., ce qui imposera notamment par la suite un complément de l'article R. 123-8 C. envir. sur le contenu du dossier d'enquête.

**Art. 2, 2°**

Le CNPN trouve problématique la modification de l'article L. 181-9 C. env. La phase d'examen est bien distincte de la phase de consultation du public. La rédaction actuelle n'empêche pas de consulter le public plus en amont, car la rédaction ne contient pas d'injonctions de séquences temporelles. En modifiant « consultation du public » par « consultation », le projet de loi apporte davantage de confusion. L'instruction par les services et la phase de consultation des instances se tient bien en parallèle à l'heure actuelle, et l'ensemble constitue la phase d'examen. Cette modification n'est pas de nature à simplifier les procédures.

Le CNPN suggère d'ajouter que l'instruction peut se dérouler en 3 ou 4 phases, 4 phases dans le cas d'une concertation préalable telle que prévue aux articles L.121-16 à L. 121-21 C. env.

## **Art. 2, 3°, 4°, 5°, et 6°**

Ces dispositions n'appellent pas de remarques particulières de la part du CNPN, sauf en ce qu'elles renvoient pour certaines aux dispositions précédentes faisant l'objet de remarques et/ou recommandations. Elles ne sont donc admises que sous réserve des modifications souhaitées pour ces dispositions.

## **Art. 2, 7°**

Le dispositif modifie les deux premiers alinéas de l'article L. 123-16 qu'il réduit à un seul, qui précise que « Le juge administratif des référés fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que la participation du public requise par le présent chapitre ait eu lieu. »

Ce faisant, il supprime le référé suspension « automatique » lié aux conclusions défavorables du commissaire enquêteur, qui permet au requérant d'obtenir une suspension d'exécution de la décision litigieuse pendant l'instruction contentieuse en lui facilitant sa démarche : s'il doit rapporter un moyen sérieux, il n'a pas besoin de rapporter l'urgence à suspendre et le juge doit prononcer la suspension (ce qui est une simple possibilité pour lui dans le cadre ordinaire). La jurisprudence a étendu cette hypothèse au cas d'avis favorable sous réserve dont les réserves ne seraient pas levées. A défaut d'un tel référé spécial, le requérant ne dispose plus que du référé suspension de droit commun qui l'oblige à rapporter l'urgence et ne lui garantit pas que le juge prononce la suspension, même si les moyens sont réunis, celui-ci ayant un pouvoir discrétionnaire à cet égard.

Le projet de loi supprime donc une garantie contentieuse essentielle permettant d'éviter que les travaux autorisés commencent dès obtention de l'autorisation et se prolongent pendant l'instruction, qui dure souvent plus d'une année.

Ce référé suspension « automatique » en cas de conclusions défavorables du commissaire enquêteur doit être maintenu. La simplification ne doit pas se faire au détriment des garanties contentieuses.

## **Article 2 bis (devenu 2.3)**

Le projet de loi complète le code de l'environnement d'une série de dispositions relatives au débat public et à la concertation préalable relevant de la Commission nationale du débat public.

Il prévoit notamment, sous un futur article L. 121-8-2, un débat public ou une concertation préalable d'ensemble pour des projets situés dans un même secteur géographique. Un alinéa étend même le dispositif de dispense de débat public ou de concertation préalable (« pour peu que leur mise en œuvre soit débutée dans les 10 ans suivant la fin du débat ou de la concertation ») aux **éventuels projets envisagés dans le même secteur géographique, non compris dans cette participation d'ensemble mais ne remettant pas en cause notamment la présentation d'ensemble du devenir dudit secteur géographique**

Le CNPN estime que l'ensemble des dispositions cet article 2 *bis* (*devenu 2.3*) affaiblit le processus démocratique existant (procédures de débat public et de consultations préalables, et donc l'intégration en amont des citoyens dans le processus décisionnel), contrairement à ce que tente d'expliquer l'exposé des motifs, et demande le retrait de cet article. Le débat public ou la concertation portant sur un plan ou programme ne saurait avoir la même précision sur l'un des projets prévus au sein du plan ou programme qu'un débat public portant sur ce seul projet. Il y a une dilution dans un ensemble qui ne permet pas de rendre compte de la réalité des effets d'un projet pris isolément. En outre, l'extension à d'autres projets qui ne remettent pas en cause « notablement » la présentation d'ensemble du devenir de ce secteur géographique pèjore plus encore le régime de la participation, qui permet à ces projets d'y échapper sous le prétexte d'effets à l'appréciation très subjective. Et ce, même avec le correctif potentiel de la possibilité pour la Commission nationale du débat public de décider d'individualiser tel ou tel projet.

#### **4/Articles 4 à 7**

A titre préliminaire, le CNPN recommande de modifier l'intitulé du chapitre IV « Réhabiliter les friches pour une usage industriel » dans la mesure où cet intitulé est inadapté. Il ne concerne en effet que les articles 4 et 5 du projet de loi, les articles suivants étant consacrés à d'autres domaines, sans lien avec cet intitulé (art. 6 : sites naturels de restauration et de renaturation ; art. 7 : modalités de mise en compatibilité de la planification environnementale et d'urbanisme).

Il certainement souhaitable, de façon alternative, de répartir ces articles en 3 chapitres distincts, au regard de leur autonomie les uns par rapport aux autres.

#### **Article 6**

Cet article vise à trouver une alternative aux sites naturels de compensation institués par la loi Biodiversité de 2016, dès lors que très peu d'entre eux ont été proposés à l'agrément. Le CNPN, qui doit être consulté, tient à préciser que seuls 3 projets de sites naturels de compensation lui ont été adressés à ce jour. Un seul a reçu un avis favorable (site de Cossure, en Crau), les deux autres ayant une ambition insuffisante. Aucun élément n'indique que ce soit l'état du droit qui constitue un facteur limitant pour la mise en place de ces sites. Dès lors, il pourrait être souhaitable d'y permettre de la « restauration volontaire » adjacente à la « compensation réglementaire ». Cela permettrait à la fois de diminuer la prise de risque de l'opérateur de compensation et d'anticiper de possibles compensations « volontaires » Biodiversité comme elles existent en grand nombre pour le carbone. Le marché de la compensation carbone volontaire est en effet en plein essor et les offres ne sont pas sans poser régulièrement des questions d'agrément. Le dispositif proposé viserait ainsi à permettre de proposer aux entreprises et aux secteurs publics qui le souhaitent des sites de restauration volontaire agréés.

A cette nuance près, cependant, que dans le projet de loi, la notion de site naturel de compensation disparaît, et est remplacée par celle de « sites naturels de restauration et de renaturation ». Le CNPN s'interroge pour savoir si ces modifications ne visent pas à affaiblir le droit en matière de compensation écologique existante pour les projets industriels qui seront concernés, d'autant que le contenu du décret d'application reste inconnu et déterminera la portée réelle de cette mesure. En particulier, le CNPN note que la raison de la modification du statut SNC est destinée à la "simplification des installations industrielles" ..."en simplifiant les conditions de l'agrément" des SNC (2.1.1.), "dont

l'agrément doit se fonder sur un **gain écologique attendu** (simple hypothèse) par les travaux de renaturation/restauration et non sur le **gain précisément obtenu**" (2.1.4), ce qui signifie la fin de l'obligation de résultat qui fondait les SNC, et l'impossibilité de vérifier concrètement le bilan d'absence de perte nette (en effectifs d'individus) des espèces concernées qui fonde la séquence ERC et permet d'en dresser le bilan écologique et juridique.

Le CNPN ne comprend pas pourquoi une simple modification du L163-3 n'a pas été proposée, en rendant possible la restauration « volontaire » au sein des SNC. Le CNPN reconnaît toutefois les problématiques sémantiques importantes du terme de compensation, et lui préfère également celui de renaturation sous réserve que le principe de la compensation ne soit pas modifié.

Il rappelle aussi qu'en l'état du droit actuel, rien n'interdit à un aménageur ou à un industriel d'anticiper sa compensation : le motif exposé (« Cette réforme permettra aux porteurs de projet de réaliser des opérations de compensation par anticipation même pour des projets isolés ») est sans objet et pourrait sembler illustrer une mauvaise compréhension du droit actuel. Au contraire, il est prévu que les mesures compensatoires sont supposées être effectives au moment de l'impact : le maître d'ouvrage est ainsi déjà invité à anticiper sa compensation.

Le CNPN comprend la volonté d'encadrer la « restauration volontaire » pouvant être mise en œuvre, par exemple, dans le cadre d'une politique RSE d'entreprise, afin d'éviter les dérives constatées sur le marché des compensations carbone volontaires. Il considère toutefois que ces opérations de restauration « volontaires » ne doivent concerner que le secteur privé. Or, la rédaction actuelle du projet de loi prévoit d'étendre la possibilité de vente d'unités de compensation volontaire aux acteurs publics, ce qui peut potentiellement conduire à confondre les politiques de restauration volontaire que les pouvoirs publics doivent mener dans le cadre des objectifs européens (bon état des masses d'eau, règlement à venir sur la restauration écologique, Natura 2000...) et de la restauration dite « volontaire ».

Compte tenu de ces éléments, le CNPN formule les recommandations suivantes :

- La plus-value de ces sites naturels de restauration et de renaturation doit être plus claire, afin de bien les distinguer d'un site de compensation « classique », qui lui aussi peut être anticipé. Un minimum d'investissements pourrait être nécessaire pour l'éligibilité.
- Afin de faciliter cette identification, le projet de loi devrait définir ce qu'il faut entendre par « restauration » et « renaturation », notamment, pour la première, en se référant au projet de règlement communautaire « relatif à la restauration de la nature ». Une distinction claire entre restauration et renaturation est en tout cas indispensable.
- Le projet de loi devrait intégrer de façon explicite la compensation des pertes intermédiaires ainsi que la question des services écosystémiques affectés par le projet d'aménagement et leur restauration.
- Le renvoi à un décret en Conseil d'Etat ouvre un trop grand champ d'incertitudes quant à son contenu, là où le législateur devrait apporter plus de précisions, afin de garantir la prise en compte d'un certain nombre d'éléments (comme : « *le décret en Conseil d'Etat précisera notamment... etc* »)

- Le CNPN souhaite que soit supprimée la possibilité pour les personnes publiques d'acheter des unités de restauration volontaire : « Elles peuvent également vendre des unités de restauration à toute personne ~~publique ou~~ privée. »
- Il ne faudrait pas que tous les sites de compensation deviennent SNRR aux fins de bénéficier de leur agrément de façon anticipé sans exigence d'ambition élevée. A défaut, les instances (CNPN et CSRPN) auraient un double examen des dossiers à envisager.
- Il conviendrait qu'une consultation des CSRPN soit envisagée pour les projets concernant les espèces CSRPN mais que le CNPN le reste pour les projets concernant les espèces qui lui sont dévolues.

## **Article 7**

L'article 7 renforce le régime de mise au diapason des documents de planification, et notamment d'urbanisme, avec des projets industriels. Il modifie également le régime de la déclaration d'utilité publique pour faciliter la reconnaissance des raisons impératives d'intérêt public majeur.

### ***Code de l'urbanisme***

Le projet de loi complète le dispositif de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme en faisant relever de son régime facilitateur de mise en compatibilité des documents d'urbanisme d'une installation industrielle de fabrication ou d'assemblage des produits ou équipements qui participent directement aux chaînes de valeur des activités de production d'énergie renouvelable, réseaux électriques et du nucléaire.

Il vise également « Les projets de constructions, aménagements, installations et travaux liés aux projets industriels d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, identifiés par décret ».

Le CNPN considère que si l'urgence climatique peut conduire à reconnaître l'intérêt public de ces projets et à justifier une mise en compatibilité des documents d'aménagement et d'urbanisme, il s'étonne que le projet maintienne le traitement réservé à « *La réalisation d'un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard de l'objectif de développement durable* » tel qu'il est prévu par l'actuel L. 300-6-1, I, 2° C. urb. Sa suppression doit être considérée comme une adaptation nécessaire du droit au nouveaux enjeux climatiques.

### ***Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique***

Le projet de loi vise, sans distinction de type de projet, à prévoir la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) pour tout projet bénéficiaire d'une déclaration d'utilité publique. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions le prévoyant. Cette proposition vise à ouvrir une automatisation de la RIIPM y compris pour des projets tels que des infrastructures routières, puisqu'il emporte tous les projets prévus au L. 122-1 du même code. Une telle tentative de reconnaissance de la RIIPM basée sur la DUP avait été tentée dans le cadre du projet de loi sur l'accélération des énergies renouvelables, mais rejetée par les parlementaires, qui en avaient restreint



l'usage aux seules ENR. Il y a donc de nouveau, une tentative d'assimiler DUP et RIIPM à une échelle beaucoup plus large.

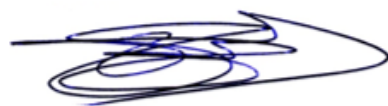
Indépendamment de la problématique de la largeur de ce spectre, le CNPN ne considère pas que l'ensemble des projets concernés par le cadre de ce projet de loi puissent nécessairement être d'intérêt public majeur. Plusieurs technologies nouvelles ont des impacts considérables sur les milieux naturels, en France ou à l'étranger, qu'il convient de rapporter à leur intérêt. La décision du Conseil d'État du 9 décembre 2022 implique que la RIIPM doive être considérée au regard des impacts sur la biodiversité et des espèces protégées en particulier, ce qui nécessite d'en avoir une vision suffisante, reposant sur une étude d'impact complète. La reconnaissance de la RIIPM au même moment que la DUP nécessiterait ainsi la mise en œuvre d'une étude d'impact portant a minima en amont sur les espèces protégées. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le projet de loi ferme la possibilité de contester ces RIIPM à l'occasion d'un recours contre la dérogation « Espèces protégées », alors que c'est là que ce recours aurait le plus d'intérêt. Si le projet ne ferme pas toute possibilité de recours, c'est avec des aménagements qui en rendent vain l'intérêt : la RIIPM ne pourrait en effet être remise en cause qu'à l'occasion de la contestation de la DUP, avec une divisibilité par rapport à cette dernière, impliquant que l'illégalité d'une RIIPM n'affecterait pas la DUP. Cette solution apparaît paradoxale, puisque l'utilité publique procède d'une mise en balance d'intérêts opposés, affectés ici par la possible illégalité des RIIPM.

Le CNPN demande le retrait du titre III de l'article 7.

***Compte tenu des remarques formulées précédemment, notamment en ce qui concerne les articles 2-2°, 2-7°, 2 bis (devenu 2.3), 6, et titre III de l'article 7, le CNPN émet un avis défavorable (22 votes défavorables et 1 abstention) au projet de loi relatif à l'Industrie verte.***

***Si l'examen de ce projet devait être poursuivi, il assortit son avis des recommandations sus-visées.***

Le président du Conseil national de la  
protection de la nature

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Loïc MARION