

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

COMPTE RENDU INTÉGRAL

5^e SÉANCE

Séance du mardi 11 octobre 1994

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 4117).
2. **Fin de mission d'un sénateur** (p. 4117).
3. **Rappel au règlement** (p. 4117).
MM. Charles Lederman, le président.
4. **Protection de l'environnement.** - Discussion d'un projet de loi (p. 4118).

Discussion générale: MM. Michel Barnier, ministre de l'environnement; Jean-François Le Grand, rapporteur de la commission des affaires économiques; Etienne Dailly, rapporteur pour avis de la commission des lois; Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles; Jean-Paul Delevoye, Ernest Cartigny.

Suspension et reprise de la séance (p. 4135)

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Philippe Richert, Jacques Bellanger, Henri de Raincourt, Jean-Paul Hugot, Paul Girod, Louis de Catuelan, Robert Laucournet, Joseph Ostermann, André Egu, René-Pierre Signé, Jean-Paul Hammann, Louis Althapé.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

5. **Retrait d'une question orale avec débat** (p. 4161).
6. **Transmission de projets de loi** (p. 4161).
7. **Dépôt de propositions de loi organique** (p. 4161).
8. **Dépôt de propositions de loi** (p. 4161).
9. **Reprise de propositions de loi** (p. 4161).
10. **Dépôt de propositions de résolution** (p. 4162).
11. **Dépôt de propositions d'actes communautaires** (p. 4162).
12. **Ordre du jour** (p. 4163).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT vice-président

La séance est ouverte à dix-sept heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

FIN DE MISSION D'UN SÉNATEUR

M. le président. M. le président a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 5 octobre 1994.

« Monsieur le président,

« Par lettre du 6 avril 1994, je vous avais fait part de ma décision de placer M. Gérard Larcher, sénateur des Yvelines, en mission temporaire auprès du ministre de la culture et de la francophonie.

« Cette désignation, intervenue dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, a fait l'objet d'un décret en date du 6 avril 1994 publié au *Journal officiel* du 9 avril 1994.

« Conformément aux dispositions du code électoral, la mission de M. Larcher prend fin le 6 octobre 1994.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : EDOUARD BALLADUR »

Acte est donné de cette communication.

3

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, mon intervention se fonde sur l'article 73 de notre règlement relatif aux aides communautaires et, plus généralement, sur l'organisation de nos travaux.

La Commission européenne a saisi le Parlement, le 6 octobre dernier, d'une proposition d'acte communautaire relative au déficit public de notre pays, qu'elle juge excessif.

Cette proposition d'acte communautaire devait être entérinée par le Conseil des ministres européens des finances dès le 10 octobre, c'est-à-dire quatre jours après le dépôt de la proposition sur le bureau de notre assemblée.

Cette précipitation, ainsi que l'objet même de l'initiative de la Commission, suscitent un légitime émoi dans l'opinion publique. En effet, cette recommandation est une manifestation frappante de la mise en œuvre du traité de Maastricht.

Aujourd'hui, M. Jean Arthuis a déclaré à la presse « que l'on faisait beaucoup de bruit pour rien autour de cette affaire ». Pourtant, la recommandation porte atteinte sur deux points à la souveraineté nationale.

D'abord, parce que la Commission cherche à serrer encore le carcan des critères de convergence en décidant de la politique économique et sociale de la France.

Ensuite, parce que l'une des fonctions premières du Parlement national, le vote de la loi de finances, se trouve directement mise en cause par la Commission de Bruxelles, qui cherche à mettre cette discussion sous tutelle.

Les sénateurs communistes et apparentés, qui ont combattu le traité de Maastricht en 1992, qui ont voté contre la loi quinquennale de maîtrise des dépenses publiques en janvier 1994, s'opposent fondamentalement à la démarche des autorités technocratiques de Bruxelles qui jettent aux orties l'idée même de contrôle démocratique et populaire.

Une chose est certaine : que l'on ait voté pour ou contre Maastricht, la question soulevée par la Commission et la précipitation mise en œuvre nécessitent un débat qui ne peut être occulté, comme le souhaiteraient les autorités de Bruxelles, le Gouvernement français, qui s'est exprimé par la voix de M. Alphandéry hier, et même M. Arthuis, que je viens de citer.

Les sénateurs communistes et apparentés ont déposé hier une proposition de résolution enregistrée sous le numéro 18 qui permet d'ouvrir le débat au plus vite.

Mme Hélène Luc, présidente de mon groupe, a écrit à M. Monory, président du Sénat, à M. Poncelet, président de la commission des finances, saisie de notre proposition, et à M. Genton pour leur demander d'agir en vue de l'ouverture rapide d'un débat.

Je vous demande donc solennellement, monsieur le président, quelle disposition le Sénat entend prendre pour débattre, comme le fera l'Assemblée nationale dès lundi prochain, de l'initiative de la Commission. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Monsieur le sénateur, la conférence des présidents, qui doit se réunir très prochainement, statuera sur votre demande.

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 462, 1993-1994) relatif au renforcement de la protection de l'environnement. [Rapport n° 4 (1994-1995) et avis n° 2 et 12 (1994-1995).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis heureux de vous retrouver pour évoquer, précisément et longuement, le projet de loi que j'ai l'honneur de soumettre à votre examen au nom du Gouvernement, projet qui a l'ambition de renforcer la protection de l'environnement dans notre pays.

Il est presque banal de dire que, dans notre pays, la protection de l'environnement a été et est souvent au cœur de bien des passions et des polémiques. Elle suscite des débats publics et ardents.

J'observe cependant que nos concitoyens rejettent une certaine forme d'écologie politique. Ils ne s'écartent pas pour autant de la préoccupation ou de l'exigence d'une meilleure qualité de vie. Je serais même tenté de dire que, dans une période de crise économique où chaque famille peut être touchée par le chômage, où le pouvoir d'achat reste contenu, nos compatriotes acceptent moins encore les atteintes à l'environnement, aux paysages, à leur qualité de vie et donc manifestent, d'une certaine manière, une plus grande exigence.

Mme Hélène Luc. C'est exact !

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Je pense même, depuis longtemps, qu'un mauvais environnement est une source d'injustice sociale qui peut mettre en cause l'unité de notre pays.

Comment ne pas se réjouir, quand on est ministre de l'environnement, quand on est parlementaire, de cette exigence d'une écologie plus concrète, si elle permet de mieux protéger notre pays, de l'aménager différemment, d'éviter ou de corriger certaines erreurs, de construire une société plus juste ?

Malheureusement, mesdames, messieurs les sénateurs, la passion n'est pas toujours bonne conseillère et la protection de l'environnement est parfois devenue – je le disais au début de mon propos – synonyme non seulement de polémique, de crispation, mais aussi d'insécurité juridique.

M. Jacques Oudin. Très bien !

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. La médiatisation extrême des questions dont nous parlons, la multiplication dans le passé d'effets d'annonce sans lendemain, la confusion entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, l'absence de préparation de certains projets, sont, pour une part, responsables des excès que l'on constate.

Notre pays tout entier y perd. Son aménagement est souvent retardé, sans pour autant que la protection de l'environnement en sorte renforcée.

Pour écarter, comme j'en ai l'ambition avec ce projet de loi et avec l'action que j'ai l'honneur de conduire à la tête de ce ministère, le piège tendu par l'écologie spec-

tacle, il nous faut, mesdames, messieurs les sénateurs, nous efforcer d'échapper à ce que j'appellerai « l'épaisse couche de passion » qui recouvre toute question relative à l'environnement – pour des raisons d'ailleurs souvent légitimes, qui touchent par exemple à la santé publique – et tenter enfin de résoudre concrètement les problèmes scientifiques, économiques et réglementaires qui déterminent l'efficacité de nos politiques publiques et donc la qualité de vie de nos compatriotes.

Il n'y a d'ailleurs pas de politique efficace, dans ce domaine comme dans d'autres, qui ne repose sur un dispositif législatif et réglementaire solide, complet et clair.

Pas moins de six lois ont été publiées en 1992 et en 1993. Elles étaient consacrées respectivement – vous le savez, puisque vous les avez votées comme je l'ai d'ailleurs fait moi-même en tant que député – à l'eau, aux déchets, aux organismes génétiquement modifiés, à la lutte contre le bruit, aux carrières et à la sauvegarde du paysage. Ces lois ne sont pas du tout ou pas complètement appliquées parce que, en avril 1993 il manquait exactement 72 décrets d'application et presque autant d'arrêtés ou de circulaires, que je me suis engagé devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, à faire rédiger en priorité.

Au moment où je vous parle – c'est la première indication que je veux vous donner s'agissant de ces six lois touchant à l'environnement – la majorité de ces textes a été publiée, soit 38 décrets sur 72. J'espère qu'au tout début de l'année prochaine nous aurons achevé cette tâche.

Pourquoi donc, dans ces conditions, le Gouvernement a-t-il décidé de remettre l'ouvrage sur le métier et de vous proposer un nouveau texte qui, en quelque sorte, porte diverses mesures d'ordre environnemental articulées autour de quatre titres ?

Après l'intense production législative des dernières années, il m'est apparu indispensable, une fois adoptés les décrets d'application des lois déjà évoquées, d'assurer l'application effective de cette législation relative à la protection de l'environnement en en simplifiant la portée, lorsqu'elle était trop complexe, et en la renforçant, lorsqu'elle nous paraissait insuffisante.

Ce projet de loi s'inscrit donc dans la démarche qui n'a cessé d'être la mienne depuis dix-huit mois et qui entend préférer l'action aux discours.

Je suis convaincu, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, que, lassés des belles paroles dans ce domaine, nos concitoyens attendent aujourd'hui des améliorations nettes, visibles, concrètes de leur environnement quotidien, autant de progrès que nous ne pourrions réaliser que si nous disposons d'un droit de l'environnement clair, simple et complet, permettant aux acteurs publics d'agir efficacement et d'assumer leurs responsabilités.

J'ai le sentiment que le texte va dans ce sens. J'espère vous en convaincre.

Il s'agit, tout d'abord, de consolider les acquis en structurant, en simplifiant et en clarifiant notre législation. Notre droit de l'environnement s'est constitué, c'est le moins que je puisse dire, sans véritable ligne directrice, et l'abondance de ses règles, voire, dans certains cas, ses redondances ont nui à l'objectif de protection de l'environnement qui lui avait pourtant été assigné.

Le projet de loi que je vous présente aujourd'hui au nom du Gouvernement vise à consolider les acquis en les structurant mieux, en simplifiant certaines procédures, enfin, en clarifiant, dans certains domaines, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, même si, je le reconnais, s'agissant de clarification

des compétences, il est toujours plus facile d'en parler que de la faire entrer dans les faits. J'espère que ce texte permettra de rendre le droit de l'environnement plus utilisable.

Pour y contribuer, je vous propose d'énoncer dans la loi les principes généraux du droit de l'environnement.

Les faiblesses actuelles de ce droit ont été soulignées à plusieurs reprises : il s'agit d'un droit éclaté, constitué d'une juxtaposition de grands domaines sans véritables liens entre eux, d'un droit technocratique aussi, reflétant le difficile compromis entre les exigences du développement et celles de la protection de la nature. Pour ces mêmes raisons, il s'agit d'un droit qui est aujourd'hui mal appliqué.

Or, malgré la multitude de textes existants, aucun texte de droit interne ne définit de manière claire, synthétique et quelque peu solennelle les principes fondamentaux qui inspirent, ou doivent inspirer, ce corpus en augmentation constante. Mais comment reprocher à un navigateur dépourvu de compas de s'éloigner de sa route ?

Pourtant, ces principes existent dans notre droit positif. Ils ont été, soit acceptés par notre pays sur le plan international – je pense au sommet de la Terre à Rio –, soit insérés dans l'Acte unique européen, soit consacrés de manière générale ou ponctuelle par nos propres textes, qui, depuis la loi de 1930 sur la protection des sites jusqu'à la loi de 1992 sur l'eau, ont affirmé constamment le caractère d'intérêt général de certaines protections.

Dès lors, quel est l'intérêt de définir des principes à l'article 1^{er} du projet de loi si les affirmations qu'ils contiennent n'apportent rien de nouveau au droit positif ?

L'intérêt est triple. Il s'agit d'abord de clarifier et de simplifier des principes épars, ensuite de permettre au législateur national d'exprimer sa volonté en donnant à ces principes un contenu tenant compte des spécificités de notre système juridique et, enfin, de doter le droit de l'environnement d'un corps de principes directeurs permettant à la société civile de se saisir de la matière et de la faire vivre.

En dépassant le caractère simplement prospectif qui est encore trop souvent le leur aujourd'hui, une formulation de ces principes et leur réunion dans un texte de droit interne en un ensemble clair et logique me paraissent seules à même d'éviter la poursuite d'une inflation législative qui a beaucoup nui à l'efficacité du droit de l'environnement.

Ce texte répond à un autre souci, celui de simplifier et d'harmoniser les procédures. Les lois ont parfois été votées rapidement, notamment ces dernières années, je puis en témoigner, et sans une réelle vue d'ensemble. Ainsi a-t-on privilégié une approche uniquement sectorielle – l'eau, les déchets, le bruit, par exemple – alors qu'une approche globale est aussi indispensable en matière d'environnement.

Voilà pourquoi, à travers ce texte, le Gouvernement s'efforce de mettre en cohérence, d'harmoniser et de clarifier des textes conçus le plus souvent sans esprit d'ensemble. Disant cela, je ne jette la pierre à personne ; je prends même ma part de responsabilité, puisque j'ai été rapporteur de ces problèmes à l'Assemblée nationale pendant de nombreuses années.

En cela, le texte que je vous propose prépare la codification du droit de l'environnement, laquelle ne peut s'effectuer elle-même qu'à droit constant, c'est-à-dire sans possibilité de rediscuter les textes compilés.

Dans le domaine de l'environnement en effet, comme dans d'autres domaines, le mieux est souvent l'ennemi du bien. Sous prétexte d'une meilleure efficacité des politiques publiques, on a souvent accumulé des instruments, avec les meilleures intentions du monde, mais sans songer qu'en multipliant les procédures on décourageait les acteurs de terrain et que l'efficacité de la politique en pâtissait.

J'évoquerai deux exemples pour illustrer mon propos.

Le premier concerne les associations agréées de protection de l'environnement. Sur ce point, le projet de loi que je vous propose unifie les règles applicables à l'agrément administratif, en ne prévoyant qu'une seule catégorie d'associations de protection de l'environnement au lieu de quatre aujourd'hui.

Il offre également à l'administration la possibilité de retirer l'agrément pour des raisons de fond – par exemple lorsqu'il s'agit d'associations dont les activités n'ont rien à voir avec la protection de l'environnement – et non plus, comme aujourd'hui, pour des seules raisons de forme.

Cette réforme, dont j'ai discuté avec les représentants des associations de protection de la nature, est avant tout une remise en ordre et une réécriture de textes épars. Je le dis pour répondre par avance à certaines de vos préoccupations, les droits nouveaux se limitent à la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions commises en violation de trois lois récentes : la loi relative aux déchets radioactifs, la loi relative aux carrières et la loi relative aux paysages.

Le deuxième exemple concerne les documents spécifiques de prévention des risques naturels.

En instaurant un mécanisme d'indemnisation par les assurances des victimes de catastrophes naturelles, la loi de juillet 1982 avait également prévu la réalisation de plans d'exposition aux risques naturels prévisibles, les PER, devant couvrir toutes les zones du territoire soumises à de tels risques.

Plus de dix ans après le vote de cette loi, il apparaît que l'objectif très louable recherché par l'institution des PER est loin d'être atteint. Aujourd'hui, seuls 310 plans ont été approuvés, alors que, selon nous, il en faudrait 2 000 compte tenu du nombre de zones où un tel risque présente de graves dangers pour les habitants, pour leur propre sécurité, certes, mais aussi pour leurs biens.

Cet échec partiel est dû à plusieurs causes, dont, principalement, me semble-t-il – si j'ai bien compris les élus locaux – le manque de clarté provoqué par la multiplication de documents ayant des finalités voisines, mais des procédures d'élaboration et des portées juridiques variables.

Outre les plans d'exposition aux risques, on peut en effet citer les périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, les plans de surfaces submersibles, les PSS, les plans de zones sensibles aux incendies de forêts, les PZSIF.

La réforme proposée vise à simplifier et à clarifier le dispositif de prévention des risques en en renforçant l'efficacité : tous les documents existants sont remplacés par un document unique, le plan de prévention des risques naturels prévisibles, le PPR, document de portée locale qui sera élaboré et arrêté selon une procédure entièrement déconcentrée.

Les capacités du dispositif seront étendues – les PPR pourront intégrer toutes les dispositions relevant actuellement de l'un ou de l'autre des documents auxquels ils se substituent – et l'efficacité en sera accrue : les PPR doivent constituer un mécanisme souple et modulable de

prévention. Parmi toutes les catégories de dispositions qu'ils peuvent contenir, il conviendra de retenir, pour chaque cas particulier, celles qui sont les plus adaptées au problème local en cause.

L'objectif fixé est, dans un délai de cinq ans, de doter d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles toutes les communes de France dont les habitants sont exposés à un risque grave. Le Gouvernement a retenu l'objectif du triplement du rythme de réalisation de ces plans. Naturellement, il ne suffit pas de le dire ; il faut s'en donner les moyens. C'est pourquoi le projet de budget que je vous présenterai dans quelques semaines comporte une augmentation de 136 p. 100 des crédits dont je dispose pour aider les communes à élaborer ces plans.

Structurer, simplifier, cela ne suffit pas. Nous devons modifier, ou nous efforcer de modifier, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il faut prolonger, si c'est possible, les lois de décentralisation.

Conforter les acquis suppose également, pour une meilleure efficacité des politiques publiques, de procéder d'une manière pragmatique et mesurée à un rééquilibrage des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales.

Je suis devenu président d'un conseil général, certains d'entre vous le savent, au mois de mars 1982, au moment où la loi dite loi « Defferre » entrait en vigueur. Mais les lois de décentralisation de 1983 n'ont que très peu concerné l'environnement.

La commune constitue, à côté de l'Etat, l'échelon essentiel de la gestion des problèmes d'environnement. Elle doit demeurer l'échelon de la résolution des problèmes immédiats et quotidiens, et disposer de moyens supplémentaires pour la protection de l'environnement. C'est pourquoi il est prévu, dans le projet de loi, d'augmenter la taxe de mise en décharge des ordures ménagères. Cette taxe est actuellement gérée, bien d'ailleurs, par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, mais les ressources de cette dernière sont insuffisantes puisqu'elles ne s'élèvent qu'à 400 millions de francs.

Si nous augmentons, dans une proportion que nous déterminerons ensemble, le montant de cette taxe - j'ai proposé 50 francs, mais je reconnais que c'est beaucoup -, toutes les sommes collectées en plus, comme les 400 millions de francs d'ores et déjà disponibles, seront redistribuées aux communes et aux syndicats de communes pour l'équipement dont ils ont besoin en matière de traitement des déchets. Nous savons bien que ces équipements coûtent de plus en plus cher.

Quant au département, les lois de décentralisation ne lui ont confié, je le répète, que très peu de pouvoirs en matière d'environnement : la politique des espaces naturels sensibles et la réalisation des plans des itinéraires de promenade et de randonnée, les PDIPR. Ce n'est pas beaucoup. Pourtant, le département proche du terrain, doté de compétences en matière d'insertion et d'équipement rural, est bien placé pour assurer l'équilibre entre les zones urbaines et les zones rurales, ainsi que la complémentarité du social et de l'écologie.

Il doit être encouragé dans ce rôle de gestionnaire de l'environnement.

Dans cet esprit, je propose de transférer aux départements qui le souhaitent la gestion des cours d'eau domaniaux non navigables. Aujourd'hui, cette possibilité est ouverte à un si grand nombre de collectivités - les collectivités territoriales et leurs groupements, les syndicats mixtes, les communautés locales de l'eau - qu'aucune ne

l'a encore exercée. L'Etat demeurera bien entendu détenteur du pouvoir de police, mais le département sera substitué, quand il le voudra, à l'Etat pour la perception des droits et des redevances correspondant aux autorisations de voirie.

Je souhaite aussi confier aux départements la compétence d'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers et faire ainsi correspondre le droit à la réalité, notamment la réalité des financements. La très grande majorité des plans actuels sont en effet élaborés grâce à l'appui des conseils généraux. Nous sommes nombreux, dans cet hémicycle, à savoir qu'en dehors des communes et des départements les installations de traitement des déchets ménagers ne reçoivent pas beaucoup de financements extérieurs.

Toutefois, afin de ne pas désorganiser le dispositif actuel dans lequel les services de l'Etat sont responsables de la définition des plans, je propose que le transfert de compétences n'entre en vigueur, si vous le voulez bien, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'à partir de 1996, date à laquelle la première génération des plans élaborée sous la responsabilité de l'Etat devra être terminée.

Mme Hélène Luc. Et les transferts financiers aussi !

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Madame Luc, je n'aurai pas de mal à transférer des crédits d'Etat, s'agissant des déchets ménagers ou des déchets industriels...

Mme Hélène Luc. Je ne parle pas que de cela. Je pense aussi à beaucoup d'autres choses !

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. ... puisque l'Etat n'a pas de crédits.

Mme Hélène Luc. Les départements n'en peuvent plus !

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Je pensais plus logique, et je pense toujours, d'une manière sans doute un peu naïve, que ceux qui paient doivent décider. C'est d'ailleurs l'esprit dans lequel Gaston Defferre avait proposé, à l'époque, les lois de décentralisation. En tout cas, c'est ce que j'avais compris.

Mme Hélène Luc. Les départements paient beaucoup plus que prévu !

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. La région apparaît dégagée des actions quotidiennes sur le terrain. Elle offre un cadre approprié d'observation et de financement des investissements pour l'environnement en liaison avec les grandes régions européennes. La mise en œuvre d'inventaires paysagers et de plans d'élimination des déchets industriels me semble devoir être du ressort de leur compétence.

Enfin, parce que l'environnement est encore principalement affaire de police spéciale, l'Etat est titulaire des attributions principales dans des secteurs comme la lutte contre les pollutions et les nuisances, la prévention des risques majeurs, la protection et la gestion des espèces animales et végétales.

L'Etat doit être renforcé dans son rôle d'arbitre et de garant de la cohérence nationale, notamment dans quelques secteurs clefs comme la prévention des risques naturels et la protection de la nature.

Ainsi, dans ce dernier domaine, le projet de loi permettra aux parcs nationaux de développer leur politique foncière en zone centrale en leur donnant le droit de préempter. Il permettra également d'étendre les compétences du Conservatoire du littoral aux communes des estuaires et deltas.

Le Conservatoire du littoral a été, en 1994, la priorité budgétaire du ministère de l'environnement, vous le saviez sans doute puisque vous l'avez approuvée. Grâce à vous, ses crédits ont été augmentés d'un seul coup de 25 p. 100. Je pense en effet qu'il y va de l'intérêt national de mettre à l'abri de toutes les convoitises les espaces naturels les plus remarquables de notre côte. Aujourd'hui, mesdames, messieurs les sénateurs, 10 p. 100 du linéaire côtier méditerranéen et 8 p. 100 du linéaire atlantique sont protégés définitivement. L'objectif que nous voulons atteindre en accroissant les moyens du Conservatoire du littoral serait qu'un tiers du linéaire côtier méditerranéen ou atlantique soit définitivement mis à l'abri de toutes les convoitises, cela au profit des générations futures.

Notre deuxième ambition, avec ce projet de loi, est de réaliser des avancées dans certains domaines, tout en rendant plus cohérents les textes qui ont déjà été mis en œuvre.

Voilà pourquoi le présent projet ne se borne pas à conforter des acquis ou à réaffirmer certains principes. Il tend à innover par des réformes significatives, afin de faire progresser la protection de l'environnement dans notre pays.

Ces innovations visent, d'une part, à créer de nouveaux lieux de concertation et, d'autre part, à répondre de manière pragmatique à certaines questions qui avaient été jusqu'à présent laissées de côté.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai eu l'occasion de rencontrer beaucoup d'entre vous lors des cent quarante-deux déplacements que j'ai effectués dans les départements de France depuis dix-huit mois et je vous ai souvent dit ma volonté de faire de l'environnement un sujet de concertation, plus qu'un sujet de confrontation et de polémique. C'est cette volonté même qui sous-tend les propositions contenues dans ce texte.

Il importe de bien distinguer deux étapes. Préalablement à la prise de décision, qui, en matière d'aménagement, relève de l'Etat mais aussi des élus locaux, que le suffrage populaire a désignés précisément pour prendre les décisions et affecter l'argent public, il est une autre étape qui doit être mieux prise en compte pour que la sérénité des décisions en question soit assurée : celle de la concertation.

C'est à cette étape préparatoire que je voudrais qu'on s'attache davantage, notamment dans le cas des grands projets d'infrastructure, et vous savez que je suis moi-même l'élu d'un département qui a connu la réalisation de grands équipements.

Il se trouve en effet que, dans notre pays, ces deux phases sont trop souvent confondues. Faute d'avoir pu organiser sereinement les débats en amont de la prise de décision, celle-ci se trouve en fin de compte ralentie, voire bloquée par des polémiques, des contentieux et des recours en cascade.

Nous croyons gagner du temps mais, dans les faits, nous en perdons. Le débat perd en lisibilité. Le doute s'installe dans l'esprit des citoyens et ceux-ci, dans le tumulte de vaines polémiques, ne sont plus à même de distinguer le vrai du faux.

Ce phénomène, j'ai pu l'observer dans ma propre région, mais aussi dans beaucoup d'autres ; je pense notamment à ce qui s'est passé pour une grande infrastructure comme le TGV-Méditerranée.

Le projet que je vous soumetts vise donc à mieux structurer cette phase de concertation. Ainsi, il est proposé de créer une commission du débat public à l'échelon national et un conseil de l'environnement et de la qualité de la vie à l'échelon départemental.

L'article 2 du projet de loi tend à renforcer la concertation en amont des grandes opérations d'aménagement qui représentent un enjeu socio-économique important ou qui ont un grand impact sur l'environnement. Cette disposition correspond à la fois à un objectif de dialogue sur l'utilité publique des projets et à un souci d'efficacité pour la politique d'aménagement.

Demandé par le public, le débat en amont des grands projets d'aménagement et d'équipement est, en effet, également réclamé par les maîtres d'ouvrage, qui constatent que l'enquête publique arrive souvent trop tard, à un moment où, malgré les oppositions que ces projets suscitent et qui sont généralement dues à une information insuffisante, ils ne peuvent généralement plus être modifiés.

La légitimité des choix de l'Etat ou des maîtres d'ouvrage s'en trouve affaiblie. En outre, les coûts financiers de ces retards sont importants et, parallèlement, le contentieux ne cesse de gonfler.

La création de la commission du débat public vise donc à offrir un cadre permanent présentant toutes les garanties nécessaires à l'indépendance et à la qualité du débat sur ces grandes infrastructures, afin d'éviter les dysfonctionnements que je viens d'évoquer.

Quant au conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie qu'il est également proposé d'instituer, il serait un organe encore plus proche des citoyens.

Aujourd'hui, les différents organes consultatifs compétents en matière d'environnement au niveau départemental – conseil départemental d'hygiène, commission des sites, perspectives et paysages, commission des carrières, commission d'élaboration du plan d'élimination des déchets, conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage – sont cantonnés dans l'instruction de dossiers techniques. Dans la plupart des cas, ils s'ignorent mutuellement. Parallèlement, les conseils généraux – je puis en témoigner – créent souvent leurs propres structures de concertation.

Ainsi, les acteurs locaux – industriels, associations, administrations – sont sollicités de part et d'autre sans avoir le sentiment de travailler suffisamment ensemble.

C'est pour parer à cette situation que je vous propose d'instituer, dans chaque département, une instance transversale de concertation.

Ce conseil, qui n'a encore jamais eu de véritable équivalent, pourrait être saisi pour avis, par le préfet ou par le président du conseil général, de toute question relative à l'environnement. Il ne constituerait donc pas une structure d'appel des décisions ou des avis des commissions techniques.

Je l'ai dit, nous devons par ailleurs trouver les réponses appropriées à des questions qui restent en suspens.

Je songe, par exemple, à ces catastrophes naturelles qui non seulement bouleversent nos paysages mais encore mettent en cause des vies humaines : comment oublier ce qui s'est passé en Corse et en Camargue voilà un an, ou d'autres drames qui se sont produits il n'y a pas si longtemps dans d'autres régions de France, causant des pertes en vies humaines ? N'ayons pas la mémoire courte !

Il reste que le présent texte ne vise pas toutes les catastrophes naturelles ; il concerne uniquement celles qui sont prévisibles : on sait qu'elles vont se produire, mais on ignore à quel moment et, dès lors, le risque est grand de ne pouvoir alerter et évacuer à temps les populations concernées.

Dans ce cas très précis – il existe peut-être une dizaine de situations en France – un pouvoir de police spécial serait confié à l'Etat, afin de soustraire les populations menacées aux conséquences dramatiques de catastrophes naturelles dont la survenance est inéluctable.

Il est en tout point préférable de prévenir que d'avoir à réparer.

Par exemple, les habitants du hameau de l'Isle-Falcon, dépendant de la commune de Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, qui se situe à 22 kilomètres de Grenoble, sont soumis à un tel risque. Une partie du versant de la montagne qui surplombe la vallée menace en effet de s'effondrer : 40 millions de mètres cubes de rochers sont suspendus au-dessus de ce village. Une centaine de maisons seraient probablement détruites si cette catastrophe se produisait. Or le massif montagneux que j'évoque est instable, et cette instabilité s'est déjà manifestée à plusieurs reprises par des chutes de blocs rocheux.

Autre site à risque naturel majeur inéluctable : le massif de l'Hautil, zone d'anciennes carrières de gypse, située à cheval sur les départements des Yvelines et du Val-d'Oise. Là, plusieurs habitations sont directement menacées d'être englouties dans d'anciennes galeries de carrière, au-dessus desquelles elles sont construites.

Dans ces deux cas, la sécurité des personnes est en jeu.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit la possibilité pour l'Etat, dans ces cas heureusement exceptionnels, d'ordonner par décret en Conseil d'Etat, pris après enquête publique, l'interdiction ou la restriction d'accès, l'interdiction d'occuper et la démolition des bâtiments exposés, afin d'en empêcher toute occupation future.

Bien entendu, il convient également de prévoir l'indemnisation juste des personnes ainsi évacuées, dans des conditions qui seraient nécessairement plus avantageuses que dans le cas d'une simple expropriation classique puisque les indemnités correspondront non pas à la valeur de leur bien – qui est aujourd'hui quasiment nulle – mais au préjudice matériel certain qui résultera de la perte de leur patrimoine liée à la démolition des bâtiments exposés.

Ces indemnités et les frais de démolition des bâtiments seraient financés par un fonds de prévention des risques naturels majeurs, lui-même alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations sur les contrats d'assurance relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles.

Le projet de loi tend également à adapter la législation existante par la mise en place d'un système de contrôle technique des installations classées soumises à déclaration.

Le législation des installations classées distingue les installations soumises à autorisation – on en compte 50 000 dans notre pays – et celles qui sont soumises à déclaration, au nombre de 450 000.

Faute de moyens suffisants, je le reconnais, comme l'ont reconnu d'ailleurs tous mes prédécesseurs, les 450 000 installations soumises à déclaration – potentiellement moins dangereuses, il est vrai – ne font pratiquement l'objet d'aucun suivi de la part de l'Administration, sauf en cas de plainte d'un voisin. Or seul un petit nombre de ces installations respectent les prescriptions des arrêtés types.

Voilà pourquoi le projet de loi prévoit que certaines catégories d'installations classées soumises à déclaration feront l'objet d'un contrôle technique périodique, opéré par des organismes agréés et bénéficiant comme tels d'une compétence technique incontestable. La visite, effectuée par exemple tous les trois ans par ces organismes, à la

demande et aux frais de l'exploitant, aura pour but premier de renseigner celui-ci sur la conformité ou la non-conformité de son installation aux prescriptions réglementaires.

Parallèlement, l'inspection des installations saura que telle installation a bien été visitée par un organisme de contrôle agréé et qu'un compte rendu de visite est à sa disposition chez l'exploitant. L'inspection pourra, par exemple en cas de plainte, utiliser ce document mais seulement d'après ce qu'aura constaté l'inspecteur au cours d'une visite.

Ce système de contrôle simple et décentralisé devrait permettre de détecter les anomalies majeures, pour un coût relativement faible – entre 5 000 francs et 10 000 francs par visite – et cela n'induirait pas de missions supplémentaires pour l'Administration.

Il n'impliquera, en aucun cas, un transfert du pouvoir de police de l'Etat à des organismes privés agréés, s'apparentant plutôt à un « autocontrôle obligatoire » de la part de l'artisan ou de l'industriel. Son application sera progressive et ne touchera pas, dans un premier temps, les installations agricoles.

Un autre exemple d'innovation apportée par ce projet de loi touche les espaces naturels et la fiscalité, qui doit jouer aussi au profit de l'environnement.

Comme le remarquait M. Jean-François Le Grand dans le rapport qu'il a remis à la fin de l'année dernière à M. le Premier ministre, ni la fiscalité ni les critères d'attribution des dotations de l'Etat aux communes ne tiennent compte de l'effort particulier que représente pour les agriculteurs et les collectivités l'entretien d'espaces naturels dont le maintien profite pourtant à tous et dont tous, notamment les habitants des zones urbaines, ont besoin.

La fiscalité locale, loin de favoriser des comportements respectueux de l'environnement, ignore bien souvent encore les effets négatifs qu'elle a sur celui-ci.

Quant aux critères actuels d'attribution des dotations de l'Etat aux communes, ils désavantagent plutôt les collectivités soucieuses de préserver leurs espaces naturels, alors que ces collectivités sont souvent celles qui, de surcroît, reçoivent la part la plus faible de la taxe professionnelle.

S'agissant de la fiscalité locale, le projet de loi prévoit tout d'abord, à travers l'extension de l'assiette de la taxe départementale des espaces naturels sensibles aux installations et aux travaux divers – je pense notamment aux parkings – de permettre aux départements de lever, s'ils le souhaitent, des ressources accrues pour acquérir et gérer des espaces naturels.

Le projet de loi prévoit également d'instituer une taxe sur les passagers maritimes à destination des ports qui desservent exclusivement des espaces protégés ou situés à l'intérieur de ceux-ci : j'évoquerai ici en particulier le cas de Porquerolles et de Port-Cros, Port-Cros où fut créé en 1963 le premier des parcs nationaux français.

Il prévoit, en outre, d'autoriser les communes qui entreprennent, seules ou en intercommunalité, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels à instituer la taxe de séjour, comme le font déjà les stations classées, les communes qui bénéficiaient de la dotation touristique ou les communes littorales et les communes de montagne.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de conclure, je tiens à vous remercier de l'attention que vous avez prêtée à mes propos et vous dire qu'en décidant de déposer ce texte, je n'ai pas – vous

l'avez bien compris – cherché les effets d'annonce, même si la tentation est grande, pour tout nouveau ministre, de voir attaché son nom à une grande loi historique.

J'ai préféré vous soumettre un texte utile. Vous me direz qu'on peut rédiger des textes à la fois historiques et utiles, mais, compte tenu de l'abondance des textes législatifs en matière d'environnement, j'ai plutôt cherché à être efficace, puisque tel est mon tempérament.

J'ai donc voulu apporter – et je vous propose d'œuvrer dans ce sens – des réponses rapides, sérieuses et concrètes à quelques-uns des vrais problèmes d'environnement qui restent en suspens.

Je le reconnais, ce texte est complexe. Il est précis et il aborde des domaines aussi divers que la prévention des risques naturels, la protection des espaces ou la gestion des déchets, tous ces domaines se caractérisant par l'urgence d'agir. Or, en l'état, la législation ne permet pas aux acteurs que nous sommes d'agir aussi efficacement que nous le devrions.

La protection de l'environnement peut apparaître comme une mode et comme une exigence ; je pense, pour ma part, qu'elle est une exigence plus qu'une mode. Comme je l'ai dit, mon souci était de vous proposer, au nom du Gouvernement, des mesures concrètes et pratiques. Les modifications législatives que je vous soumetts en témoignent.

Je ne pense pas, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'en ce moment, malgré la crise, qui, je l'espère, s'éloigne, notre pays ait intérêt à s'assoupir ou à baisser la garde en matière de protection de l'environnement.

Les modes passent, mais les problèmes d'environnement, eux, demeurent. Je l'ai dit au tout début de mon propos, ils me semblent se poser avec davantage d'acuité dans une période de difficultés économiques que dans une période de grande croissance.

Mettons à profit l'apaisement des passions politiques pour mieux associer les citoyens aux décisions qui dessinent leur cadre de vie et, au bout du compte, le visage de la France, pour, ensemble, limiter le plus possible les conséquences des risques naturels et accorder davantage de moyens à la gestion des espaces et à la réduction des pollutions. Nous aurons alors beaucoup fait pour la protection du patrimoine commun.

Le nombre d'amendements que vous avez déposés sur ce texte, mesdames, messieurs les sénateurs, montre que vous avez, me semble-t-il – je n'en doutais pas d'ailleurs – tout à fait conscience de l'importance des sujets traités. Pour beaucoup d'entre eux, ils améliorent le texte que je vous ai présenté. Je suis donc disposé à en accepter un très grand nombre.

Avant que ne commence le débat, je tiens à exprimer ma gratitude à plusieurs d'entre vous qui ont beaucoup travaillé sur ce projet de loi, dans des conditions qui n'étaient pas toujours faciles.

Mes remerciements s'adressent, tout d'abord, à M. Bernard Hugo, qui avait été désigné comme premier rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan et qui a dû, pour des raisons que je comprends, passer le relais. Ils s'adressent aussi à M. Jean-François Le Grand, qui a accepté de le suppléer et beaucoup œuvré dans sa région et sur le plan national, à M. Ambroise Dupont à M. Dailly, rapporteurs pour avis.

Je voudrais également remercier chacune et chacun d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, les membres des commissions qui ont étudié ce texte, et vous assurer tous de ma totale disponibilité pendant les quelques jours que nous allons passer ensemble à en

débattre. Je suis tout à fait disposé à favoriser toutes les améliorations que vous souhaiterez y apporter, dans la mesure où elles ne conduiront pas à modifier ou à bouleverser son économie générale et l'ambition que nous lui avons assignée. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. Jean-François Le Grand, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après un délai supplémentaire de trois mois par rapport au calendrier initial, nous abordons aujourd'hui l'examen du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement.

Avant de vous présenter les observations de la commission des affaires économiques et du Plan, saisie au fond, je me permettrai de rendre hommage, à mon tour et après vous, monsieur le ministre, à notre collègue M. Bernard Hugo et de lui souhaiter un prompt rétablissement. Je tiens à saluer le remarquable travail qu'il a effectué, car je n'ai eu, pour ma part, qu'à lui emboîter le pas et ma tâche de rapporteur en a été grandement facilitée.

J'ai également trouvé une aide fort appréciable, le mot « fort » étant pris au sens le plus conséquent du terme, auprès de mes collègues rapporteurs pour avis, MM. Etienne Dailly et Ambroise Dupont.

Les propositions qu'ils ont formulées, au nom de leur commission respective, non seulement contribueront à l'intérêt de nos débats, mais surtout nous permettront de perfectionner l'œuvre législative à laquelle nous sommes conviés ; qu'ils en soient remerciés. Nous aurons d'ailleurs l'occasion, tout au long de la discussion des articles, d'apprécier la justesse de leur point de vue et l'importance de leur apport.

Le texte que vous nous présentez aujourd'hui, monsieur le ministre, a, en fait, conduit la commission des affaires économiques et du Plan à se poser trois questions : pourquoi un nouveau texte sur l'environnement ? Quels sont les objectifs fixés ? Les moyens retenus pour atteindre ceux-ci sont-ils adaptés ?

Pourquoi un nouveau texte destiné à renforcer la protection de l'environnement ? Cette question se justifie au regard de l'emballement législatif qui, ces dernières années, a caractérisé le droit de l'environnement.

Depuis 1992, vos prédécesseurs ont abondamment légiféré. Permettez-moi de citer les textes dont la commission des affaires économiques et du Plan a été saisie depuis lors.

Le 3 janvier 1992 est promulguée la loi sur l'eau ; le 31 décembre 1992, la loi sur le bruit ; le 4 janvier 1993, la loi relative aux carrières ; le 8 janvier 1993, la loi relative au paysage.

Notre crainte initiale était donc de voir déposer devant le Parlement un énième texte permettant au ministre d'attacher son nom à une loi et de graver ainsi dans le marbre son passage au Gouvernement.

Après vous avoir entendu, monsieur le ministre, après avoir examiné dans le détail les dispositions du projet de loi, la commission a été convaincue, au contraire, de l'opportunité, voire de la nécessité de ce texte. Cette conviction s'appuie sur deux constatations.

En premier lieu, l'emballement législatif de ces dernières années a considérablement obscurci la lecture du droit de l'environnement. L'effort important que votre

ministère a consenti afin de rendre applicables les lois votées en publiant - enfin - les décrets nécessaires a rendu plus manifestes encore les contradictions et les lacunes de ces lois adoptées parfois dans la précipitation.

Vous avez évoqué tout à l'heure les soixante-douze décrets en souffrance lors de votre arrivée au Gouvernement et vous avez annoncé qu'au début de l'année prochaine la totalité de ces décrets seraient pris. Je tiens, dès à présent, à vous en remercier.

A l'évidence, il fallait à la fois clarifier les compétences, apporter plus de cohérence, combler les vides juridiques, corriger les insuffisances ou les excès, en un mot tenter de remettre d'aplomb l'édifice législatif propre à l'environnement.

Votre démarche est donc, à cet égard, tout le contraire d'une démarche d'affichage politique ; d'un manque de sérieux ; elle est l'expression de votre volonté de doter l'environnement - cette préoccupation forte de notre société moderne - d'un droit clair, applicable, qui permette de conjuguer le besoin global de la société d'un environnement de qualité et les comportements individuels ou l'expression d'intérêts légitimes, parfois contraires à cette aspiration collective. Cette démarche - notons-le au passage - est conforme aux propositions que formulait en 1990, dans un rapport, le député Michel Barnier.

Le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre, se caractérise par une très forte volonté de pragmatisme : c'est le mot clé de l'ensemble du dispositif que vous nous proposez.

En second lieu, la commission a constaté que l'importance des problèmes non résolus en matière d'environnement nécessitait autre chose qu'un simple texte portant diverses dispositions d'ordre environnemental. Or la protection et la gestion de notre environnement ont souvent été traitées comme des sujets un peu secondaires, alors qu'ils sont au cœur des préoccupations de notre société et des questions qu'elle se pose sur son avenir. La protection de l'environnement et la préservation d'un patrimoine de qualité sont partie intégrante du grand débat d'actualité sur l'aménagement du territoire.

Le défi de la revitalisation du monde rural et celui du rééquilibrage du territoire national ne pourront pas être relevés si l'on fait l'impasse sur les problèmes d'environnement et de qualité de vie.

La préservation d'un environnement de qualité doit être un élément déterminant du développement économique comme du développement social, ainsi que de toute politique de la ville ou de l'aménagement du territoire.

Or la politique de l'environnement conduite au cours de ces dernières années a eu trop tendance à suivre une démarche erronée, plaquant des préoccupations environnementales sur une politique définie à partir d'autres considérations, ou encore décrétant « d'en haut » le bon choix à opérer en matière de protection.

De là viennent, sans doute, le caractère un peu artificiel des mesures de protection, leur acceptation difficile par les acteurs locaux, l'absence d'assimilation des problématiques d'environnement et, parfois, le rejet brutal de dispositions perçues exclusivement comme des contraintes. Cette attitude négative doit faire place à une attitude positive, intégrant l'environnement non plus comme une contrainte mais comme une véritable valeur ajoutée.

Ce projet de loi, monsieur le ministre, répond-il à ces exigences ? J'en suis, pour ma part, persuadé et je ne prendrai qu'un seul exemple pour illustrer ma position, celui de l'information des citoyens sur les décisions affectant l'environnement.

Les dispositions du titre I^{er} du projet de loi visent à améliorer la participation du public aux décisions concernant l'environnement grâce à l'instauration de nouvelles procédures. Elles instituent, pour ce faire, une commission nationale du débat public, permanente et indépendante, qui, sur l'initiative du Gouvernement, serait chargée de conduire un débat sur les grands aménagements. Convenons ensemble qu'il s'agit d'une très grande innovation.

Je pense qu'une telle initiative, loin de susciter les contradictions stériles ou les contentieux, aura pour effet de lever certains des blocages que rencontre la réalisation de grands équipements nécessaires au développement économique et à l'équilibre de notre pays.

C'est en renforçant la concertation et l'information en amont des décisions, sans pour autant renverser les rôles, et en conservant à chacun toute sa place, que nous arriverons à responsabiliser nos concitoyens.

Ce dispositif de concertation, c'est aussi l'une des formes que revêt le principe de l'éco-citoyenneté que vous prônez et en vertu duquel le respect de l'environnement doit devenir la préoccupation quotidienne de chaque individu.

Vous avez, monsieur le ministre, répondu par avance à ma deuxième question. Vous avez, en effet, présenté chaque disposition du projet de loi et je me contenterai donc d'en évoquer très brièvement les grandes lignes.

Le projet de loi vise à améliorer la protection de l'environnement dans quatre secteurs : la participation du public en matière d'environnement ; la prévention des risques naturels ; la connaissance et la protection des milieux naturels ; enfin, la gestion des déchets et la prévention des pollutions.

A cette fin, trois outils nous sont proposés : la clarification des compétences, la simplification des procédures, le renforcement des moyens, financiers et autres, de gestion de l'environnement.

Premièrement, il nous est proposé une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Le projet de loi procède davantage à des clarifications des compétences qu'à des transferts tels que nous avons pu les connaître dans les premières années de la décentralisation.

Sont transférés au département l'élaboration des plans d'élimination des déchets - cela pose des problèmes ; nous en reparlerons au cours de la discussion des articles - et à la région l'établissement d'inventaires paysagers, l'élaboration des plans d'élimination des déchets industriels, la possibilité d'intervenir sur des sites pollués « orphelins ».

Parallèlement, le rôle de l'Etat dans le domaine de la prévention des risques est réaffirmé avec la création d'une procédure exceptionnelle permettant d'ordonner l'évacuation des personnes exposées à un risque naturel majeur et de les indemniser.

C'est la première fois, notons-le, que l'on tente d'apporter une réponse vraie à une situation dramatique vécue par bon nombre de concitoyens. A cet égard, je suis sûr que les habitants voisins de Saint-Barthélemy-de-Séchilienne dans l'Isère se reconnaîtront dans cette mesure et qu'ils auront donc à cœur de connaître le résultat des travaux du Parlement sur ce point.

Deuxièmement, il nous est proposé de simplifier et d'améliorer certaines procédures. J'en évoquerai seulement quelques-unes. Mais au préalable je voudrais souligner l'intérêt de l'article 1^{er}, qui consacre de nouveaux principes du droit de l'environnement.

Dans le rapport parlementaire que vous aviez publié en 1990, monsieur le ministre, vous souhaitiez proclamer un droit de l'homme à l'environnement et faire entrer ce droit dans le domaine législatif. Vous concrétisez aujourd'hui cette proposition.

Il convient de saluer cet article qui définit de nouveaux principes, déjà reconnus à l'échelon international, comme le principe pollueur-payeur, le principe de précaution ou le principe de participation, qui proclame le droit de chacun à un environnement sain. Il était normal que la France incorpore dans son dispositif législatif les principes de base énoncés lors de la conférence de Rio.

La première innovation est relative à la sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs. Ce dispositif comporte un régime de police spéciale permettant d'évacuer les populations exposées. Il crée un fonds alimenté par un prélèvement modeste sur la cotisation « catastrophes naturelles », pour financer les mesures d'évacuation et pour indemniser correctement les propriétaires.

Seules quelques zones du territoire national, fort heureusement peu nombreuses et de superficie limitée, sont dans l'attente, parfois depuis longtemps, de la survenance de catastrophes naturelles inéluctables. En l'état actuel, aucune disposition juridique ne permet d'évacuer les populations menacées et de les indemniser. Votre projet de loi vise, monsieur le ministre, à remédier à cette carence.

Deuxième mesure, l'agrément administratif des associations de protection de l'environnement serait unifié par une rationalisation de procédures existantes. On ne peut que s'en réjouir.

Troisième mesure, un conseil départemental de l'environnement et de la qualité de vie regrouperait les principales commissions compétentes au niveau départemental et les différentes procédures de prévention des risques naturels seraient fusionnées dans un document unique, le plan de prévention des risques, qui permet d'améliorer à la fois la lisibilité et l'applicabilité sur le terrain.

Quatrième mesure, un inventaire des espaces et du patrimoine naturel serait enfin élaboré par l'Etat dans le cadre départemental pour faire figurer sur un même document toutes les normes de protection différentes qui existent, afin de permettre aux départements de mener leurs actions de gestion des espaces sensibles en toute connaissance de cause.

Il faut aussi renforcer les moyens financiers de gestion de l'environnement. A cet égard, le projet de loi comporte quatre propositions.

D'abord, l'assiette de la taxe départementale des espaces naturels sensibles est élargie aux installations diverses. Ensuite, une taxe est créée sur les passages maritimes à destination d'espaces protégés. En outre, l'assiette de la taxe de séjour est élargie afin de permettre aux communes qui protègent des espaces naturels de l'instituer. Enfin, en matière de déchets, une augmentation significative de la taxe sur le stockage des déchets ménagers est prévue.

Vous avez répondu, par avance, à certaines interrogations sur ce sujet, monsieur le ministre. Le débat est ouvert, avez-vous dit. Il nous appartiendra de le clore.

La commission des affaires économiques et du Plan a approuvé l'ensemble de votre projet de loi, monsieur le ministre, et les grands objectifs qu'il cherche à atteindre. Il s'agit de l'affirmation de principes fondamentaux guidant le droit de l'environnement, de la clarification des compétences, de la simplification des procédures et de l'amélioration de la concertation et de l'information du public.

La commission a été particulièrement sensible, je l'ai déjà souligné, à l'introduction de nouvelles mesures qui renforcent la politique de prévention des risques naturels majeurs.

Il n'en reste pas moins que ce projet de loi méritait d'être amélioré et précisé. A la troisième de mes questions – les moyens retenus sont-ils adaptés ? – répondent les amendements de la commission des affaires économiques et du Plan.

Ces amendements sont inspirés par trois préoccupations majeures : la transparence, l'efficacité et le réalisme. Je me contenterai d'évoquer les principaux de ces amendements. En effet, lors de la discussion des articles, seront largement exprimées les intentions de la commission.

Au titre de la recherche d'une meilleure transparence, la commission proposera plusieurs dispositions.

D'abord, elle prévoit de modifier la composition de la commission nationale du débat public pour y inclure les représentants des usagers et des élus locaux.

Ensuite, elle souhaite imposer la transmission aux procureurs de la République des protocoles d'accord établis entre les « pollueurs présumés » et les associations de défense de l'environnement, afin de moraliser cette pratique des transactions amiables.

Enfin, elle entend obliger les maîtres d'ouvrage, pour les aménagements importants, à organiser une réunion publique d'information et d'échange, au lieu d'attendre leur convocation éventuelle par les élus, les chambres consulaires ou les associations.

En ce qui concerne l'efficacité, la commission fera plusieurs propositions.

Il s'agit, d'abord, de préciser le dispositif proposé par la commission des lois pour la sauvegarde et l'indemnisation des populations exposées à un risque naturel exceptionnel et imminent, en vue d'assurer une meilleure indemnisation des personnes expropriées et une alimentation sûre et pérenne du fonds d'indemnisation. M. Dailly, rapporteur pour avis, présentera plus longuement ce dispositif.

Il s'agit, ensuite, d'appliquer à la taxe sur la mise en décharge une TVA à taux réduit, et non plus au taux de 18,6 p. 100 qui pénalise actuellement les collectivités locales dans leur effort de modernisation de la gestion des déchets.

Il s'agit, enfin, de permettre aux groupements de collectivités locales, par exemple aux parcs naturels régionaux, d'instituer des brigades vertes chargées de la police de la nature. A l'heure actuelle, cette faculté n'est ouverte qu'aux départements d'Alsace et de la Moselle.

Au titre du réalisme, la commission proposera de modérer l'augmentation de la taxe sur la mise en décharge et d'échelonner cette augmentation sur deux ans.

Elle suggérera aussi de bien distinguer les compétences de l'Etat et des collectivités locales en matière de protection des espaces naturels, afin d'éviter, notamment, que des inventaires scientifiques ne se transforment en normes réglementaires.

Elle proposera, enfin, d'instituer pour les sports nautiques une nouvelle règle du jeu, qui assure la protection des espaces naturels les plus fragiles et ne pénalise plus les propriétaires riverains.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, va dans le bon sens, quant à son esprit. Les mesures proposées permettent l'exécution de la loi tout en autorisant les adaptations ultérieures nécessaires.

Notre société est, par nature, évolutive. Les lois ne peuvent pas être figées. Elles doivent, au contraire, permettre de rechercher de nouveaux équilibres, d'affiner la notion de développement durable, par exemple. Elles doivent conduire à organiser une société, un cadre de vie mieux adaptés à l'homme. Une fois de plus, il faut rappeler que la Terre n'appartient pas à l'homme ; c'est l'homme qui appartient à la Terre.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, sous réserve de l'adoption de ses amendements et sous-amendements, la commission des affaires économiques et du Plan, saisie au fond, vous recommande d'adopter le projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à M. Dailly, rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je commencerai par remercier M. le ministre des propos aimables qu'il a bien voulu tenir à l'égard des rapporteurs. Je remercie aussi tout particulièrement M. Le Grand du travail que nous avons réalisé ensemble. Avec infiniment de gentillesse, il a accepté d'entendre les arguments de la commission des lois et même d'en tenir compte. Nous lui en savons gré.

Par ailleurs, la commission des lois n'est saisie que du titre II du projet de loi, et de rien d'autre. Elle n'a pas l'habitude d'aller braconner sur les dispositions dont elle n'est pas saisie. Aussi, je me garderai d'exprimer le moindre avis – je n'en ai pas le droit ! – sur toute disposition du texte non comprise dans ce titre II. J'ajoute que, l'aurais-je voulu, je ne l'aurais pas pu en tout état de cause, compte tenu du peu de temps dont j'ai disposé. J'ai dû en effet reprendre au pied levé le rapport dont notre collègue M. Tizon avait dû se démettre pour des raisons de caractère familial qui nous attristent tous et qui sont, pour lui, un très douloureux souci.

Le titre II comporte trois chapitres.

D'abord, le chapitre I^{er} institue un dispositif permettant à l'Etat – ce qu'il n'a pas le droit de faire en l'état actuel des textes – d'imposer, afin d'assurer leur sécurité, le déplacement des populations qui sont menacées par certains risques majeurs prévisibles.

Ensuite, le chapitre II vise à instituer des plans de prévention des risques naturels prévisibles. Je suis encore très attentif à ne pas employer de sigles, tant leur emploi soulevait l'ire de notre regretté et éminent collègue Jacques Descours-Desacres. Mais puisque vous les avez appelés PPR, monsieur le ministre, adoptons cette formule. Ces PPR vont permettre de maîtriser, pour l'avenir, l'aménagement des zones qui sont exposées à des risques naturels prévisibles.

Enfin, le chapitre III modifie, en vue d'une meilleure prévention des inondations, les dispositions légales qui concernent l'entretien des cours d'eau.

Je préciserai d'emblée que la commission des lois s'était saisie des chapitres II et III de ce titre II car elle considérait qu'ils pouvaient poser des problèmes juridiques sérieux. Elle a finalement reconnu, monsieur le ministre, que votre texte était bon. La commission approuve donc l'ensemble des dispositions prévues aux chapitres II et III.

En ce qui concerne le chapitre II, elle présentera simplement cinq amendements de forme, purement rédactionnels. S'agissant du chapitre III, elle proposera huit amendements, dont un seul mérite d'être évoqué pendant quelques instants.

Si la commission des lois juge en effet souhaitable de clarifier les compétences en ce qui concerne la gestion des cours d'eau non domaniaux qui serait confiée aux seuls départements, elle s'est intéressée au coût, parfois très important, que risque d'entraîner cette délégation de compétences. La commission souhaite donc souligner le caractère facultatif de ce transfert. Elle entend aussi introduire une plus grande souplesse dans le dispositif en permettant aux conseils généraux de demander le transfert « de tout ou partie » des cours d'eau. Nous pensons ainsi aller au devant des vœux des présidents de conseil général, qui sont nombreux parmi nous.

Voilà ce que je tenais à préciser en ce qui concerne les chapitres II et III.

Je reviens maintenant au chapitre I^{er}. Il pose un problème délicat. En effet, il s'agit de permettre à l'Etat d'imposer le déplacement des populations menacées par certains risques naturels majeurs prévisibles, à savoir les risques de mouvement de terrain, d'avalanche et de crue.

Les plans de prévention prévus au chapitre II du titre II couvrent, eux, tous les risques naturels majeurs : les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les inondations, les éruptions volcaniques, les tempêtes et même les cyclones qui, pourtant, ne sont pas facilement prévisibles.

Or, le chapitre I^{er} se limite – vous l'avez dit à la tribune, monsieur le ministre – aux seuls risques de mouvement de terrain, d'avalanche et de crue. Vous l'avez écrit dans le projet de loi. A mon sens, c'est fort imprudent de votre part. Je reconnais volontiers, monsieur le ministre, que, en l'état actuel du droit, vous n'êtes pas en mesure d'imposer un déplacement forcé des populations menacées. Et nous sommes obligés, quant à nous, d'être très vigilants s'agissant de ce texte, car conférer à l'Etat un tel pouvoir constitue à l'évidence une sérieuse atteinte au droit de propriété et, finalement, aux libertés individuelles. Seule la loi peut l'autoriser : encore faut-il qu'elle assortisse son autorisation de toutes les garanties nécessaires.

Il n'est pas question de refuser ce texte parce qu'il n'est pas question d'empêcher l'Etat d'assurer sa mission fondamentale de garantie de la sécurité publique. Cela va de soi. Il est nécessaire – les membres de la commission des lois sont les premiers à le reconnaître – de permettre à l'Etat d'interdire toute occupation humaine des zones menacées, donc d'en interdire l'accès, et, pour assurer l'effectivité de cette interdiction, de faire procéder à la démolition des bâtiments qui y ont été construits.

Nous savons bien – et vous l'avez d'ailleurs dit tout à l'heure, monsieur le ministre – que, dans l'état actuel des choses, vous souhaitez voir adopter rapidement ce texte en raison de deux sites déjà connus : d'une part, la falaise de la Séchilienne et, d'autre part, le massif de l'Hautil.

Le hameau de l'Isle-Falcon dépendant de la commune de Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, situé à vingt kilomètres de Grenoble, est surplombé par une immense falaise qui représente 40 millions de mètres cubes de

roche – c'est votre chiffre, monsieur le ministre, et je le tiens pour bon – et qui risque de s'effondrer. S'agira-t-il d'un mouvement de terrain ? Une faille dans un rocher est-elle un mouvement de terrain ? C'est à voir ! C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous vous jugeons un peu timide, voire imprudent, de limiter cette affaire aux seuls mouvements de terrain, aux avalanches et aux crues.

Quant au massif de l'Hautil – vous l'avez également cité –, le danger résulte de l'existence de carrières de gypse. Il s'agirait là d'un effondrement et non d'un mouvement de terrain. Un mouvement de terrain est un glissement de couches géologiques. Tel a été le cas pour la colline de Fourvière, par exemple. Mais, s'agissant du massif de l'Hautil, ce n'est pas tout à fait cela, et nous sommes gênés pour vous de vous voir vous imposer autant d'entraves !

Au demeurant, si la falaise de la Séchilienne et le massif de l'Hautil sont deux exemples que vous avez actuellement en tête, le texte est de portée générale. Certes, il s'appliquera sans doute d'abord à ces deux cas-là, mais il s'appliquera ensuite à tout ce que le ministre ou les ministres de l'environnement successifs jugeront bon en leur âme et conscience, et ils auront alors raison de s'en servir.

Le devoir du législateur est donc de vous fournir à vous, monsieur le ministre, puis à vos successeurs, un outil utilisable. Or – et c'est bien ce qui nous ennuie – l'outil que vous avez imaginé ne nous paraît pas utilisable. Il n'y a qu'à lire votre texte pour s'en convaincre.

En effet, pour que l'on puisse mettre en œuvre les dispositions de l'article 10 de votre projet de loi, six conditions doivent être simultanément remplies.

Premièrement, le risque majeur prévisible ne peut concerner que des mouvements de terrain, des avalanches ou des crues. Or, je viens de vous faire observer que la notion de mouvement de terrain prête déjà en elle-même à discussion.

Deuxièmement, le risque doit être susceptible de se réaliser à court terme. Or, que signifie exactement l'expression « à court terme » ?

Troisièmement, le risque doit constituer une menace pour les vies humaines.

Quatrièmement, cette menace doit être « grave ». Dès lors qu'il y a une menace sur les vies humaines, comment pourrait-elle ne pas être grave ? Pourquoi cette redondance ? Il n'empêche que voilà encore une condition hautement contestable de plus !

Cinquièmement, le risque doit comporter un délai d'alerte des populations exposées inférieur au délai nécessaire à leur complète évacuation. Cela suppose-t-il une répétition générale de la complète évacuation pour en mesurer le délai ? Et à quoi serait comparé ce dernier : au délai d'alerte ! Est-on seulement certain qu'il y en ait un ! Croyez-vous sérieusement, monsieur le ministre, que la falaise de la Séchilienne vous préviendra avant de s'effondrer ? Selon M. Haroun Tazieff, cette falaise pourrait se rompre aussi bien dans trois minutes, dans trois heures, dans trois jours, dans trois semaines, dans trois mois ou dans trois ans, mais elle sera, selon lui, tombée avant quinze ans. Je comprends que vous ne dormiez pas tranquille, monsieur le ministre,...

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Oui !

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. ... et que nous devons vous donner le plus vite possible un outil, mais un outil parfaitement souple et incontestable, qui fonctionne aussi bien en cas de faille, de rupture dans la

falaise de la Séchilienne, ce qui, je le crains, n'est pas un mouvement de terrain, qu'en cas d'effondrement, dans le massif de l'Hautil.

Sixièmement, les autres moyens de sauvegarde des populations contre le risque doivent être plus coûteux que la mise en œuvre des dispositions prévues par le projet de loi.

Par conséquent, il faudra que toutes ces conditions soient remplies pour que vous puissiez mettre en œuvre le dispositif prévu par l'article 10 de votre projet de loi. Mais quelle source de contentieux cela va être ! Imaginez un ménage de soixante-quinze ans voulant rester dans sa maison située sous la falaise de la Séchilienne. Il déclarera qu'il ne s'agit pas d'un mouvement de terrain, que le risque n'est pas susceptible de se réaliser « à court terme », etc.

En fait, l'exigence de la réalisation conjointe de ces six conditions, pour certaines particulièrement complexes, rend le dispositif inapplicable.

Il faudrait en effet que le risque prévisible de mouvement de terrain, d'avalanche ou de crue soit « susceptible de se réaliser à court terme » ; mais ce « court terme » n'est ni défini ni définissable, et il pourra donner lieu à toutes les contestations possibles.

Il ne faudrait pas seulement que le risque constitue une menace pour les vies humaines. Il faudrait encore que cette menace soit « grave ».

Il faudrait, pour pouvoir comparer le « délai d'alerte des populations » et le « délai nécessaire à leur complète évacuation », avoir pu évaluer avec certitude ce délai d'alerte, alors qu'il n'apparaît même pas certain que l'on sera en mesure d'alerter la population avant la survenance du risque. Il faudrait aussi avoir pu procéder à une répétition de la « complète évacuation des populations concernées » pour connaître le temps qu'elle prendrait.

Enfin, pour pouvoir apprécier le caractère plus coûteux de tous les « autres moyens de sauvegarde », il faudrait, d'une part, avoir procédé à une évaluation préalable des coûts des mesures d'indemnisation prévues par le projet de loi et, d'autre part, avoir établi la liste complète des autres solutions envisageables – aménagements, digues, etc. – et avoir déterminé le coût de chacune d'entre elles.

Pourquoi diable, monsieur le ministre, êtes-vous aussi timide ? Vous vous donnez un outil dont on vous contestera le droit de le mettre en œuvre. Votre outil n'est pas assez souple. La commission des lois considère que l'interprétation des différentes conditions ne manquera pas de susciter un abondant contentieux. En effet, les personnes réticentes voudront prouver que ceci n'est pas cela.

Que diable ! Si les vies humaines sont en danger en raison d'un risque majeur prévisible, faisons confiance au Gouvernement ! Au demeurant, le Gouvernement n'aura pas tellement de crédits à mettre dans cette affaire ! Il lui faudra donc respecter un plan d'urgence.

Mais, monsieur le ministre, pourquoi limitez-vous l'utilisation de ce texte par la nécessité de remplir autant de conditions de mise en œuvre qui seront difficiles à réunir ? En effet – j'attire votre attention sur ce point – ces conditions sont cumulatives et non alternatives. On ne comprend pas très bien pourquoi, pour faire face à une situation d'urgence, pour faire face à un risque imminent, vous envisagez une procédure dont la mise en œuvre va demander des délais nécessairement longs et d'autant plus longs que sont prévues successivement la

consultation des collectivités territoriales concernées et une enquête publique, le tout préalablement à un décret en Conseil d'Etat.

Monsieur le ministre, la commission des lois, sur ce point, souhaite vous mettre à l'aise ; de plus, elle veut elle-même se mettre à l'aise, en ne permettant pas au Sénat de voter un texte qui serait contraire à la Constitution.

Or le dispositif prévu par le projet de loi n'est rien d'autre qu'une expropriation qui ne veut pas dire son nom et la procédure d'indemnisation que vous proposez est contraire à la Constitution.

Personne n'osera contester que l'application des mesures prévues à l'article 10 du projet de loi vide de son contenu le droit de propriété puisque les propriétaires, comme d'ailleurs leurs éventuels locataires, se trouveront interdits d'accéder à leur fonds immobilier et interdits d'occuper les bâtiments qui s'y trouvent construits, lesquels pourront d'ailleurs être démolis par l'Etat pour en empêcher toute occupation.

Il s'agit donc bien d'une privation plus que substantielle du droit de propriété !

On me répond qu'il n'en est rien parce que les personnes concernées demeureront propriétaires du terrain. Elles auront aussi sans doute à payer des impôts et à supporter les charges de cette singulière propriété ! Une fois la catastrophe naturelle intervenue et le risque de ce fait disparu, elles pourront revenir sur leur terrain. La belle affaire !

Soyons raisonnables ! Et si, comme la commission des lois le proposera tout à l'heure, nous procédons par le code de l'expropriation, ce qui revient à appeler les choses par leur nom – je vous rappelle que le code de l'expropriation pour utilité publique comporte la possibilité de préemption par les anciens propriétaires en cas de revente par l'Etat –, ce problème se trouverait réglé.

Cette atteinte au droit de propriété doit être appréciée au regard de l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme, laquelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel comme constituant, avec les préambules des constitutions de 1946 et de 1958, le bloc de constitutionnalité. Or, cet article XVII est ainsi rédigé : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, » – jusque-là tout va bien ! – « et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » – et c'est là que cela ne va plus !

La procédure d'indemnisation que vous avez prévue est contraire à la Constitution, et ce pour trois motifs.

Le premier motif d'inconstitutionnalité tient au fait que l'indemnité n'est pas juste.

La portée de l'indemnisation prévue par le texte est en effet singulièrement limitée. Dans le système insolite retenu par le projet de loi, les propriétaires, bien qu'interdits d'accès à leur terrain comme aux bâtiments qui y sont construits et n'ayant plus le droit d'occuper ces derniers, ne seront indemnisés qu'en cas de démolition de ces bâtiments, l'indemnisation étant alors destinée à compenser le « préjudice direct, matériel et certain, consécutif à la perte de valeur du patrimoine devenu impropre, du fait de la démolition des bâtiments exposés, aux activités ou usages auxquels ils étaient affectés ».

Par conséquent, l'indemnisation des propriétaires des terrains sur lesquels aucun bâtiment n'a été construit ou n'est finalement pas démolie n'est donc pas prévue alors que ces terrains sont pourtant devenus inutilisables et

d'accès interdit. Voilà qui montre bien, me semble-t-il, que l'indemnisation est suffisamment limitée pour ne pas être juste !

Par ailleurs, je signale que rien n'est prévu dans le texte au titre du relogement. Si l'on se réfère au code de l'expropriation, les indemnités de relogement, les indemnités de réemploi, les indemnités de déménagement sont prévues !

Enfin, le droit à l'indemnité serait réduit ou supprimé « lorsque les intéressés ont délibérément choisi de négliger le risque naturel de la zone concernée ». Quel peut bien être le sens de cette disposition restrictive ?

Quoi qu'il en soit, et pour toutes ces raisons, si l'atteinte au droit de propriété est évidente, l'indemnisation prévue n'est pas « juste ».

Le deuxième motif d'inconstitutionnalité tient au fait que le caractère préalable de l'indemnité n'est pas, lui non plus, garanti.

Le financement du dispositif – d'une part, les « opérations prévues à l'article 10 » telles que la démolition des bâtiments, et, d'autre part, l'indemnisation – serait assuré par la création d'un « fonds de prévention des risques naturels majeurs imminents », mais seulement « dans la limite de ses ressources ».

Le caractère préalable de l'indemnité n'est donc pas assuré.

J'en viens au troisième motif d'inconstitutionnalité, qui est tout aussi péremptoire : le Conseil constitutionnel considère comme principe fondamental reconnu par les lois de la République et de valeur constitutionnelle l'intervention du juge judiciaire pour la « fixation définitive du montant de l'indemnité » en matière d'expropriation, aux termes de sa décision du 25 juillet 1989. Or le projet de loi méconnaît totalement ce principe en attribuant au juge administratif, et non pas au juge judiciaire, la compétence de la fixation du montant des indemnités prévues à l'article 11.

Voilà les trois motifs d'inconstitutionnalité de l'indemnisation que vous nous proposez.

En outre, le financement des indemnités tel qu'il est prévu n'est pas non plus conforme à la Constitution, et ce pour deux motifs.

Encore que le texte du projet de loi ne le précise pas expressément, ce fonds d'indemnisation des risques naturels imminents devrait être alimenté par l'institution, prévue à l'article 12 du projet de loi, d'un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles d'assurance, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances pour couvrir la garantie contre les effets des catastrophes naturelles dont bénéficient, depuis la loi du 13 juillet 1982, tous les biens faisant l'objet d'un contrat d'assurance dommages.

Si le taux des primes, fixé par arrêté, s'élève à l'heure actuelle à 9 p. 100 de la cotisation des contrats incendie, explosion, vol, multirisques habitation ou entreprise et, pour l'assurance automobile, à 6 p. 100 de la fraction correspondant aux garanties vol et incendie – ce qui constitue des taux relativement élevés et donne une masse de réserve importante – il convient de rappeler que cette situation a été expressément voulue par le législateur de 1982. Relisez les débats de la loi du 13 juillet 1982 : nous avons voulu que les compagnies disposent de réserves suffisantes pour faire face aux grandes catastrophes, tels les séismes, les crues centennaires, etc.

Tout cela, M. le ministre nous l'a dit, parce qu'il n'obtiendra pas du ministre du budget, au départ tout au moins, le moindre crédit pour cette action de prévention !

Certes, monsieur le ministre, comme vous nous l'avez dit aussi, dans la mesure où l'on ne pourrait pas prendre ces dispositions préalables à la réalisation du risque, les sinistres qui ne manqueraient de se produire ensuite devraient, en tout état de cause, être réglés par les compagnies d'assurance.

Voilà une argumentation un peu facile ! Si l'on va par là, pourquoi, demain, n'instituerions-nous pas un autre prélèvement sur les primes d'assurance incendie pour financer, par exemple, l'équipement et le bon fonctionnement de tous les services départementaux d'incendie – cela ferait d'ailleurs bien l'affaire des présidents de conseils généraux, croyez-moi ! – sous le prétexte que, s'ils sont mal équipés, il y aura plus d'incendies, que les compagnies seront, par conséquent, obligées de régler des sinistres qui auraient pu, autrement, être évités.

Je représente le Sénat au Conseil national des assurances et j'y suis très assidu. Le Conseil national a repoussé ce projet de loi et voici que je vais finir, ici, par ne pas m'y opposer, parce que je crois, effectivement, monsieur le ministre, que vous ne pouvez pas faire autrement, pour l'instant tout au moins. Mais il ne faudrait pas que cela se renouvelle ou que cela s'étende, et il faudra même essayer de trouver un autre système.

Un prélèvement de 2,5 p. 100 sur les primes et les cotisations additionnelles des risques majeurs naturels reviendrait exactement à 0,25 p. 100 sur la totalité des primes et cotisations additionnelles, et cela aurait le très grand avantage de ne pas entamer les réserves en cause. Mais je laisserai à M. le rapporteur général le soin de revenir, dans les lois de finances ultérieures, sur le prélèvement que vous souhaitez, car il s'agirait alors d'une taxe parafiscale !

Pourquoi ce financement est-il contraire à la Constitution ?

Vous vous en remettez, pour la fixation du taux, à un décret. Ce n'est pas possible, parce que c'est une imposition et que, aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi doit fixer le taux des impositions de toutes natures, leur assiette – elle est, elle, parfaitement définie : c'est le produit des cotisations et des primes additionnelles pour risques naturels majeurs – et le mode de recouvrement, que vous ne prévoyez pas.

Voilà deux risques d'inconstitutionnalité que la commission des lois, par ses amendements, vous proposera de conjurer afin que votre texte puisse être adopté.

Nous allons ainsi proposer 2,50 p. 100, comme vous le demandez, pour cette année, et nous proposerons que, chaque année, à partir de 1996, la loi de finances fixe ce taux de façon à vous donner plus, s'il faut plus, et à vous donner moins, si cela se révélait possible.

En tout état de cause, nous pensons que cela doit être prévu par la loi, de même que la loi doit fixer les conditions de recouvrement.

Alors, soyons honnêtes, monsieur le ministre, dans un premier temps, tous ces arguments nous avaient incités à repousser l'ensemble du projet de loi.

Nous ne l'avons finalement pas fait, pour plusieurs raisons.

D'abord, parce que vous êtes le premier des ministres de l'environnement – je le dis parce que je le pense, mais je ne suis pas mandaté pour cela par la commission des lois, même si c'est ce qui m'a amené à plaider contre le

rejet devant elle – à tenter de prendre le problème de l'environnement à bras-le-corps et à aller, enfin, de l'avant. Tout ce texte le prouve, et M. le rapporteur au fond l'a confirmé tout à l'heure, avec l'autorité et la compétence qui sont les siennes.

Si nous sommes d'accord pour résoudre le problème posé, nous ne pouvons néanmoins pas faire autre chose que de revoir la rédaction de vos articles 10, 11 et 12 constituant ce chapitre I^{er} du titre II.

Nous vous proposerons donc l'article 10 suivant : « Sans préjudice des dispositions prévues aux articles L. 131-2-6^e et L. 131-7 du code des communes » – les pouvoirs des maires ne sauraient, bien entendu, disparaître sous le prétexte qu'il s'agit de risques naturels majeurs prévisibles – « lorsqu'un risque naturel majeur prévisible » – gardons-nous bien de préciser lequel, que les gouvernements en fassent leur affaire compte tenu des crédits dont ils disposeront – « menace gravement des vies humaines, les biens exposés à ce risque doivent être expropriés par l'Etat dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

Pour quelle raison proposons-nous cette rédaction ? M. le ministre m'a dit – je crois que je peux en faire état, je n'ai aucune raison de le cacher – qu'il était, à l'origine, disposé lui aussi à avoir recours à l'expropriation. Mais il a ajouté que le Conseil d'Etat avait considéré que le cas des risques naturels qui menacent des vies humaines ne constituait pas actuellement un cas d'utilité publique prévu par la législation en vigueur.

Je vous ai répondu : « Mais il n'y a qu'à le prévoir dans la loi ! » Vous m'avez alors répliqué que vous ne vouliez pas spolier les gens que vous allez évacuer en les expropriant. Vous avez tout naturellement évoqué le cas de la Séchilienne, où aucune transaction n'est intervenue en cinq ans parce que la falaise pouvait s'effondrer et que, par conséquent, les terrains ne valaient rien.

Voilà pourquoi la commission des lois a prévu, dans la rédaction qu'elle vous propose, la phrase suivante : « Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. »

Le problème est donc ainsi, lui aussi, réglé. Vous disposez d'un texte clair, d'un texte simple qui, tout en vous assurant la maîtrise de la situation, n'est plus contestable au regard de la Constitution.

Le renvoi au code de l'expropriation présente, en outre, de nombreux autres avantages.

En effet, ce dernier donne et précise avec une extrême rigueur la procédure d'expropriation, procédure qui, depuis que ce code existe, a subi avec succès l'épreuve du temps.

Le code prévoit aussi que l'utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'Etat. Mais, s'il y a urgence et si les conclusions du commissaire ou de la commission chargée de l'enquête publique sont favorables, elle peut être déclarée par simple arrêté ministériel, voire par simple arrêté préfectoral, ce qui fait gagner beaucoup de temps.

Le code de l'expropriation prévoit, de surcroît, une procédure d'extrême urgence dans ses articles L. 15-6 à L. 15-8.

Le code prévoit le relogement, une indemnité de réemploi, une indemnité de déménagement, etc.

Enfin, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit encore un droit de préemption pour les anciens propriétaires si l'Etat revend.

Et, pour répondre à votre seconde préoccupation, monsieur le ministre, nous précisons que, pour la détermination des indemnités, il ne sera pas tenu compte de l'existence du risque majeur naturel prévisible en cause.

Voilà pour le premier de nos trois amendements.

Le deuxième a trait au financement des indemnités d'expropriation, c'est-à-dire à ce fonds de prévention des risques naturels majeurs prévisibles.

Nous fixons par la loi, pour 1995, à 2,5 p. 100, comme vous le demandez, le taux du prélèvement dû par les compagnies d'assurance sur les primes qu'elles encaissent, dans le cadre de la loi de 1982, pour les risques majeurs naturels.

Mais nous ajoutons – ce qui semble ne pas avoir été accepté par la commission saisie au fond, elle le dira le moment venu – que, pour les années ultérieures, le taux sera fixé chaque année dans la loi de finances.

S'il n'y a que cela pour nous séparer, je me rallierai à la position de M. Le Grand, car je ne peux pas être en conflit avec lui pour si peu, compte tenu des conditions dans lesquelles nous avons travaillé. J'exposerai d'ailleurs, le moment venu, que c'est finalement sans aucun intérêt.

Quoi qu'il en soit, l'important, c'est que le taux soit fixé par la loi et non par un décret, ce qui est contraire à l'article 34 de la Constitution.

Ensuite, nous prévoyons, toujours par la loi, les modalités de recouvrement, à savoir celles de la taxe sur les conventions d'assurance.

Les trois conditions de l'article 34 sont ainsi remplies : le taux, l'assiette – elle était déjà prévue par le projet de loi – et les modalités de recouvrement sont bien fixés par la loi. Il n'y a donc plus d'inconstitutionnalité et, au-delà, nous vous donnons de la souplesse : nous disons, en effet, ce que vous ne dites pas – vous êtes trop timoré dans cette affaire, monsieur le ministre ! – à savoir que l'Etat pourra faire des avances à ce fonds.

Je reviens à la Séchilienne, qui vous empêche de dormir, à bon droit. Vous m'avez dit : « Je sais bien qu'il sera impossible d'exproprier les 149 maisons concernées en une seule fois, mais j'aurais déjà l'esprit plus en paix si je pouvais procéder à certaines d'entre elles et si j'avais programmé les autres. »

Moi, monsieur le ministre, à votre place, je n'aurais jamais l'esprit en paix avant que la dernière ne soit expropriée. Aussi est-ce en songeant à votre nécessaire quiétude que nous avons prévu que l'Etat pourrait faire des avances au fonds.

Encore faut-il, me direz-vous, que la loi l'y autorise !

Alors, comme l'Etat y sera aussi autorisé par une disposition législative et qu'il saura que le financement du fonds sera assuré chaque année par le prélèvement, on ne voit pas ce qui pourrait l'empêcher de vous consentir, monsieur le ministre, les avances dont vous avez besoin pour exproprier toute la Séchilienne en une seule fois ! Et, comme ces avances n'ont pas le caractère de recettes, elles ne sont pas soumises aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, laquelle prohibe toute affectation de recettes de l'Etat en dehors d'une loi de finances.

Comme le prévoit le projet de loi, la gestion du fonds serait confiée à la Caisse centrale de réassurance – c'est une très bonne idée – qui gère déjà d'autres fonds du même type, comme le Fonds national de garantie des calamités agricoles. Encore faut-il préciser que les frais exposés par la Caisse pour cette gestion seront imputés sur le fonds.

Tel est le quadruple objet du deuxième amendement proposé par votre commission des lois.

Après avoir quelque peu malmené votre texte, parce qu'il le mérite – excusez-moi de vous le dire, monsieur le ministre, avec toute la certitude qui m'anime mais aussi avec toute la courtoisie que je vous dois – j'ai ainsi essayé de vous donner rapidement l'outil que vous m'aviez expliqué souhaiter détenir rapidement.

Enfin, la commission des lois vous propose, par un troisième amendement, une nouvelle rédaction de l'article 12 pour prévoir la présentation au Parlement d'un rapport annuel sur la gestion du fonds. Ce rapport, qui sera annexé à la loi de finances, assurera l'information de la représentation nationale sur l'utilisation du prélèvement et sur les expropriations réalisées.

Dans cette affaire, le rôle du Parlement n'est pas de se décharger de ses responsabilités sur le Gouvernement, mais de les prendre en vous donnant un outil aussi parfait que possible.

Dès lors que des vies humaines sont en danger, il ne faut pas que l'on puisse reprocher au législateur d'avoir commis un texte qui ne permette pas au Gouvernement d'agir, un texte qui comporte, pour lui, des contraintes qui l'empêchent de l'utiliser.

La dernière disposition que nous vous proposons, enfin, prévoit un décret en Conseil d'Etat pour déterminer les modalités d'application de ce chapitre I^{er} du titre II.

Tels sont, monsieur le ministre, trop longuement résumés – pardonnez-moi, mais j'ai été saisi du texte tardivement, et l'on a toujours du mal à élaborer une synthèse lorsqu'on ne dispose que de très peu de temps – les trois amendements que nous soumettons à votre examen.

Je souhaite que vous reteniez du travail de la commission des lois qu'elle n'a eu qu'un souci : permettre au Sénat de répondre à votre appel en votant, sans arrière-pensée, un texte qui soit, sur le plan juridique, parfaitement construit, qui ne contienne plus de dispositions contraires à la Constitution – il y en avait au moins cinq dans le projet de loi, c'était tout de même beaucoup ! – et qui vous donne plus de souplesse que vous-même ne paraissiez oser en demander. (*Applaudissements sur les traverses du RDE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Dupont, rapporteur pour avis.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Monsieur le ministre, à l'instar des rapporteurs qui m'ont précédé, je tiens à vous remercier des conditions dans lesquelles vous nous avez permis d'étudier votre projet. M. Jean-François Le Grand, rapporteur au fond, a déjà bien avancé dans l'examen du titre III, dont la commission des affaires culturelles est saisie, M. Etienne Dailly s'étant exprimé, lui, dans un exposé dont je salue la qualité et la clarté, sur un autre titre.

La commission des affaires culturelles a été saisie pour avis des dispositions relatives à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels.

L'évolution des espaces naturels constitue en effet un aspect majeur du cadre et de la qualité de vie de nos concitoyens ainsi qu'un élément essentiel de notre patrimoine ; à ce dernier titre, elle devait appeler l'attention de notre commission.

Il s'agit incontestablement d'un enjeu majeur. Il faut rappeler que les espaces naturels dont nous allons parler ne sont pas les quelques sommets de haute montagne qui

resteraient libres de tout aménagement. Ils couvrent, en fait, 95 p. 100 des 55 millions d'hectares du territoire métropolitain et sont constitués principalement de terres agricoles ou boisées aussi bien que de friches, pelouses, roches et eaux, qui n'occupent, quant à elles, que 10 p. 100 du territoire national.

Nous nous trouvons ainsi en face d'une immense zone dont la diversité géographique, touristique, floristique et paysagère est extrême.

Il faut avoir à l'esprit que 90 p. 100 de cet espace a une fonction productive. L'agriculture et la forêt y sont largement prioritaires, je viens de le dire : la surface agricole utile couvre plus de la moitié du territoire, et la forêt près de 30 p. 100.

L'évolution de l'économie agricole a donc des conséquences très directes sur l'évolution des espaces naturels. La spécialisation régionale des productions, la mécanisation et la standardisation des constructions agricoles modèlent nos paysages.

Ces évolutions se conjuguent avec les progrès continus de l'urbanisation et des infrastructures.

Des enjeux à la fois écologiques et sociaux apparaissent alors. Il faut conserver aux citoyens des espaces verts, des zones de loisirs, protéger les espaces sensibles situés à proximité des zones en voie d'urbanisation, tenter d'imprimer à celles-ci une logique respectueuse de la qualité du cadre de vie et assurer une transition plus harmonieuse entre ville et campagne.

La puissance publique éprouve des difficultés à gérer de façon dynamique ces différents enjeux et les conflits sous-jacents. Cette gestion, à laquelle toutes les collectivités participent peu ou prou dans l'exercice de compétences souvent enchevêtrées, amène à distinguer deux catégories d'espaces naturels : les espaces exceptionnels, les hauts-lieux, dont la protection est assurée par toute une gamme d'instruments juridiques rigoureux, et les paysages de « droit commun », les espaces quotidiens en quelque sorte, ce que j'appelais à l'automne dernier les paysages « banals », dont l'évolution est infléchie essentiellement par le droit de l'urbanisme et par celui de l'aménagement rural.

Les préoccupations de protection ne sont pas absentes de la gestion de ces espaces quotidiens. Depuis que le code de l'urbanisme a prévu, en 1958, la possibilité de refuser le permis de construire en cas de risque d'atteinte au paysage naturel ou urbain, les différents régimes juridiques qui forment le droit de l'urbanisme sont de plus en plus imprégnés du souci de préserver la qualité des espaces naturels et des paysages.

Il n'en demeure pas moins que leur gestion est surtout fonctionnelle, avant que d'être esthétique : le paysage est, pour l'essentiel, le résultat de l'équilibre établi dans un lieu donné et à un moment donné entre l'homme, la nature et l'espace, en fonction de l'évolution de l'activité économique, des techniques, des modes de production, et des échanges.

Il ne peut, bien sûr, en être autrement, mais un équilibre meilleur entre mise en valeur et préservation du milieu doit être recherché : le laisser-aller général, la banalisation des terroirs agricoles, le mitage urbain, la détérioration des entrées des villes, le désordre des zones d'activité ne peuvent se poursuivre au même rythme.

Le projet de loi comporte, à l'égard de ces espaces quotidiens, quelques mesures utiles que la commission des affaires culturelles a souhaité renforcer dans un domaine particulièrement sensible ; je m'en expliquerai dans un instant.

Les espaces quotidiens sont pris en compte dans les articles 22 à 25 du projet de loi, qui instituent, d'une part, un inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels, inventaire accompagnée d'un rapport d'orientation, et, d'autre part, un inventaire régional du patrimoine paysager.

L'inventaire départemental ne fait que recenser les régimes de protection d'espaces sensibles institués dans le département. Seul le rapport d'orientation qui l'accompagne est susceptible d'avoir une portée dynamique et de prendre en compte les problèmes que pose la gestion de l'ensemble des espaces naturels.

Quant à l'inventaire régional, il a une fonction de connaissance scientifique, qui lui confère un intérêt certain.

Les articles 22 à 25 du texte ont ainsi le mérite de dépasser, dans une certaine mesure, la démarche traditionnelle de protection des seuls espaces exceptionnels pour envisager la gestion de l'ensemble des espaces naturels. Ils le font cependant selon une logique de répartition des compétences un peu ambiguë qu'il conviendra de clarifier. C'est le sens de la plupart des amendements que je présenterai au nom de la commission.

Le reste du titre III est consacré aux espaces exceptionnels et protégés, dans une succession de dispositions très diverses qui vont de l'habilitation des agents des réserves et des parcs nationaux marins à rechercher et à constater certaines infractions – c'est l'article 26 – à l'extension du champ d'application de la taxe de séjour – c'est l'article 36.

Aux yeux de la commission, ces dispositions renforcent le contenu et la cohérence de la législation existante de façon limitée mais pragmatique et utile.

La commission des affaires culturelles a approuvé cette démarche, sans doute plus efficace que le montage de grandes synthèses législatives, dont on constate parfois à l'usage l'insuffisant réalisme, spécialement dans des matières telles que la protection et la gestion des espaces naturels. Plusieurs codes s'y rencontrent en effet et les heurts de sensibilité ainsi que les conflits d'usage y sont fréquents.

C'est dans le même esprit de pragmatisme et d'efficacité que la commission s'est intéressée à une catégorie particulièrement exposée d'espaces quotidiens, les entrées de ville, et a adopté, sur ma proposition, un amendement tendant à insérer un article additionnel dont le dispositif nous a paru susceptible d'encourager les communes à réfléchir au problème et à mettre en œuvre des solutions.

Chacun est sensible à l'urbanisation linéaire qui s'étend le long des routes de France et les transforme en rues. Le constat est bien connu : urbanisme lâche, qualité architecturale le plus souvent absente, paysagement des parkings généralement inexistant, alors que les centres-villes et les centres-bourgs sont l'objet de tous les soins.

Cette situation crée une disparité qui altère l'image de nos cités.

Chacun sera sensible à ses conséquences. Je pense essentiellement à la qualité du cadre de vie de nos concitoyens, mais aussi aux incidences économiques que peut avoir sur l'activité touristique la dégradation des entrées de ville. Leur caractère désordonné sera de plus en plus un handicap, à cet égard, et la concurrence entre communes risque, à l'avenir, d'être arbitrée autant par la qualité des abords que par celle de centres historiques le plus généralement restaurés, mis en valeur et souvent, bien sûr, très beaux.

L'évolution des entrées de ville apparaît ainsi comme un enjeu majeur.

Au moment où, partout en France, on fait des efforts d'équipements routiers importants afin de mieux aménager le territoire, il faut préserver l'avenir et réfléchir à l'image que nous voulons donner aux touristes de la France et de ses paysages.

Il faut éviter que l'urbanisation désordonnée des entrées de ville ne s'étende à l'ensemble de la France, car il est bien évident que même les paysages ruraux, ainsi que les entrées de nos petites agglomérations ou de nos bourgs sont menacés par le phénomène. Les terrains y sont moins chers et les prescriptions architecturales moins lourdes que dans les centres.

Les commerçants des centres-villes ont d'ailleurs souvent attiré mon attention sur le fait que, s'ils eux avaient à subir les prescriptions architecturales de ceux qui, à bon droit, en ont la responsabilité, d'autres pouvaient faire tout et n'importe quoi à l'extérieur des villes et que c'était là une distorsion de concurrence qui leur était préjudiciable.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur. Très juste !

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. En outre, le laisser-faire est trop fréquent le long d'axes routiers où la prolifération indiscrète d'enseignes publicitaires brouille la signalisation routière et constitue un sérieux obstacle à la circulation.

En examinant ces problèmes dans le cadre de la mission sur les entrées de ville que vous m'avez confiée, monsieur le ministre, avec M. le ministre de l'équipement, j'ai acquis quelques convictions.

Tout d'abord, il me paraît clair que de nombreuses villes sont soucieuses d'améliorer les choses. Certaines se sont d'ailleurs dotées des moyens de réflexion nécessaires à la qualité de l'urbanisme et sont attentives à la qualité de leurs accès.

Il y a donc lieu de les aider par des politiques contractuelles. De fait, un large éventail d'instruments à mettre en œuvre est d'ores et déjà disponible.

Tous les exemples que j'ai vus, en France comme à l'étranger, démontrent que la réussite tient avant tout à une étude préalable du développement de la ville ; c'est indispensable à la bonne gestion de ce développement.

Deuxième réflexion : comment arrêter l'extension du phénomène ? Ici, la loi a un rôle à jouer, en incitant les communes à faire usage des moyens réglementaires dont elles disposent.

L'amendement adopté par la commission des affaires culturelles tend à insérer dans le projet de loi une mesure de sauvegarde garantissant le respect d'une réglementation communale spécifique destinée à assurer le long des principaux axes non encore urbanisés la qualité de la construction, de l'aménagement et de l'urbanisation.

En proposant au Sénat l'adoption de cet amendement, la commission des affaires culturelles a souhaité que le législateur manifeste son attention à l'égard du problème des entrées de ville, qu'il délivre aux communes, dont l'action est essentielle à cet égard, un signal clair, qu'il ajoute, enfin, au régime existant de gestion des espaces quotidiens un élément qui leur faisait défaut et qui renforce, dans le même temps, le contenu du projet de loi qui nous est soumis.

Finalement, monsieur le ministre, le titre III comportera, pour la commission, trois grands chapitres : la création des premiers outils d'une politique du paysage, qui est une bonne décision, car nous en manquons ; une cohérence plus grande donnée à tous les textes qui

régissent l'ensemble du droit de l'environnement ; enfin, ma proposition, qui tend à améliorer les paysages quotidiens de notre pays et à faire réfléchir sur la situation des entrées de ville.

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle proposera, la commission des affaires culturelles a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du titre III du projet de loi relatif à la protection de l'environnement. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République : 54 minutes ;

Groupe socialiste : 43 minutes ;

Groupe de l'Union centriste : 42 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : 35 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et européen : 26 minutes ;

Groupe communiste : 21 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Delevoye.

M. Jean-Paul Delevoye. Monsieur le ministre, l'impression que les élus locaux que nous sommes retirant de l'examen attentif de votre projet est qu'il contient des avancées très significatives. Vous affirmez un certain nombre de principes concernant non seulement la protection et la mise en valeur, mais aussi la remise en état de l'environnement et vous estimez qu'il y va de l'intérêt général. Ces principes méritent effectivement d'être énoncés. Un certain nombre de régions et de collectivités locales y sont très attachées.

Au titre I^{er}, le point de savoir s'il fallait ou non développer la participation du public et des associations en matière d'environnement pouvait faire naître une certaine émotion chez les élus.

Certains pouvaient considérer que cela constituait un alourdissement des dossiers ou un frein. Vous, vous affirmez avec détermination qu'il s'agit d'une méthode moderne de gestion des affaires publiques. Je vous en donne personnellement acte.

Il est évident que, aujourd'hui, plus on passe de temps en amont des projets à étudier leurs conséquences, plus on associe les personnes directement concernées, plus on gagne du temps dans l'exécution desdits projets.

Aujourd'hui, nous sommes quelquefois navrés devant des situations bloquées qui engendrent des coûts et des surcoûts, à la grande insatisfaction de tous.

Nous nous réjouissons donc de la mise en place de cette commission nationale du débat public. L'une de nos interrogations est de savoir si nous pourrions bénéficier d'un dispositif similaire à l'échelon régional ou départemental pour des projets à caractère régional ou départemental.

A propos de l'article 3, relatif aux enquêtes publiques, nous attirons votre attention, monsieur le ministre, sur la qualité des commissaires enquêteurs. Loin de moi l'intention de faire leurs procès, mais un certain nombre de problèmes nés à l'occasion d'enquêtes publiques ont tenu au fait que les commissaires enquêteurs n'avaient pas toujours les compétences requises pour suivre les dossiers dont ils étaient chargés.

La commission proposera un amendement en ce sens : nous le soutiendrons.

Une des fortes avancées de ce texte c'est l'intégration, dans le cahier des charges, des contraintes de protection de l'environnement. Cela va, à notre avis, dans la bonne direction.

Le conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie traduit votre souci de globalisation, de cohérence et de simplification. Nous rendons hommage à votre approche pragmatique et à votre volonté de mettre en place des instances de concertation, de réunion. En effet, de façon générale, nombre d'organismes se côtoient, mais ne se parlent pas.

Il en est de même avec l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels.

Il conviendra cependant – nous entendons un certain nombre d'élus locaux se manifester en la matière – de veiller attentivement, dans la composition de cet organisme, à l'équilibre entre les différents acteurs afin d'éviter la neutralisation et l'immobilisme, de même que des avis quelquefois trop irréalistes qui ne seraient pas respectés.

Le titre II constitue une avancée importante en matière de prévention des risques naturels. Avec détermination et courage, vous vous dotez, monsieur le ministre, d'un fonds permettant de régler des problèmes qui, aujourd'hui, n'ont pas de solution et qui placent quelquefois les élus locaux dans des situations particulièrement difficiles.

Je salue le travail de la commission des lois et de son rapporteur pour avis, M. Dailly, qui a permis de revenir à la procédure d'expropriation, ce qui clarifie, sur le plan juridique, les actions proposées et élimine les contentieux qui nous préoccupaient, et d'intégrer les biens particuliers, ainsi que les biens communaux, fonciers bâtis ou non bâtis, sans léser les intérêts particuliers et en luttant contre toute tentative de spéculation.

Je remercie la commission des affaires économiques de proposer la suppression de la responsabilité des communes en cas de délivrance de permis de construire dans les zones à risques. Cette interdiction doit être opposable aux tiers et, par le biais d'un porté à connaissance, entraîner la modification des documents d'urbanisme.

S'agissant du titre III, nous sommes favorables à l'instauration d'une taxe pour financer la conservation des espaces sensibles, mais peut-être faudrait-il étendre celle-ci à tous les visiteurs des parcs méritant d'être rénovés et pas seulement à ceux qui empruntent les voies de navigation.

Il est évident que ce texte, dans son architecture globale, constitue une avancée non négligeable en matière de protection du patrimoine et de soutien d'une politique d'environnement. Mais il reste un point dur dans la discussion : la politique des déchets.

L'article 37 du projet de loi prévoit le transfert des compétences en matière de politique des déchets aux départements. Nous souhaitons livrer à votre réflexion la grande interrogation des élus locaux. Il nous apparaîtrait préférable, au lieu de transférer la compétence aux départements, de la laisser à l'Etat et de permettre aux départements, qui souhaiteraient l'exercer, de faire un appel à compétences, car nous craignons que, dans certains cas, la situation ne soit bloquée.

En effet, actuellement, sans transfert de compétences, de nombreuses actions ont été menées en matière de traitement et d'élimination des déchets.

Le point dur, vous le savez, monsieur le ministre, concerne la taxe sur les déchets. Vous proposez de la porter de vingt francs à cinquante francs la tonne, ce qui, avec les frais de gestion et la TVA, représente une augmentation encore plus forte.

Vous indiquez que cela est rendu nécessaire pour rendre dissuasive la mise en décharge, en faisant un parallèle avec l'agence de l'eau.

Il faut ramener le débat à sa juste mesure. Il suffit de doter l'ADEME d'un budget convenable, soit quelque 900 millions de francs.

D'abord, convient-il d'augmenter le budget de l'ADEME ? Est-ce utile ? Ma réponse est oui. Les élus locaux ont besoin d'une instance qui, avec quelque recul, leur permette de rendre les arbitrages entre les différents traitements qui leur sont proposés et de procéder à une analyse scientifique des solutions qui sont préconisées par un certain nombre d'opérateurs.

Ensuite, faut-il financer cette augmentation de budget par une taxe sur les décharges ? Je suis très réservé à propos de cette solution, et ce pour plusieurs raisons.

Première raison, l'augmentation de la taxe est-elle dissuasive ?

La loi fixe un terme à l'utilisation des décharges en l'an 2002. La dissuasion existe donc déjà. En conséquence, ou bien nous estimons que nous serons incapables de respecter la loi en 2002, et dans ce cas il faut augmenter la taxe ; ou bien nous estimons que la loi sera respectée, et alors il n'est pas besoin de dissuasion supplémentaire.

Deuxième raison, vous pénalisez les traitements déjà engagés par un certain nombre de collectivités qui sont encore obligées, parce que leurs investissements ne sont pas opérationnels, d'utiliser les décharges : elles paient aujourd'hui deux fois.

Troisième raison, soyons attentifs les uns et les autres à l'augmentation des coûts liés à l'environnement et à la capacité de retournement de l'opinion contre la politique de l'eau ou contre la politique des déchets lorsqu'elle estimera qu'un certain nombre de prix atteignent un seuil intolérable.

Quatrième raison, nous aurions aimé que la discussion avec l'Etat soit globalisée pour qu'en contrepartie de l'augmentation de la taxe le taux de la TVA soit réduit. En effet, nous allons engager plus de 100 milliards de francs d'investissements, ce qui, avec les frais de fonctionnement annexes, va augmenter de façon considérable les recettes fiscales de l'Etat. Il est donc clair que, si nous voulons minimiser la contribution de l'utilisateur au financement, un abaissement du taux de la TVA ne réduirait sensiblement pas les recettes fiscales de l'Etat.

Cinquième raison, vous comparez le budget de l'ADEME au financement de l'Agence de l'eau.

Je partage votre analyse, mais la taxe perçue par l'Agence de l'eau frappe la totalité des mètres cubes d'eau utilisés, et ce pour financer une politique d'assainissement et de remise en état des canalisations d'eau potable.

En parallèle, pourquoi ne taxer que les déchets traités en décharge et non pas tous les déchets ? Dans cette hypothèse, nous pourrions imaginer une augmentation très importante de la taxe, dès 1997, 1998 ou 1999, quelques années avant 2002, pour effectivement mettre en place une dissuasion forte et accélérer la suppression des décharges.

Vous proposez - refusant cette solution - un étalement dans le temps de l'augmentation de cette taxe. Je m'interroge sur la cohérence de cette proposition par rapport à vos objectifs.

En effet, les schémas départementaux de traitement et d'élimination des déchets vont quasiment tous paraître dans l'année ou les deux années à venir et, si nous voulons que l'ADEME ait un très fort effet incitatif pour la mise en application des solutions arrêtées dans les schémas départementaux, c'est tout de suite qu'il nous faut augmenter le budget de l'ADEME et non pas dans cinq ans.

Si vous financez l'ADEME avec une taxe sur la mise en décharge des déchets et si les textes prévoient une très forte diminution des déchets puisque, en 2002, il ne devrait plus y avoir en décharge que les déchets ultimes, cela signifie que, dans votre esprit, vous acceptez une baisse très forte du budget de l'ADEME dans un délai relativement bref, c'est-à-dire moins de cinq, huit ou dix ans.

Il nous faut donc réfléchir au financement du budget de l'ADEME et évaluer attentivement notre capacité à financer la totalité du traitement des déchets pour pouvoir soutenir l'effort que vous souhaitez voir assumer par les collectivités territoriales dès les deux ou trois prochaines années, ce qui ne semble pas être le cas avec la solution que vous nous proposez.

Monsieur le ministre, en conclusion, je tiens à souligner que votre projet de loi contient des avancées significatives en matière de protection de l'environnement.

Il ne faudrait pas que les dispositions relatives au financement de l'ADEME et à la taxe sur les déchets soient l'arbre qui cache la forêt. Il ne faudrait pas que cet aspect négatif du texte qui suscite l'émotion de nombre d'élus locaux, de maires qui se voient aujourd'hui incapables d'expliquer à leurs administrés l'augmentation brutale de cette taxe sur les mises en décharge, cache toute la qualité d'un projet de loi auquel nous attachons par ailleurs une grande importance pour notre pays (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Cartigny.

M. Ernest Cartigny. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, Stockholm, 1972, Rio, 1992 : en vingt ans, le monde a changé ; la France aussi. Notre produit national brut augmentait de 55 p. 100, notre consommation d'énergie de 40 p. 100, les surfaces agricoles remembrées doublaient et la production d'énergie nucléaire était multipliée par 50.

Dans le même temps, la population active agricole diminuait de 45 p. 100 et le transport des marchandises par le rail de 20 p. 100.

La France n'a décidément plus le même visage et la problématique qui nous est chère, « environnement et développement », n'intéresse plus exclusivement les seuls pays en développement.

Toutes ces évolutions ont considérablement pesé sur notre environnement.

Fort heureusement, les Français ont pris conscience des enjeux que ces évolutions représentent et beaucoup se sont regroupés. Des lois furent votées et un des premiers ministères de l'environnement au monde fut créé. Ce n'était encore qu'un secrétariat d'Etat, avec M. Robert Poujade, mais c'était déjà un événement.

Des outils de protection, de gestion des espaces et des espèces apparurent ; d'importants efforts de dépollution furent entrepris, tandis que se développaient ce que l'on

appelle aujourd'hui les éco-industries. Vingt ans après, en 1992, M. Brice Lalonde disposait enfin d'un vrai ministère de l'environnement.

Beaucoup reste à faire. Mais la voie choisie est la bonne, c'est celle de la raison, de la mesure et de la concertation.

Certes, la Terre n'attend pas, mais elle est avant tout la Terre des hommes. Nous avons choisi de la respecter sans pour autant sacrifier nos espérances en un mode de vie toujours meilleur.

Beaucoup reste à faire et nous vous y aiderons, monsieur le ministre.

Trop de paysages sont encore massacrés ; le bruit demeure une nuisance très durement ressentie.

La qualité de l'air, le traitement des déchets et l'épuration des eaux, certes constamment améliorés, méritent encore toute notre attention.

Risques nouveaux diffus et dilués, pollutions nouvelles, conséquences de l'intensification de nos productions, mais aussi nouvelles dimensions de l'environnement, des problèmes nouveaux et localisés comme les pluies acides, et d'autres, planétaires, sont apparus : la biodiversité et l'effet de serre.

Parallèlement et du fait de la mondialisation de l'économie, s'est confirmée la nécessité d'approcher de manière concertée les problèmes d'environnement afin de ne pas entraver le jeu de la concurrence.

Certes, la Communauté européenne trace le cadre où s'inscrit notre politique d'environnement.

Nous ne privilégierons cependant aucune instance internationale, car toutes sont maintenant appelées à jouer un rôle mondial : la protection de l'environnement a, par définition, un champ qui dépasse les frontières et les continents.

A ce stade du développement de politiques d'environnement approfondies et développées, une seconde prise de conscience s'est produite : après les croisés de l'écologie, les Etats se sont engagés.

La France, son Parlement, ses gouvernements ont réfléchi tour à tour, établi des objectifs, proposé des réformes législatives et institutionnelles, mis en œuvre des moyens et conduit d'ambitieuses politiques.

La France, au sein des instances internationales, s'est affirmée dans le rôle le plus ambitieux qui soit pour la défense de l'environnement. Réaliste, elle doit plus que jamais participer à la création d'une impérative et inévitable obligation de solidarité, unique condition d'un développement respectueux de notre environnement.

Il y a encore l'obligation d'admettre l'étroite interdépendance des problématiques de l'environnement et du développement économique et social, gage de la prise en considération de dossiers comme le changement climatique ou la diversité biologique.

Cette vision cependant n'occultera pas la dimension régionale ni le renforcement des liens qui unissent des Etats voisins dans une communauté de conscience et de défense, une « région écologique ».

L'attention ne sera pas non plus détournée des problèmes spécifiques des pays en voie de développement ni d'une nécessaire reconsidération des effets du système économique et financier international.

La France, toujours, fut à l'origine de l'exploration de pistes qui se présentaient pour la mobilisation des ressources en faveur du développement durable et de l'environnement.

En 1948, à Fontainebleau était créée l'Union internationale pour la conservation de la nature ; était encore mis en place le fonds de l'environnement mondial de la Banque mondiale, étaient lancés le premier programme « l'homme et la biosphère » et l'initiative pour la préservation de l'Antarctique.

Mes chers collègues, la contribution de la France est un exemple qu'il nous importe de voir prolongé et amplifié.

Nos collectivités territoriales ne sont d'ailleurs pas en reste et une coopération décentralisée ne doit pas cesser de se développer. Il faut construire une relation agriculture-environnement et corriger les inégalités constatées entre les collectivités, entre celles qui peuvent ou ne peuvent pas, celles qui veulent ou ne veulent pas œuvrer pour la protection de l'environnement.

Répétons-le, monsieur le ministre, comme le disait le président Georges Pompidou, « sauver la nature, c'est sauver la nature habitée et cultivée ».

Protection de l'environnement et préservation de notre patrimoine sont bel et bien au cœur d'un débat que nous suivrons prochainement, celui de l'aménagement du territoire, du rééquilibrage du territoire et de la revitalisation du monde rural.

Analyser et comprendre les mécanismes qui ont animé les évolutions de notre société, telle doit être notre démarche.

Agir, solides sur nos deux bases : une société dont les individus et les groupes prennent chacun leurs responsabilités, et un Etat employant avec efficacité ses ressources et son autorité.

Civisme collectif, administration vigilante, associations réalistes, entreprises conscientes de leurs responsabilités, tels sont les gages d'un environnement satisfaisant.

Ce chemin, nous l'emprunterons enfin par un réel effort de synthèse, évitant par-dessus tout la dispersion.

Je crois, monsieur le ministre, que c'est ce que vous nous proposez : actualiser et ajuster aux données nouvelles les instruments d'application et les modalités d'action de votre politique ; organiser la répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités territoriales ; renouveler la vision des rapports entre l'Etat et tous les acteurs socio-économiques ; enfin, améliorer la protection de l'environnement pour ce qui concerne la participation des tiers en matière d'environnement, la prévention des risques et des pollutions, ainsi que la gestion des déchets.

S'agissant de la prévention des risques, vous nous proposez un dispositif destiné notamment à permettre à l'Etat d'imposer le déplacement de populations menacées. Pour être applicable, il mérite aujourd'hui que la Haute Assemblée l'étudie avec la plus grande attention. M. Dailly en a d'ailleurs souligné l'impérieuse nécessité, voilà quelques instants.

Afin d'atteindre vos objectifs, vous nous proposez trois axes d'action.

Il s'agit, en premier lieu, d'opérer une classification des compétences au moyen de transferts limités de responsabilités de l'Etat aux départements et aux régions. Mais vous le savez, certains élus locaux auraient souhaité que certaines d'entre elles restent gérées par l'Etat !

En second lieu, il s'agit de simplifier et de moderniser certaines institutions et procédures du droit de l'environnement, ce que nous ne pouvions qu'appeler de nos vœux.

Enfin, il s'agit de renforcer les moyens financiers pour la protection et la gestion de l'environnement. Là aussi, certains élus souhaiteraient vous voir prêter une attention particulière à toute hausse des prélèvements qui ne serait pas adaptée à un rythme raisonnable.

Certes, monsieur le ministre, nous progressons, et je souhaite que vous nous le confirmiez. Sans doute eussiez-vous pu faire davantage en réaffirmant que l'environnement c'est véritablement l'affaire de tous. Sans doute considérez-vous que cela va de soi mais, à mon avis, les enjeux qu'il révèle, nécessitent d'être à nouveau précisés.

En premier lieu, l'enjeu de la démocratie, de l'instauration d'un véritable dialogue avec les populations, propre à faire disparaître cet inquiétant décalage entre les attentes de nos concitoyens et les réponses sectorielles de l'administration.

En second lieu, un enjeu d'ordre économique qui nous permet d'affirmer que d'ores et déjà l'environnement est au centre d'un nouveau système industriel et détermine de manière décisive les grandes orientations et les choix majeurs. Sans doute devrions-nous accompagner davantage ces mutations par des politiques actives et nous efforcer d'imposer des règles du jeu internationales.

Monsieur le ministre, nous sommes en présence d'un contexte nouveau où la recherche et le développement, sont fondamentaux, et il me semble que les informations qui sont diffusées à ce propos ne révèlent pas une activité à la hauteur de nos espérances.

Qu'en est-il notamment, pour la gestion des déchets, de l'excellent projet développé par le CEA et relatif à la pyrolyse ?

Enfin, je rappellerai l'enjeu de l'internationalisation, qui caractérise la problématique de l'environnement, transformant les politiques nationales et leur échelle et devant nous conduire, pour ce qui concerne, par exemple, la Méditerranée, à assumer encore plus nos responsabilités.

A cet égard, ne devrions-nous pas nous inquiéter du peu de cas qui est fait du programme Plan bleu, celui-là même qui réunit autour de la France tous les Etats du bassin méditerranéen ?

Monsieur le ministre, comme je le faisais remarquer voilà quelques instants, nous devrions privilégier ces communautés de défense, ces régions écologiques, faire que la France ne se détourne pas de la mission qu'elle s'est assignée il y a maintenant plus de vingt ans.

La France a des ambitions dont le Parlement aimerait lui donner les moyens.

Monsieur le ministre, si, comme je le crois, votre volonté est d'être ambitieux pour la France, nous vous apporterons notre soutien. *(Applaudissements sur les travées du RDE. – M. le rapporteur applaudit également.)*

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures vingt, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.)

**PRÉSIDENCE
DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT
vice-président**

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Bidard-Reydet.

Mme Danielle Bidard-Reydet. Monsieur le ministre, votre projet de loi traduit une volonté de renforcer la protection de l'environnement, puisqu'il tend à clarifier les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales – régions, départements et communes – déterminé par les lois de décentralisation. C'est un objectif louable, qui ne transparaît cependant pas toujours à la lecture du texte proposé, notamment à cause des contentieux que ce dernier pourrait engendrer.

Le projet de loi s'articule autour de quatre secteurs prioritaires, qui nécessitent en effet des améliorations et des moyens. Vous les avez rappelés : premièrement, participation du public et des associations à la politique de l'environnement ; deuxièmement, prévention des risques naturels ; troisièmement, connaissance, protection et gestion des espaces naturels ; quatrièmement, gestion des déchets et prévention des pollutions.

L'énoncé des principes est marqué par un réel bon sens, mais le problème des moyens est à peine évoqué, ce qui, vous en conviendrez, écorne fortement son efficacité.

En effet, le projet se révèle d'une extrême faiblesse sur les moyens financiers à mettre en œuvre pour la protection et la gestion de l'environnement. La toile de fond de ce texte est le transfert de charges et de responsabilités de l'Etat vers les collectivités sans qu'un transfert de moyens équivalent soit opéré. Le projet de budget pour 1995, que nous examinerons dans quelques semaines, ne permet malheureusement pas de balayer ces inquiétudes.

Pour répondre à la question incontournable des moyens, vous proposez l'établissement, voire l'augmentation, de la taxation. Mais, monsieur le ministre, ne pensez-vous pas que beaucoup de collectivités – communes, départements et régions – sont déjà lourdement pénalisées par le transfert de charges opéré par l'Etat dans leur direction ? Devront-elles encore alourdir le poids de la fiscalité sur les ménages pour combler ce manque de la part de l'Etat ? Nous refusons, quant à nous, cette hypothèse.

Le titre I^{er} contient les dispositions relatives à la participation du public et des associations en matière d'environnement.

En 1992, la conférence de Rio a permis de souligner l'importance des organisations non gouvernementales pour la défense de l'environnement. Elles constituent en effet l'un des meilleurs relais de veille et d'alerte sur le terrain. Mais la déclaration qui suivit invitait également les Etats à « faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ». Elle insistait sur le fait que chaque individu devait avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques.

Ces objectifs impliquent non seulement des moyens financiers pour y parvenir, mais également des processus de démocratisation dans l'élaboration et la mise en œuvre

des politiques d'environnement. Nous pensons, pour notre part, qu'il serait utile de multiplier et de renforcer les campagnes d'information en direction du public afin de sensibiliser et de faciliter l'expression de chacun.

Vous parlez de concertation du public et des associations, monsieur le ministre, et vous avez fort justement souligné que vous préféreriez la concertation à la confrontation. Nous en sommes pleinement d'accord. Mais nous souhaiterions préciser ce point.

Certes, il est important d'organiser la consultation à propos d'un projet et de la meilleure façon de le mettre en œuvre. Mais les associations et la population devraient avoir la possibilité d'être associées à la réflexion collective dès son élaboration. Ce serait concrètement reconnaître l'importance que vous voulez leur accorder.

Allant plus loin que le texte, les parlementaires communistes souhaitent un droit d'intervention des associations et du public sur les choix préalables aux décisions. Quant à la décision elle-même, elle doit bien évidemment relever du pouvoir décisionnaire.

Serait-il déplacé de permettre une large discussion sur la détermination d'un besoin ? Faut-il, par exemple, construire une autoroute ou une ligne de TGV ? Si oui, quel est le meilleur tracé possible ? Nous avons prévu des amendements en ce sens.

Vous proposez la création d'une commission nationale du débat public. L'idée est intéressante si associations et élus y sont représentés au titre des personnalités qualifiées.

L'agrément des associations doit être compris comme la reconnaissance effective du rôle d'intérêt général qu'elles remplissent. Le renvoi au décret pour la différenciation des agréments nous paraît trop flou. L'agrément national devrait concerner les associations de compétence nationale intervenant sur l'ensemble du territoire, directement ou par l'intermédiaire de structures locales, départementales ou régionales.

Certaines associations non prévues dans ce cadre de l'agrément souhaiteraient pourtant être consultées. C'est le cas, en particulier, de l'Union nationale des associations familiales, l'UNAF. En effet, les familles sont de plus en plus sensibles à ces problèmes, vous l'avez souligné. Que comptez-vous faire à ce sujet, monsieur le ministre ?

Le titre II concerne la prévention des risques naturels. Comment ne pas aborder ce thème sans se souvenir des incendies qui se reproduisent chaque année et qui « défigurent » la Corse et les départements du sud de la France ? Comment ne pas avoir en mémoire les inondations qui ont fait tant de dégâts au cours de l'automne 1993 et au début de l'année 1994 ?

Que l'on se place d'un point de vue humain, économique, financier ou écologique, un seul mot revient, celui de catastrophe. Il est probable qu'il faudra plusieurs années, après de telles catastrophes, pour retrouver une situation normale.

Il convient tout d'abord de noter le caractère répétitif de ces catastrophes. En fait, la réédition de tels événements est liée à des causes bien identifiées, dont la première est l'absence ou le manque d'entretien du milieu naturel et des ouvrages : digues, rives, berges, bassins versants et forêts.

Elle a pour origine un manque de moyens humains et techniques des différents services publics. Ainsi, les 20 000 emplois supprimés dans les directions départementales de l'équipement depuis dix ans ne permettent

plus aux agents disponibles d'assurer correctement leurs missions, d'autant que les tâches administratives qu'on leur impose se sont multipliées.

Cette carence dans l'entretien du milieu naturel trouve aussi sa source dans la disparition de nombreux agriculteurs. Dans le Vaucluse, notamment, les exploitants agricoles sont passés d'environ 25 000 voilà trente ans à seulement 9 000 aujourd'hui. Selon les prévisions, ils ne seraient plus que 5 000 en l'an 2000.

De plus, l'état actuel des connaissances est très insuffisant et les résultats des recherches – que ce soit en hydrologie, en météorologie, en géophysique des milieux ou en gestion des systèmes – ne sont pas suffisamment utilisés. Les chercheurs de ces disciplines ne disposent pas des moyens humains, techniques et financiers nécessaires. Les carences dans le fonctionnement des systèmes de surveillance et d'alerte et dans l'organisation des secours contribuent également à amplifier les problèmes.

On peut, de la même manière, regretter le bilan incomplet qui est fait de ces catastrophes. En effet seul un bilan associant tous les acteurs impliqués dans de tels drames permettrait à en tirer tous les enseignements et ainsi d'éviter leur renouvellement.

Les causes de ces catastrophes et de leur répétition sont pourtant, pour la plupart, probablement identifiables. Certaines relèvent de la politique générale : la disparition des agriculteurs, l'urbanisation incontrôlée, les charges financières excessives sur les collectivités ou encore la dégradation des services publics, voire leur privatisation, qui les empêchent de remplir correctement leurs missions.

On ne peut donc en aucune façon évoquer la fatalité de ces événements ou le côté naturel de ces catastrophes. Leur répétition a un caractère inacceptable. Chaque personne a le droit de vivre en toute sécurité. De véritables mesures de prévention s'imposent donc pour empêcher ces risques et en réduire les effets destructeurs.

La participation de tous – population locale, associations, élus des différentes collectivités territoriales, agents des services publics, syndicats – est la condition indispensable à une prévention la plus efficace possible et doit pouvoir s'exercer du niveau local au niveau national, en tout lieu – lieu de travail, organismes compétents – sur tous les sujets et à tous les stades. Cette participation doit également s'entendre du débat sur des points précis et concrets jusqu'aux débats généraux, l'aménagement du territoire par exemple.

Pour obtenir la meilleure participation possible, les avis les plus pertinents, et pour sensibiliser la population à ces problèmes, il est indispensable de diffuser toutes les informations disponibles, autrement dit de porter un effort particulier sur l'éducation et la formation.

Enfin, nous regrettons que ne soient pas mentionnés, dans ce chapitre ou dans une autre partie du projet, les risques technologiques.

Nous avons notamment de très vives inquiétudes concernant la sûreté de nos centrales nucléaires, qui, jusqu'ici, était exemplaire, mais qui semble présenter des signes de faiblesse.

En effet, les sociétés privées sous-traitantes d'EDF licencient largement, alors même que les centrales vieillissent et nécessitent donc de plus en plus de vigilance.

Nous réitérons notre proposition tendant au maintien dans le secteur national d'activités aussi fondamentales que la surveillance de la sûreté des centrales nucléaires, en rupture totale avec des logiques de concurrence, et à l'intégration progressive des contrôleurs de ces sociétés privées dans le statut d'EDF.

Le titre III traite de la connaissance, de la protection et de la gestion des espaces naturels. Il soulève le problème des compétences.

Les espaces naturels peuvent être définis comme des sols non bâtis. Ils sont donc d'une grande diversité et représentent près de 95 p. 100 de notre territoire.

La gestion de ces espaces touche aux régimes juridiques mis en place par la puissance publique. Or, à cet égard, il faut bien le reconnaître, il subsiste un dédale de textes quelque peu complexes.

Sans vouloir réduire l'intérêt que les collectivités locales doivent prêter à leur environnement, nous pensons que la protection des espaces naturels peut être considérée comme d'intérêt général et que l'évolution de leur gestion ne peut être déconnectée d'une réflexion nationale.

Cette responsabilité est directe en ce qui concerne, en particulier, la protection des parcs nationaux et de l'ensemble du domaine maritime.

S'agissant des moyens, vous avez trouvé une solution, monsieur le ministre : la taxation. Vous proposez l'élargissement de la taxe de séjour. C'est là une nouvelle taxation qui viendrait encore frapper la consommation et qui laisserait la porte ouverte à la débudgétisation de la part de l'Etat.

Nous ne pouvons oublier que les dépenses de l'Etat ne représentent que 10 p. 100 des dépenses totales consacrées à la protection de l'environnement, soit 10 milliards de francs sur un total de 100 milliards de francs.

En ce qui concerne la gestion des déchets et la prévention des pollutions, le titre IV confirme l'esprit de ce texte quant aux transferts des compétences de l'Etat : vers les régions pour ce qui est de la responsabilité en matière d'élimination des déchets industriels spéciaux, vers les départements pour celle qui a trait à l'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Là encore, le manque de moyens financiers est compensé par une augmentation de la taxation.

Même si nous partageons votre idée de mettre en place un système incitatif pour traiter le problème des décharges les plus mal gérées – et qui, souvent, ne sont même pas autorisées – l'absence d'aide de l'Etat aux différents modes de collecte et de traitement risque de faire naître des difficultés au regard de la mise en œuvre, dans les délais prévus, des plans régionaux et départementaux. D'ailleurs, comme vous l'avez souligné, un retard sensible est déjà constaté pour la première génération de plans départementaux lancés sur l'initiative de l'Etat.

De plus, l'augmentation de la taxe sur la mise en décharge ne risque-t-elle pas de provoquer la création de décharges sauvages ?

Nous regrettons que pas un mot ne soit consacré au « produire propre ». Certes, la résorption des points noirs est nécessaire, mais le point essentiel reste celui-là. Il ne faut pas seulement s'attaquer aux conséquences : il convient aussi de traiter les causes. Bien entendu, il n'est pas question de produire moins, comme certains le préconisent ; il s'agit de produire mieux et sans gaspillage.

C'est donc toute une logique industrielle qui doit être repensée en obligeant les entreprises à considérer que les déchets et la pollution constituent des atteintes à l'environnement et donc à notre planète, en même temps qu'ils provoquent des gaspillages pour notre société.

L'Etat pourrait inciter les entreprises à « produire propre ». Il y a là des missions de service public à assurer. Il nous paraît également important de financer de façon significative les recherches s'orientant vers la prévention des productions polluantes et celle des déchets.

L'article 37 fait référence à l'« élimination des déchets ». Ne conviendrait-il pas plutôt de parler de « traitement des déchets », ce qui inclut les notions de collecte sélective, de valorisation et de recyclage ? Des amendements du groupe communiste vont dans ce sens.

L'article 38 prévoit que les contrôles des installations classées seront effectués à la demande de l'exploitant. Cela paraît faire fi du rôle majeur que peuvent jouer les CHSCT – comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail – et les comités d'établissement dans le respect de la législation en matière de sécurité et de protection de l'environnement. Par un amendement, notre groupe proposera d'étendre la saisine de l'organisme de contrôle à ces organes de représentation du personnel, afin de limiter les dérapages à l'origine desquels se trouvent parfois les directions d'entreprise.

L'article 39 permet aux régions de se substituer au dernier exploitant des sols pollués orphelins pour procéder, notamment, à leur réaménagement. Cependant, ne serait-il pas plus juste d'instituer un fonds de compensation, alimenté par les entreprises d'une même branche professionnelle, en relation avec l'inventaire national des sites pollués ? Les entreprises cotiseraient à ce fonds, qui servirait ainsi à la dépollution des sites orphelins.

J'aimerais revenir une nouvelle fois sur une notion qui vous est chère, mais qui nous paraît particulièrement ambiguë, celle de « pollueur-payeur ».

Nous le savons tous, le marché du recyclage et du retraitement est un marché porteur. Mais pouvons-nous accepter cette logique qui consiste à gagner de l'argent en polluant, puis en dépolluant ?

Si des mesures de pénalisation sont nécessaires lorsqu'une infraction est commise, il faut être attentif à ne pas légaliser les atteintes à l'environnement en contrepartie de l'acquittement d'une taxe.

C'est sur la prévention qu'il faut axer la défense de notre cadre de vie, et il convient, en conséquence, de débloquer les moyens nécessaires à cette action.

L'augmentation des taxes, loin de résoudre les problèmes en amont, permet à l'Etat de se dégager financièrement et de ne pas assumer sa responsabilité.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, les sénateurs communistes sont attachés à un grand ministère de l'environnement, lié à un grand service public. Nous avons toujours souhaité la création d'un ministère de grande amplitude, couvrant la connaissance et la maîtrise de l'ensemble des problèmes de l'environnement, afin de mieux impulser les actions de défense et de protection y afférentes. Ces choix nécessitent des moyens.

C'est cette conception ambitieuse et audacieuse que nous défendons pour l'environnement. C'est ce souci qui nous animera durant tout le débat et que nous tenterons de traduire par nos amendements. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à M. Richert.

M. Philippe Richert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi, en introduction à mon intervention sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, de vous présenter les résultats, certes partiels, d'une consultation que le conseil général du Bas-Rhin a lancée en mai de cette année auprès des habitants du département.

Afin de donner au dialogue avec la population une nouvelle dimension, l'assemblée départementale a adressé aux 400 000 foyers du Bas-Rhin un formulaire comportant seize questions, conçues pour lui permettre de mieux

connaître les préoccupations et les priorités que les Bas-Rhinois voudraient la voir retenir dans les politiques qu'elle met en œuvre.

La participation record dont cette consultation, à la surprise générale, a été l'objet – 105 000 familles, soit plus de 25 p. 100 des familles interrogées, ont répondu – confère à ses résultats un intérêt tout particulier et incite à les analyser avec la plus grande attention pour tenter d'en tirer le plus possible d'enseignements.

Plusieurs des questions avaient trait à l'environnement, en particulier la dernière, qui était ainsi libellée : « En définitive, aujourd'hui, s'il faut que le conseil général fasse un effort supplémentaire dans deux domaines, que choisissez-vous ? » Suivaient neuf domaines possibles. Le résultat est édifiant : l'emploi est placé largement en tête, mais il est suivi par l'environnement. En troisième position, loin derrière, vient le logement.

Ce qui est remarquable, ce n'est pas que l'emploi reste la priorité majeure, absolue, ni que l'environnement soit une préoccupation pour une part croissante de la population : c'est l'association entre, d'une part, l'emploi et le développement économique et, d'autre part, l'environnement.

La population ne demande pas la croissance zéro, un surplace ou un conservatisme rétrograde : elle souhaite la poursuite du développement, mais un développement qui soit vraiment synonyme de progrès, c'est-à-dire compatible avec la protection de l'environnement. En fait, sans le dire, elle demande ce qui est appelé, depuis la conférence de Rio, un « développement durable ».

Les réponses à une autre question confirment d'ailleurs totalement cette interprétation.

A l'interrogation : « selon vous, est-il préférable d'accepter tous les projets économiques et industriels qui créent des emplois dans le Bas-Rhin ou de renoncer à des projets créateurs d'emplois qui peuvent présenter un risque pour l'environnement ? », trois personnes sur quatre – 74,76 p. 100 – préfèrent renoncer à la création d'emplois lorsque le projet peut présenter un risque pour l'environnement.

Une conclusion s'impose : avant toute décision sur des projets d'importance, les incidences sur l'air, le sol, les paysages et les milieux naturels doivent être évaluées avec le maximum de précision et de fiabilité.

La première qualité de votre texte, monsieur le ministre, est qu'il s'inscrit parfaitement dans cette démarche et répond à l'esprit des conclusions de la conférence de Rio, que la France a approuvées.

Au moment où toutes les analyses démontrent combien il sera difficile pour notre pays de respecter ses engagements, ce texte contribue à mettre en harmonie déclarations de principe et actes concrets.

La deuxième qualité du projet de loi réside dans son caractère pragmatique : il permet de clarifier et de simplifier des textes et des procédures, de remettre de l'ordre dans notre législation concernant l'environnement, de préciser le rôle des institutions qui interviennent en la matière.

Aux déclarations tonitruantes qui restent souvent sans suite, vous préférez l'efficacité d'une démarche concrète. Qui pourrait s'en plaindre ?

Ne souhaitant pas passer en revue l'ensemble du texte, je me bornerai à l'analyse de quelques aspects qui me tiennent plus particulièrement à cœur et, tout d'abord, de vos propositions qui tendent à organiser et à favoriser la participation du public et des associations.

Si l'on admet la nécessité de trouver des compromis entre le développement et l'environnement, il est indispensable d'organiser des lieux de débat où les positions des uns et des autres peuvent se confronter.

Que l'on me comprenne bien, il ne s'agit en aucune façon de construire des barrières supplémentaires, les plus hautes possibles, pour empêcher que les projets puissent aboutir. Il s'agit au contraire d'instaurer un débat, un dialogue constructif et, si possible, dépassionné.

Je me permettrai, là encore, d'étayer mon propos par une évocation de la région qui m'est particulièrement chère.

Comme vous le savez, la plaine d'Alsace est une terre fertile, exploitée rationnellement par des agriculteurs efficaces. Cette plaine est sillonnée par une rivière, l'Ill, qui, chaque hiver, déborde et garantit ainsi un équilibre biologique dont tout le monde profite.

Malheureusement, cette rivière a connu plusieurs crues d'été qui ont dévasté les récoltes et amené les agriculteurs à réclamer un aménagement les mettant à l'abri de ces catastrophes. Vous imaginez sans peine, à l'annonce de ces propositions, les réactions unanimement hostiles et virulentes des associations de protection de la nature – et vous connaissez leur poids en Alsace – de la fédération départementale de la pêche, en particulier.

Dans ce contexte conflictuel, a été créé un comité d'étude et de suivi de l'aménagement de l'Ill. Il associe la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, la chambre de l'agriculture, les syndicats d'exploitants agricoles, les associations de protection de la nature, les fédérations de pêche, les services de l'Etat et les élus.

J'ai assuré la présidence de ce comité pendant deux ans. Les premières réunions ont été très pénibles, marquées par la méfiance réciproque, voire par la défiance. Progressivement, le ton a changé, les arguments avancés par les uns et les autres ont été discutés et un projet commun élaboré.

Ce fut pour moi, je l'avoue, une expérience particulièrement riche et elle me fait penser que ces lieux de débat sont également d'excellents moyens de faire progresser la démocratie au quotidien.

Je pense que les précautions que vous avez prises, monsieur le ministre, et les simplifications que vous préconisez présentent les garanties nécessaires pour éviter que ces lieux de débat n'entravent à l'excès la réalisation des projets d'intérêt public.

En ce qui concerne la protection et la gestion des espaces naturels, j'avoue que je reste un peu sur ma faim. En effet, j'ai du mal à déceler la clarification des compétences que j'appelle de mes vœux : entre l'Etat qui effectue l'inventaire départemental des espaces protégés et qui a déjà élaboré les ZNIEFF – les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique – la région, qui est chargée d'établir les inventaires paysagers, et le département, qui voit se renforcer ses compétences en matière de gestion et de protection des espaces naturels sensibles, il me semble qu'il aurait été possible de faire plus simple. Je suis, sur ce point, tout disposé à suivre les propositions que les commissions ont élaborées.

Pour ce qui est des espaces sensibles, je suggère que la réussite du Conservatoire du littoral inspire la politique à mettre en œuvre en direction des conservatoires régionaux, lesquels font un travail particulièrement utile en faveur de la conservation et de la mise en valeur de nos espaces précieux, de nos monuments naturels. J'ai déposé à cet effet plusieurs amendements sur lesquels je souhaite

attirer votre attention, mais je pense qu'au-delà il nous reviendra de réfléchir à une fiscalité des espaces sensibles et à leur financement.

Avant de conclure et sans vouloir revenir en détail sur le débat de fond relatif au chapitre « gestion des déchets et prévention des pollutions », je voudrais donner mon sentiment quant à la taxe de stockage des déchets ménagers. Indiscutablement, la mise en décharge doit progressivement devenir une démarche exceptionnelle, celle qui est réservée aux déchets ultimes. Elle reste malheureusement trop souvent une solution utilisée pour les déchets ménagers recyclables ou incinérables ou pour des déchets industriels banals.

L'augmentation de la taxe doit, dans ce contexte, avoir un double objectif : être dissuasive pour encourager la recherche et la mise en œuvre de solutions alternatives ; dégager des moyens pour soutenir la réalisation de projets d'élimination et de valorisation compatibles avec la notion de développement durable.

Vous proposez, monsieur le ministre, de faire passer cette taxe de vingt à cinquante francs la tonne. En raison des charges environnementales de plus en plus lourdes que le contribuable doit supporter et, bien que nous soyons encore très loin des chiffres atteints par nos voisins allemands, par exemple, je plaiderais volontiers pour une augmentation plus modérée et plus facilement acceptable.

Pour terminer, permettez-moi de relever l'absence de dispositions concernant des secteurs aussi fondamentaux que l'air, l'eau, le sol, l'énergie, ou bien encore relatives à la dégradation du paysage par l'urbanisme commercial. Cette absence est justifiée pour plusieurs de ces secteurs qui font actuellement l'objet d'investigations et d'études diligentées par le ministère.

En ce qui concerne le secteur de l'énergie, je voudrais, avec notre collègue M. Michel Souplet, rappeler le rôle majeur que jouent les agriculteurs dans la gestion du paysage et des sites, en particulier dans la perspective d'une politique d'aménagement du territoire attentive aux pays en déprise.

Afin d'éviter la prolifération anarchique des jachères, plusieurs pistes sont possibles. Je pense tout d'abord à l'abandon de l'obligation des jachères tournantes qui privent ces espaces de toute possibilité de « renaturation » ou les empêchent de jouer un rôle effectif dans la protection de l'environnement.

Il est tout aussi indispensable de réfléchir à la diversification des débouchés non alimentaires des grandes masses de productions agricoles.

Alors qu'il est aujourd'hui reconnu que les carburants d'origine agricole associés aux carburants fossiles sont moins polluants que ces derniers utilisés à l'état pur, alors qu'aux USA un vaste programme d'incorporation de composés oxygénés d'origine agricole est lancé, en accord avec les grands groupes pétroliers, il paraît souhaitable que la France joue, en ce domaine, un rôle pilote en Europe. Plusieurs amendements allant en ce sens seront déposés ; leurs auteurs espèrent, monsieur le ministre, que vous voudrez bien les accepter.

Il ne m'est pas possible, dans le temps qui m'est imparti, de passer en revue les nombreuses dispositions positives que contient votre projet de loi. Je résumerai donc mon sentiment en disant que c'est un texte utile et cohérent qui méritera – vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre – d'être complété au cours de ce débat et au gré des sessions à venir. Dans ces conditions, le

soutien que je lui apporterai se trouvera largement justifié. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Monsieur le ministre, les mesures proposées par votre Gouvernement, et plus encore celles qui ont été adoptées par nos assemblées depuis deux ans en matière d'environnement, tout spécialement en ce qui concerne l'urbanisme et la transparence des décisions, nous faisaient craindre le pire à l'annonce du présent texte.

Je citerai pour mémoire quelques-unes de ces mesures : la suppression des mesures de publicité des cessions foncières ou immobilières des collectivités locales prévues par la loi Sapin ; le renvoi à un décret du volet paysager du permis de construire et la réduction des contraintes ; l'utilisation de la procédure d'amnistie légalisant des pratiques interdites par la loi « littoral » ou la loi « montagne » ; la limitation du droit de recours des associations sur les vices de forme et les délais de recours en matière d'urbanisme. Il est vrai que la logique libérale de votre majorité privilégie d'abord la viabilité économique aux dépens des principes de développement durable de l'humanité.

Nous avons donc été plutôt heureusement surpris à la lecture du projet de loi, monsieur le ministre. Non point qu'il nous satisfasse pleinement, non point qu'il ne présente des dispositions inacceptables, mais il contient de bonnes propositions et il est sous-tendu par une philosophie générale qui s'inscrit dans la ligne des politiques des gouvernements précédents.

Aussi, monsieur le ministre, nous adopterons au cours des débats une position constructive, ce qui donnera, je l'espère, à nos critiques et à nos propositions une force encore plus grande qui, en bonne logique, devrait retenir votre attention. Vous pourriez d'ailleurs avoir besoin de notre soutien, si j'en crois les rumeurs sur les difficultés que vous avez rencontrées lors de la mise au point du texte et sur les discussions qui ont eu lieu à l'intérieur de votre majorité lors de la dernière session, lesquelles ont conduit d'ailleurs à l'affadissement de votre projet - et ce n'est d'ailleurs sans doute pas terminé !

Monsieur le ministre, mes chers collègues, en juin 1992, nous avons participé activement à la conférence internationale de Rio, et nous nous félicitons des engagements pris par les 110 chefs d'Etat et de Gouvernement réunis les deux derniers jours de la conférence. Même s'ils ne sont qu'une étape, ils sont l'amorce d'une dynamique nouvelle en faveur du « développement durable ».

Aussi me semble-t-il utile de rappeler les engagements souscrits par les Etats et donc par la France.

Le premier, fondamental, en vue d'assurer le développement durable de l'humanité, consiste à promouvoir un « développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre des leurs ».

Le deuxième pose un principe de précaution « selon lequel des mesures de prévention doivent être prises lorsqu'il y a des motifs sérieux de s'inquiéter de l'état de l'environnement ».

Le troisième tend à définir un principe d'action préventive et de correction : « par priorité à la source des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ».

Le quatrième pose le principe pollueur-payeur « selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur » ; permettez-moi, mes chers collègues, de considérer que cela n'est pas du tout ambigu.

Mme Danielle Bidard-Reydet. Il suffirait donc de payer la taxe pour pouvoir polluer comme l'on veut !

M. Jacques Bellanger. Enfin, je citerai encore le principe de transparence et de démocratie, dont le seul énoncé fixe les objectifs, ainsi que le principe de la participation des citoyens à la protection de l'environnement.

Nous nous félicitons donc, monsieur le ministre, que plusieurs de ces principes soient retenus et affirmés dans l'article 1^{er} de votre projet de loi, même si cela ne vaut que pour sa valeur déclarative. Mais nous sommes loin de la grande ambition que vous affirmiez en avril 1990 dans le rapport sur l'environnement intitulé : « Chacun pour tous », à savoir : « le droit de l'homme à l'environnement est introduit parmi les droits fondamentaux reconnus par la Constitution ».

Je regrette en particulier deux absences : la référence au développement durable de l'humanité et la référence au principe de transparence et de démocratie.

Je regrette d'autant plus ces absences, monsieur le ministre, après votre présentation du projet de loi, auquel vous assignez le but à la fois de définir les principes de notre action - celle de la France - en faveur de l'environnement et de « doter le droit de l'environnement d'un corps de principes directeurs à même d'éviter l'inflation législative ». Après cette déclaration, je suis pris d'un doute : s'agit-il d'une absence ou bien est-ce par volonté politique que ces deux principes ne sont point repris ?

Vous ne vous étonnez donc pas, monsieur le ministre, que nous propositions, nous, de les introduire dans l'article 1^{er} du projet de loi.

Tout au long du débat, nous examinons de façon plus concrète les différents articles du projet de loi et mes collègues évoqueront plus longuement tel ou tel aspect. J'indiquerai simplement les principes qui guideront nos interventions et seront le fil conducteur de nos propositions.

Plus la concertation intervient en amont de la décision, plus la discussion devient raisonnable et sereine.

Plus la concertation est sérieuse et réelle, plus les contraintes impératives, souvent déplaisantes, peuvent être acceptées. Je tiens, malheureusement, à votre disposition, monsieur le ministre, quelques exemples de consultations au cours desquelles le représentant de l'Etat est, de toute évidence, beaucoup plus soucieux de favoriser les objectifs concrets de son Gouvernement que de promouvoir un vrai dialogue ou de vraies concertations. Voilà ce qui nous guidera lors de l'examen du titre I^{er}.

Monsieur le ministre, je vous ai bien entendu. Vous voulez « faire de l'environnement un sujet de concertation plutôt que de confrontation ; organiser sereinement les débats en amont ». Vous ajoutez : « Nous croyons gagner du temps et, dans les faits, nous en perdons. »

Ces affirmations, monsieur le ministre, nous les approuvons et nous les faisons nôtres, mais nous entendons qu'elles s'appliquent aussi à la commission nationale de débat public.

Nous proposerons donc, en parfait désaccord avec notre rapporteur, que le rôle de cette commission dans le débat public ne soit pas celui d'un greffier en face du tribunal.

M. Guy Allouche. Très bien !

M. Jacques Bellanger. Accentuer l'intervention dès qu'il est possible de prévoir : tel est l'objet du titre II du projet de loi. Mais il nous faut réfléchir sur ce point, en particulier sur le site de l'Hautil, et plus généralement sur les sites des carrières.

Nous ne sommes pas opposés, en ces domaines, aux mesures que vous proposez. Nous avons entendu les observations de M. Dailly ; nous sommes, bien sûr, sensibles à la qualité juridique de ses observations, mais nous ne sommes pas d'accord, en revanche, sur les questions de financement. Ses propositions s'articulent parfois selon un mécanisme pervers que nous examinerons de manière plus approfondie lors de la discussion des articles.

S'agissant de l'Hautil, s'il est possible à un moindre coût de remédier aux risques d'effondrement des carrières, qui prendra le risque de renoncer à l'expropriation quand les financements des autres moyens de sauvegarde de la population, moins coûteux, ne sont pas assurés ?

Nous ne sommes pas, sur le plan des principes, opposés à ce que les attributions des préfets soient exercées par les collectivités locales ; nous sommes fidèles à nos choix de décentralisation. Encore faut-il, bien évidemment, que les charges des collectivités locales n'en soient pas accrues et que les orientations nationales, dont l'État est le garant, soient préservées.

M. Guy Allouche. Très juste !

M. Jacques Bellanger. Telle sera notre ligne de conduite lorsque nous examinerons les titres III et IV.

Voilà, brièvement exposés, monsieur le ministre, les principes qui guideront notre position lors de la discussion des articles.

Monsieur le rapporteur, j'ai le sentiment que, sur bien des points – pas sur tous, certes – la commission des affaires économiques est proche de nos opinions, sans pourtant vouloir assumer cette attitude jusqu'au bout.

Cela ne m'étonne pas trop, car les plus fortes oppositions viendront sans doute de la majorité soutenant le Gouvernement, trop libérale pour accepter les contraintes nécessaires à une réelle préservation de notre environnement.

Il suffit, d'ailleurs, à l'appui de cette affirmation, de faire le point en ce domaine.

Commençons par les engagements que nous avons pris à Rio.

Le doublement de la contribution française au Fonds pour l'environnement mondial, respecté en 1993, est remis en cause en 1994.

La mise en chantier d'une convention internationale sur l'eau, amorcée par un accord franco-allemand au sommet de Bonn de novembre 1992, semble enterrée.

L'observatoire du Sahara et du Sahel est en panne, comme d'ailleurs le programme français de lutte contre l'effet de serre et la création du forum de la planète est définitivement abandonnée.

J'en viens à la poursuite de différentes actions engagées par les gouvernements précédents.

Sont en panne la loi sur les déchets ménagers ou les instructions sur les déchets industriels – les propositions que vous nous présentez ne sont que des transferts de compétences – la création de sanctuaire pour les dauphins en Méditerranée, l'arrêté sur les pollutions industrielles, les projets sur le feroutage pour la traversée des Alpes avec la Suisse et l'Italie.

Sont remis en cause ou supprimés l'interdiction de nouveaux contrats d'importation de pyralène, le décret sur le recyclage du pyralène, le décret sur le recyclage des

pires, la loi sur la protection des paysages, la remise en ordre des critères de protection pour les parcs régionaux, les nouvelles créations de charte d'écologie urbaine, la priorité donnée aux actions opérationnelles de l'ADEME par la baisse des crédits accordés à cet organisme.

Cette énumération, par ailleurs non exhaustive, est édifiante. J'espère, monsieur le ministre, que vous ne les considérez pas comme des effets d'annonce sans lendemain. Nous n'entrerons pas, pour notre part, dans de telles polémiques.

Dans la mesure où le texte qui nous est soumis poura ressortir amélioré de nos débats, nous aurons, sur certains points, légèrement progressé. Soyez sûrs, monsieur le ministre, mes chers collègues, que nous y contribuerons fortement, tant il reste à faire. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. de Raincourt.

M. Henri de Raincourt. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à l'examen du Sénat complet, en suivant une méthode pragmatique – vous l'avez rappelé à de nombreuses reprises, monsieur le ministre – un arsenal de réformes adoptées ces dernières années par le législateur dans le domaine de l'environnement.

Je ne voudrais pas manquer de souligner qu'il s'inscrit en outre dans la lignée de réflexions menées par l'actuelle majorité avant qu'elle ne le devienne, réflexions auxquelles vous aviez vous-même amplement contribué, monsieur le ministre, dans vos diverses fonctions.

Pragmatique, ce texte l'est assurément et, à cet égard, il mériterait autant d'être baptisé « diverses dispositions en matière d'environnement », selon votre expression.

Les mesures que vous nous proposez d'adopter dans le secteur sensible de la prévention des risques naturels répondent à un besoin évident. Les catastrophes malheureusement survenues au cours des derniers mois en raison de phénomènes climatiques d'ampleur exceptionnelle justifient qu'un dispositif soit adopté et qu'un effort soit fait par les responsables intéressés afin de rassurer les populations et d'éviter le reproche, peut-être trop facile mais acceptable, de légiférer dans l'urgence.

La mission des parlementaires sur ce plan doit être d'atteindre un objectif de clarté et d'efficacité du dispositif. Les travaux de nos commissions, auxquels je me plais à rendre hommage, visent en particulier à adapter les dispositions relatives à l'expropriation d'utilité publique ; on ne peut qu'approuver la logique de cette démarche.

S'agissant des autres dispositions du texte, je serais tenté de dire qu'elles répondent à un souci de modernité, quitte même à pouvoir mieux la revendiquer ou à la replacer dans l'objectif politique d'une nécessaire évolution du droit pour mieux l'accorder aux faits.

Il s'agit d'instaurer une certaine forme de modernité sociale tout d'abord – c'est le titre I^{er} du texte – avec le développement de structures tendant à permettre une démocratie plus participative.

Je n'irai cependant pas jusqu'à dire qu'on sacrifie en cela à un certain phénomène de mode tendant à faire reconnaître l'écologie comme un enjeu politique nouveau. Les questions relatives à la préservation de l'environnement sont trop graves pour cela.

Le conseil départemental de l'environnement, institué par le texte, répond cependant à certains avatars des discours politiques rénovateurs, dont l'écologie fait partie. Je ne suis pas certain qu'en formalisant les choses à ce point on suive la bonne voie, même si chacun admet – et moi

le premier – que là où se pratiquent le dialogue et la concertation devraient jaillir la lumière, la compréhension et le respect mutuel.

M. Guy Allouche. Comme dans l'Yonne ! (*Sourires.*)

M. Henri de Raincourt. C'est vrai, mon cher collègue !

Il ne faudrait pas, notamment, que les exécutifs départementaux se retrouvent, dans leur prise de décisions, trop fortement liés par une recrudescence de demandes émanant de ce qu'on appelle la société civile, et auxquelles ce nouveau conseil donnerait une trop forte légitimité. On peut se demander si cet effet pervers peut être évité.

Par ailleurs, ce texte trouve sa place dans le contexte plus général de modernisation de l'Etat, avec ses titres III et IV qui accroissent les mesures de décentralisation mises en œuvre au cours des douze dernières années.

La décentralisation des compétences opérée dans le domaine visé au profit des départements est considérée par les juristes comme un aboutissement logique des acquis précédents et par l'instance de représentation des conseils généraux comme une prérogative nécessaire.

Cette constatation étant posée, elle ne saurait être prise pour un justificatif absolu du bien-fondé de l'ensemble des mesures prévues dans le texte, ni pour une preuve qu'il y a unanimité sur les objectifs. S'agissant des moyens, nous sommes réunis pour en débattre.

Ainsi, je ne vous cacherai pas, monsieur le ministre, que des interrogations demeurent dans l'esprit de certains gestionnaires départementaux, dont je suis, essentiellement en ce qui concerne la teneur du titre IV.

La loi du 13 juillet 1992...

M. Guy Allouche. Bonne loi !

M. Henri de Raincourt. ... relative à l'élimination des déchets a rendu obligatoire, dans tous les départements, l'élaboration d'un plan d'élimination des déchets sous l'autorité de l'Etat.

Ces plans sont en cours de constitution. Le présent texte prévoit de transférer la responsabilité de cette élaboration au conseil général, le 1^{er} janvier 1996.

M. William Chervy. C'est une erreur !

M. Henri de Raincourt. Sur le plan des principes, il ne me semble pas de bonne politique de modifier ainsi la règle de droit alors que la précédente n'a même pas eu le temps d'être mise en œuvre, de produire ses effets et de faire l'objet d'une évaluation.

M. Guy Allouche. Très juste !

M. Henri de Raincourt. Tout changement des règles du jeu en cours de partie est susceptible de déstabiliser les joueurs. Or, lorsque c'est l'un des joueurs qui procède lui-même au changement, on peut supposer que la nouvelle donne pourra être détournée à son profit.

M. Guy Allouche. C'est scandaleux !

M. Henri de Raincourt. De ce fait, l'Etat confiant cette mission au département en cours de route, ce dernier aura toutes les chances d'hériter de problèmes à régler dont il n'aura pas connu précisément la genèse, ou dont il n'aura pas maîtrisé le développement. Le département risque ainsi de se trouver démuné ou en situation de blocage dès le départ sans posséder les bons paramètres pour en sortir.

M. William Chervy. Il a raison !

M. Henri de Raincourt. Vous pourrez me rétorquer, mes chers collègues, qu'il en est souvent ainsi au moment des transferts de compétence, mais le paradoxe de celui-ci

est qu'il s'exerce bien sur une compétence non acquise, non affirmée. C'est une sorte de compétence mutante, une compétence du troisième type.

Cela étant, ce n'est pas là la réserve primordiale que l'on peut exprimer à cet égard.

Le présent texte se voulait à l'origine un texte de clarification. Or, force est de constater qu'il ne clarifie pas grand-chose dans l'exemple qui me préoccupe.

M. Guy Allouche. Ce n'est pas gentil !

M. Henri de Raincourt. Mais il va être amélioré !

En l'état dans lequel il est proposé à la Haute Assemblée, le texte entretient au contraire la confusion des compétences. L'association de l'Etat au département dans l'élaboration du projet de plan ne saurait être maintenue : l'état transitoire provoqué par le dispositif du texte ne le justifie pas, et encore moins la logique bien comprise d'une décentralisation bien conduite. Il faut savoir, en effet, ce que l'on veut : soit c'est l'Etat qui agit, soit c'est le département, soit c'est le droit existant, soit c'est la réforme ; soit c'est la déconcentration, soit c'est la décentralisation. On ne peut avoir deux têtes sous le même chapeau.

M. Guy Allouche. Ça, au moins, c'est clair !

M. Henri de Raincourt. C'est en outre au sujet des moyens concédés que mes inquiétudes demeurent les plus fortes, que ces moyens soient d'exécution ou financiers.

Dans le domaine de la police administrative, ce n'est guère qu'en matière de police du domaine public que le département peut exercer des prérogatives – je pense ici à l'obligation générale d'entretien, comportant notamment « celle d'éliminer ou de faire éliminer les déchets qui s'y trouvent ». Encore faut-il, cependant, compter avec le pouvoir de substitution du préfet.

Quant aux autres pouvoirs de police, ils sont détenus par le maire ou le préfet. Le maire détient le pouvoir de police générale au titre de la sécurité et de la salubrité publiques, le pouvoir de police spéciale renforcé par la loi de 1975 – règlement de la présentation et des conditions de remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques – et la police de l'urbanisme. Le préfet détient la police de la santé publique.

On voit donc que le président du conseil général se trouve largement démuné et que cette situation ne saurait être neutre au regard de l'élaboration du plan d'élimination.

Un certain nombre de textes législatifs, récents ou plus anciens, confient les pouvoirs de police administrative à « l'autorité compétente », ouvrant ainsi une possibilité de transfert du préfet au président du conseil général. La question mérite d'être approfondie.

Sur le plan financier, les dispositions du texte limitent la nouvelle responsabilité confiée au département à deux niveaux.

D'une part, le financement de l'élaboration, de la révision et de la mise en œuvre du plan devra être négocié avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, au travers d'une convention.

D'autre part, l'aide aux communes pour la mise en œuvre du plan départemental continue d'être attribuée par ladite agence à partir de l'échelon national.

Il me paraît regrettable que la décision de soutien financier ne puisse pas intervenir à l'échelon local, plus près des communes, qui ont pris l'initiative de projets d'investissement, souvent en concertation avec le conseil général.

Dans l'état actuel du projet de loi, l'augmentation de la taxe de mise en décharge devrait plus que doubler les moyens actuels de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. C'est là une manne considérable, dont la répartition gagnerait en efficacité en répondant mieux aux besoins du terrain.

Des amendements ont été déposés sur ces deux sujets, et il faut espérer que le texte pourra s'en trouver sensiblement modifié.

Dans la majorité des cas, les départements sont actuellement impliqués dans la politique d'élimination des déchets au travers des aides qu'ils versent aux communes ou à leurs groupements, pour les installations nécessaires. La mise en œuvre des plans produira inéluctablement une augmentation de ce poste dans les budgets départementaux, au regard, notamment, des améliorations des modes de traitement qu'il suscitera.

C'est pourquoi il nous paraît indispensable qu'un article du texte prévoie explicitement une compensation des transferts de charges liés aux compétences nouvelles. Si cette compensation ne peut d'ores et déjà être décidée, qu'elle soit à tout le moins étudiée. Vous connaissez, monsieur le ministre, comme nous tous, la situation des budgets départementaux : leur croissance exponentielle, ou certaines dépenses dont la croissance est exponentielle, pour des raisons extérieures aux décisions des seuls exécutifs locaux, est à la limite de l'insupportable. Nous ne pouvons continuer, avec les textes législatifs que nous votons, d'entretenir cette spirale infernale.

Tels sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les principaux points sur lesquels je souhaiterais, franchement, de meilleures garanties.

L'examen détaillé de ce projet de loi démontre, une fois de plus, qu'il est urgent d'atteindre une clarification des compétences assortie de moyens depuis longtemps demandés.

L'intervention du législateur dans de nombreux domaines tend à améliorer le droit existant.

Il serait souhaitable, cependant, qu'elle demeure guidée par un plus grand souci de cohérence. Elle me semble encore trop répétitive et trop dispersée. Il ne faudrait pas, en effet, compliquer les choses alors que, manifestement, on cherche à simplifier. Nous aurons, à l'évidence, au cours de la présente session et dans toutes les prochaines semaines, l'occasion de soulever de nouveau cette problématique lorsque nous aborderons ensemble l'examen du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Hugot.

M. Jean-Paul Hugot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, outre les mesures particulières qu'il prévoit, le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement est riche, à mon sens, de principes avancés pour élargir le nombre des acteurs de l'environnement, pour ordonner le débat et pour promouvoir le réalisme dans un domaine où l'incantation polémique a fait parfois perdre beaucoup de temps.

Confrontant notamment l'article 1^{er} et l'article relatif à la taxe sur les décharges, j'aborderai tout d'abord la question des coûts du traitement des déchets ménagers ; j'émettrai ensuite quelques réflexions sur l'heureuse possibilité de déploiement que le titre III permet d'imaginer à l'égard d'une politique du paysage ; enfin, je relèverai les quelques mesures proposées pour mobiliser les moyens en faveur des espaces naturels et, globalement, du patrimoine.

Monsieur le ministre, en évoquant dès l'article 1^{er} la référence aux « meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable » pour ce qui concerne les mesures à prendre en faveur de l'environnement, vous faites preuve, à mon sens, de réalisme, notamment à l'égard de la question du traitement des déchets.

Déjà, la loi de juillet 1992 relative à l'élimination des déchets rappelait, dans sa définition des déchets ultimes, la référence aux « conditions techniques et économiques du moment », confirmant que les responsables ne pouvaient bien évidemment pas négliger le coût des moyens à mobiliser. Cela signifie – je saisis l'occasion de le rappeler – que le caractère ultime du déchet est en fait relatif et ne saurait, dans l'esprit de la loi, avoir une définition exclusivement technique ; il est également « ultime » relativement à la capacité pour la collectivité de supporter le coût économique du traitement.

Cependant – j'aborde ainsi la question de l'augmentation de la taxe sur les décharges – le coût économique du traitement des déchets est aujourd'hui lourdement grevé par un mécanisme pervers qui trouve sa source dans la difficulté de plus en plus grande que rencontrent les collectivités pour obtenir l'autorisation d'ouvrir des lieux de stockage des déchets.

Fondée pour partie sur une étude d'impact dont on sait bien qu'elle n'est en réalité jamais terminée puisque l'on peut indéfiniment la raffiner, l'autorisation, qui est assise sur une enquête publique, est de plus en plus difficile à obtenir. Cela empêche notamment de trouver, selon le principe sain qui consiste à traiter le déchet là où il a été produit, un lieu de stockage des déchets ultimes qui soit situé dans leur aire de production.

Nous en passons alors par les exigences des rares propriétaires ou gestionnaires de terrains autorisés, et nous sommes victimes d'une spéculation et d'une surenchère qui portent tant sur les conditions de stockage que sur le transport, parfois à très longue distance.

Alors que nous sommes prêts à assumer les coûts que représentent véritablement la collecte et le traitement des déchets selon les filières les plus respectueuses de l'environnement, comment pourrions-nous accepter que la gestion excessivement formaliste de la rareté des sites de stockage entraîne des surcoûts, mobilisant ainsi des moyens que nous consacrerions bien plus volontiers au progrès authentique dans le traitement écologique du problème ? C'est ce à quoi, d'ailleurs, la taxe sur les déchets à laquelle vous travaillez se consacre.

C'est pourquoi nous considérons, en raison de ces surcoûts, que si l'augmentation de la taxe sur les ordures ménagères traitées en décharge, proposée à l'article 37, paragraphe V, du projet de loi est certes justifiée dans son affectation, elle se cumule néanmoins par trop avec d'autres ponctions, qui, elles, devraient se voir réduites par une procédure d'obtention plus réaliste et volontariste des autorisations de lieux de stockage.

Ajouter l'augmentation de cette taxe aux coûts générés par la surenchère sur les sites de stockage est, en réalité, de plus en plus problématique.

Un autre aspect important de ce projet de loi concerne le paysage. A cet égard, le titre III du projet de loi me paraît constituer véritablement une nouvelle impulsion. En effet, le titre relatif à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels invite à prendre en compte le paysage comme une discipline spécifique, à ne pas confondre systématiquement avec celle qui concerne les espaces protégés : autre objet, autre démarche.

M. René-Pierre Signé. Et la loi sur les paysages ?

M. Jean-Paul Hugot. Si l'Etat est chargé de l'inventaire départemental des espaces naturels protégés et de l'inventaire des mesures permettant leur préservation, par ailleurs assurée par les départements, c'est à la région que reviendrait le soin d'établir le répertoire des paysages.

Cette proposition s'inscrit tout d'abord dans la volonté de poursuivre la décentralisation en y impliquant plus formellement la région, s'agissant des problèmes d'environnement. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le projet de loi prévoit aussi cette implication pour le traitement de certains déchets spécialisés.

Par ailleurs, ce projet de loi pose la question des paysages dans sa spécificité. C'est une chose que de protéger les espaces naturels exceptionnels – 2 p. 100 du territoire national ou 10 p. 100 si l'on intègre les parcs naturels régionaux, c'en est une autre que de prendre en compte l'ensemble des paysages familiers relevant d'une multiplicité d'acteurs et d'un ensemble d'effets où la sensibilité, la mémoire, l'enracinement ont une part aussi grande que l'impact du travail des uns – agriculteurs, forestiers, aménageurs – du loisir des autres – sports de montagne ou de bord de mer – ou même que l'imagination de chacun dans la gestion de son habitat, de son jardin, de son voisinage.

En fait, la loi de janvier 1993 intégrait déjà la préoccupation paysagère dans les documents d'urbanisme. Mais il faut bien reconnaître que cette préoccupation s'exprimait en des démarches plutôt intuitives.

L'inventaire engagé par les régions devrait faire avancer la réflexion théorique qui a pour objet le paysage familial et qui, jusqu'à une date récente, il faut bien le reconnaître, a été essentiellement ouverte par les artistes dans le caractère propre de leur mode d'expression.

Attribuée aux régions de création récente, cette compétence d'inventaire du paysage ne peut manquer d'entrer en écho avec leur préoccupation de construire leur identité tout autant qu'elle n'épouse pas nécessairement les périmètres des anciennes provinces.

Le paysage est bien la manifestation d'une identité par laquelle la communauté régionale se confirme dans la conscience d'elle-même. Le paysage a nécessairement une dimension socio-culturelle.

De ce point de vue, à mon sens, on ne peut dissocier le naturel du construit, le paysage, du bâti. Outre la continuité entre l'architecture locale et son pays, celle des matériaux, des styles mêmes, enracinés dans les mêmes conditions de vie, paysages, monuments et petits édifices constituent le patrimoine que l'on aurait tort de toujours parcelliser du point de vue de sa conservation comme de son ouverture au tourisme. C'est d'ailleurs pourquoi la fondation du patrimoine, récemment lancée à l'occasion des journées du patrimoine, ne saurait dissocier le bâti des paysages naturels, d'autant que la majorité des amateurs du patrimoine se disent tous séduits par les extérieurs, les jardins et les paysages.

Il est vrai cependant que, parlant de paysage, on pense le plus souvent à celui de nos campagnes ; promouvoir le paysage, comme le fait le projet de loi, en attribuant son inventaire à la région, c'est tenter d'équilibrer en faveur des campagnes l'énorme effort que font aujourd'hui les villes pour s'embellir. L'attractivité de la campagne française tient pour beaucoup à la qualité de ses paysages.

Je voudrais enfin aborder la question des moyens mobilisés pour la protection et la conservation des espaces naturels, dont traitent les articles 35 et 36.

La création d'une taxe due par les entreprises de transports publics maritimes qui desservent les espaces protégés est proposée ; cette taxe est ajoutée au prix demandé à

l'utilisateur ; elle est perçue au profit de la personne publique qui assure la gestion de l'espace protégé et elle est affectée à sa préservation. Cette proposition, à laquelle je souhaite donner une portée générale, s'appuie sur deux principes : d'une part, l'utilisateur d'un espace protégé participe financièrement à la préservation du site et, d'autre part, il le fait en prenant appui sur la gestion d'un service indépendant exploitant l'accès à ce site.

Notons que, dans le cas particulier qui nous occupe, les singularités géographiques des sites visés permettent de contrôler et d'exploiter l'accès aux sites dans des conditions techniquement privilégiées. Or cette initiative soulève deux questions.

La première question est relative à l'ensemble des espaces naturels protégés. Ceux qui bénéficient de conditions d'accès favorables à une telle mesure ne vont-ils pas disposer demain, ainsi que cela a été dit tout à l'heure, de plus de moyens de préservation que les autres, ce qui créerait entre les espaces protégés une distorsion fondée sur les hasards de la géographie ? Cela est-il souhaitable ?

Quant à la seconde question, elle concerne l'extension que l'on peut donner au principe de participation des usagers du patrimoine à travers des services ou des produits exploitant la richesse patrimoniale.

S'il s'agit bien de trouver, dans ces entreprises indépendantes tirant partie de l'attractivité du patrimoine, des moyens mis au service de sa conservation et de sa valorisation, la question de l'extension de ce principe à d'autres modes d'exploitation concernant notamment la reproduction du patrimoine, naturel ou bâti, doit, à mon sens, être posée. Cartes postales, maquettes, cassettes vidéos, par exemple, peuvent éventuellement être assujetties à un véritable droit à l'image, revendiqué par le gestionnaire du site ou du monument, au profit de la valorisation du patrimoine.

Ainsi, au-delà des mesures particulières contenues dans ce projet de loi et dont certaines appellent des modulations, telles que l'évolution de la taxe sur les déchets mis en décharge, j'ai été sensible aux avancées que ce texte suscite à l'égard tant d'une authentique politique pour le paysage que des moyens à mobiliser en faveur du patrimoine naturel et bâti.

Il y a là matière à développement, à propositions nouvelles, dans les voies ouvertes par l'effort de clarification, d'impulsion, de réalisme qui caractérise ce projet de loi. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Paul Girod.

M. Paul Girod. Monsieur le ministre, vous avez déposé sur le bureau du Sénat un projet de loi sur le renforcement de la protection de l'environnement ; soyez assuré que nous vous en savons gré.

Ce texte appelle, je crois, un débat assez large, compte tenu de la diversité des sujets que vous entendez traiter, sujets qui, il est vrai, recouvrent beaucoup de préoccupations de nos compatriotes, même si celles-ci sont quelquefois un peu diffuses et ne se révèlent à l'esprit des uns et des autres qu'à l'occasion de catastrophes.

Monsieur le ministre, vous essayez de proposer des solutions à certaines anomalies existant, à travers notre pays, sur des sites particulièrement exposés aux catastrophes naturelles. Nous en prenons acte et vous en rendons hommage.

Sur le plan juridique, ces solutions appellent des observations de la commission des lois que je ne saurais qu'approuver, même si je ne suis pas juriste de formation ; mais la dure discipline de cette commission au sein de

laquelle j'ai eu l'honneur de siéger pendant un certain nombre d'années m'a appris beaucoup de choses, et je ne suis pas très étonné de constater que la tradition de la commission des lois s'exprime aujourd'hui avec la même rigueur et la même clarté que d'habitude.

Mon propos portera essentiellement sur un aspect que notre ami M. Henri de Raincourt a abordé tout à l'heure : l'article 37 du projet de loi. J'avoue être là un peu perplexe, voire désorienté, pour ne pas dire désenchanté. En effet, le texte prévoit le transfert aux régions et aux départements du soin d'élaborer des schémas d'élimination des déchets industriels et finaux pour les unes, ménagers pour les autres.

Monsieur le ministre, a-t-on vraiment bien mesuré les effets de ce projet de loi ? Je n'en suis pas sûr, et je crois pouvoir vous décrire d'avance ce qui va se passer. Malgré l'augmentation de la taxe de mise en décharge, dont une partie sera affectée, selon votre texte, à des contributions pour la mise en œuvre de schémas locaux, aucun moyen n'est dégagé. Les conseils généraux, pas plus que les conseils régionaux – mais je ne parle pas au nom des conseils régionaux : ils ont des compétences d'aide directe aux entreprises et, comme ces dernières génèrent des déchets industriels, je suppose que des solutions peuvent être trouvées – les conseils généraux, dis-je, auront la responsabilité de définir des schémas d'élimination des déchets ménagers pour l'application desquels, malgré certaines allusions dans ce projet de loi, ils n'auront aucun pouvoir de police réel. Ils seront donc obligés d'aller très loin dans la subvention, sans quoi le schéma ne sera jamais respecté.

Il ne suffit pas de dire que « les installations devront être compatibles avec le schéma » sans prévoir les sanctions applicables et les moyens grâce auxquels un conseil général pourra faire sanctionner telle ou telle personne physique ou morale, publique ou privée, qui créerait des installations d'élimination non compatibles avec le plan !

Ainsi, en réalité, les conseils généraux n'auront d'autre moyen de pression que la subvention, et ce n'est pas l'augmentation de la taxe de mise en décharge qui créera à leur profit les ressources nécessaires.

Cela signifie – M. de Raincourt l'a fort excellemment dit tout à l'heure – que les budgets des conseils généraux vont une nouvelle fois exploser, puisqu'il va falloir verser des subventions au-delà du raisonnable et du prévisible pour faire respecter un schéma, dans lequel les conseils seront d'ailleurs associés à l'Etat, ce qui est sympathique et probablement utile au niveau de la conception mais qui n'assortit ledit schéma d'aucune sanction juridique majeure.

Il existe, par ailleurs, une seconde difficulté, monsieur le ministre : l'article 37 laisse à la municipalité la responsabilité de l'ensemble des opérations d'élimination des déchets. Or, le schéma, soit ! mais la gestion, c'est autre chose !

La collecte, la détermination du mode d'élimination, le choix des emplacements, les investissements dans les usines relèvent de la responsabilité municipale, que ces opérations soient effectuées en régie ou par attribution à une société privée. Or êtes-vous certain que, compte tenu des techniques modernes et des contraintes qui vont nous être imposées par les réglementations européennes en matière d'environnement – et vous les connaissez mieux que personne – le problème relève encore de l'échelon municipal ? Je suis persuadé qu'il n'en est rien s'agissant de l'élimination.

Nous savons tous que, en matière de traitement des seules fumées, par exemple, les investissements sont du même ordre que ce qui était nécessaire pour une usine entière selon les techniques anciennes. Cela signifie que, pratiquement, il n'est envisageable de voir se mettre en place une usine qu'à condition qu'elle soit alimentée par les déchets d'au moins 200 000 habitants. Croyez-vous que ce soit du ressort municipal, hormis quelques grandes cités ? Mon sentiment est que non.

Reprenant une ancienne proposition de loi que je vous avais exposée en d'autres temps, je me suis permis de déposer quelques amendements – sur lesquels je ne me fais d'ailleurs pas trop d'illusion, mais, à certains moments, il faut savoir marquer son opinion – pour vous suggérer de faire passer la responsabilité de l'élimination – et non de la collecte, qui doit être surveillée à l'échelon municipal – au niveau des départements, avec la création d'une taxe d'élimination au profit desdits départements.

Si vous acceptiez cette suggestion, le schéma deviendrait opérationnel, une autorité déciderait où elle fait éliminer, qui se fait livrer par les communes, dans des conditions à déterminer, l'ensemble des déchets à traiter, et qui peut alimenter les frais de cette élimination par une taxe spécifique.

Dans tous les autres cas de figure, monsieur le ministre, nous partons dans la confusion, dans l'irresponsabilité et dans la dépense mal contrôlée. Je crains que l'article 37, dans son état actuel, n'aboutisse à ce résultat, qui n'est certainement pas celui que vous avez désiré.

Cela étant, je rends hommage à votre courage, parce qu'il n'est pas facile d'expliquer que, là où il y a des vrais dangers, on va être amené à prendre des mesures coercitives préventives. Mais les ordures ménagères, monsieur le ministre, constituent un danger permanent ! Il vaudrait donc mieux pouvoir prendre les mesures coercitives avant, en en confiant la gestion à ceux qui ont les dimensions – je n'ose pas dire les surfaces – suffisantes pour le faire.

J'ai d'ailleurs prévu, dans les amendements que j'ai présentés et que la commission a probablement examinés, même si je ne suis pas sûr qu'elle les ait beaucoup approuvés,...

M. Jean-François Le Grand, rapporteur. Nous ne les avons pas tous examinés !

M. Paul Girod. ... que les villes importantes ou les regroupements de communes importants puissent faire appel à la responsabilité des départements, comme ils peuvent le faire pour les collèges.

Nous ne pouvons, en tout cas, accepter ce texte tel qu'il est. Si nous adoptons l'article 37, même assorti des précautions qu'y a introduites la commission des affaires économiques, à laquelle je rends hommage, nous introduirions dans le droit consacré à cet aspect un peu vulgaire, mais tout de même très important, de notre vie de tous les jours, des éléments de confusion tels que nous ne contrôlerions plus rien. (*Applaudissements sur les travées du RDE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. Monsieur le ministre, au mois de juillet dernier, la commission des affaires économiques et du Plan avait demandé que soit réexaminé le projet de loi que vous étiez venu défendre devant elle. Je tiens tout d'abord à vous remercier pour votre désir de dialogue, puisque vous nous avez reçus autant de fois que nous vous l'avons demandé, deux fois en ce qui me concerne.

J'aurais souhaité être en mesure, ce soir, de vous donner mon sentiment sur ce projet de loi. Mais il m'est difficile de le faire, puisque nous avons examiné en commission quelque 120 amendements, dont 60 de la commission elle-même, et qu'il en reste vraisemblablement autant à examiner demain matin. J'ajoute qu'il ne nous est pas facile de travailler en ce moment, car nous devons traiter deux dossiers importants : le vôtre, monsieur le ministre, et le projet sur l'aménagement du territoire. Nous sommes donc obligés de nous disperser dans l'examen de sujets importants.

C'est à une réflexion d'ordre général que je me livrerai. Elle n'est pas très technique, mais elle est proche d'une nature que j'ai toujours pratiquée.

Quatre projets de loi concernant de près ou de loin l'environnement ont été examinés au cours des années 1992 et 1993 : l'eau – sujet non épuisé – le bruit, les carrières et la loi paysage ; et ces quatre lois ont exigé, m'a-t-on dit, soixante-douze décrets d'application, qui ne sont pas encore tous parus.

Votre projet se situe dans leur prolongement car il reprend certains de ces textes, mais il est aussi innovant, notamment en matière de catastrophes naturelles – érosion, effondrement de terrains – telles que celles que l'on a pu connaître dans les sites de l'Hautail, dans les Yvelines, et à Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, dans l'Isère. J'ajoute, s'agissant de l'Hautail, que ce ne sera, hélas ! pas le seul cas, la région étant truffée de champignonnières.

Je ne m'étendrai pas sur les mesures que vous préconisez. Je constate d'ailleurs que les amendements émanant de la commission des lois s'inscrivent dans le droit fil des améliorations qu'il est souhaitable d'apporter à vos propositions.

J'évoquerai plusieurs sujets qui me tiennent particulièrement à cœur. En préambule, j'exprimerai une réflexion relative au texte dans son ensemble.

Je constate que votre étude environnementale ne marque pas une distinction suffisante entre le milieu urbain et le milieu rural. Cette distinction me semble pourtant importante. En effet, les problèmes sont d'une dimension différente. Nous, ruraux, sommes très sensibles à notre spécificité, qui ne doit pas être considérée comme un repli mais plutôt comme une harmonie dans laquelle la notion patrimoniale prend une large part.

À ce sujet, plusieurs quatre secteurs principaux sont concernés.

Le premier a trait à la participation du public en matière d'environnement. Il va de soi que la consultation est tout à fait nécessaire, mais il arrive un temps où il faut trancher. Votre projet de loi va donc dans le bon sens.

Le deuxième secteur traite de la connaissance et de la protection des milieux naturels, s'agissant tant de l'assiette des taxes que de l'organisation des commissions de protection. Je pense à ce sujet que, si le problème domanial est facile à résoudre, celui des biens particuliers est à étudier avec beaucoup de soin afin de ne pas compromettre l'existence même des habitants en zone rurale. Je ne comprendrais pas, en effet, que l'on porte atteinte à ces biens dans la mesure où l'activité rurale en dépend.

Par ailleurs, l'article 28, relatif aux réserves naturelles en cours de création, pose un certain nombre de problèmes.

En revanche, en ce qui concerne une certaine taxe sur les passages maritimes à destination des zones côtières protégées, je suis d'accord avec vous, dans la mesure où cette taxe est destinée à améliorer ou à gérer ces sites.

Une trop forte occupation – on le voit déjà dans les forêts, notamment – n'est pas conservatrice si l'on ne remédie pas, par certains moyens, aux dégradations qu'entraîne cette occupation. Il s'agit donc d'un vaste problème, et l'on peut s'interroger, à ce sujet, sur l'état de propreté de certains de nos sites côtiers.

Cependant, monsieur le ministre, comme je l'avais signalé lors de mon entrevue avec vos services, je suis en désaccord avec vous sur toute majoration de la taxe sur le stockage des déchets ménagers. En effet, il s'agit d'un problème que nous arrivons difficilement à résoudre dans nos communes non urbaines. Nous subissons, en application de la fameuse circulaire M 49, des coûts tels que toute augmentation de cette taxe serait de nature à perturber nos communes. Des pétitions sont d'ailleurs en cours de signature pour s'insurger contre la mesure proposée.

La démonstration est aisée à faire. Si le principe de l'utilisateur payeur se conçoit parfaitement, son application dans nos zones est délicate pour la raison suivante : dans une ville, un mètre linéaire de conduit est pris en charge par dix-sept abonnés ; en zone rurale, du fait du mitage et d'une moindre densité de population, la moyenne est de soixante-dix-sept mètres par abonné. Vous pouvez constater ainsi ce que nous sommes obligés de demander à nos habitants !

Un système dérogatoire existe actuellement pour adoucir un peu ces mesures, mais il n'est pas toujours appliqué. Vous m'avez donné l'assurance, à cet égard, que vous examineriez cette question, qui est de grande importance pour nous.

Si majoration de la taxe il y a, il conviendra d'en étudier les conséquences dans le temps, après une période d'adaptation des mesures en cours d'application.

Il serait également nécessaire d'appliquer aux déchets un taux réduit de TVA. Mais il s'agit d'un vœu pieux ! Ce problème relève de la compétence du ministère des finances, mais il serait souhaitable qu'il soit résolu.

Un autre sujet important est la protection des cours d'eau non domaniaux. Les riverains sont, en effet, responsables de l'entretien des rives – vaste question, déjà ! – d'autant que celles-ci sont fréquentées par des utilisateurs non propriétaires susceptibles de provoquer des dégâts qui ne doivent pas être à la charge des riverains. Il en va de même, d'ailleurs, avec les sports nautiques qui sont pratiqués sur certaines rivières. Ce point devra être traité avec une très grande attention.

Par ailleurs, l'article additionnel après l'article 43, relatif à la réglementation des clôtures, me préoccupe également. Je me permets d'attirer votre attention sur les dispositions relatives au maintien de la circulation de la faune sauvage. En effet, chacun connaît l'augmentation considérable du grand gibier dans notre pays – je m'en félicite – mais il y a un paradoxe : *quid* de la protection des cultures et des forêts ?

Si le problème des dégâts du gibier dans les cultures, qui coûte déjà fort cher, est bien géré, il n'en va pas de même pour la protection des plantations forestières, et cet aspect du problème suscitera assurément de sérieuses réserves.

Pour ce qui est de l'article 27, qui traite de l'assermement des fonctionnaires et des agents chargés de la protection de la nature, je souhaiterais obtenir davantage de précisions quant à la définition de leurs fonctions auprès d'une population séculairement sensible à des usages bien ancrés dans les mentalités.

En revanche, l'article additionnel concernant les gardes champêtres est de nature, me semble-t-il, à résoudre bon nombre de problèmes que les petites communes ont du mal à appréhender.

Je suis bien conscient, monsieur le ministre, de ne pas avoir fait le tour de la vaste question qui nous occupe, mais les débats nous en fourniront l'opportunité.

En conclusion, sans vouloir plagier M. le rapporteur,...

M. Jean-François Le Grand, rapporteur. Un peu, tout de même !

M. Louis de Catuelan. ... je dirai que mon vote sera fonction de la prise en compte ou non des amendements qui vont dans le sens que je souhaite. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le ministre, la façon dont se présente la discussion de ce projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement tranche avec l'attitude que votre majorité avait adoptée jusqu'à ce jour. Dans les premiers mois de votre arrivée au pouvoir, elle avait durement critiqué l'action de vos prédécesseurs, elle n'avait pas cessé d'amoindrir et de réduire, elle avait systématiquement émietté les acquis que nous avons apportés à la protection de l'environnement – dont vous avez bien raison de vous soucier, monsieur le ministre.

Ces émiettements, ces reculs, la loi du 6 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction en constitue l'exemple le plus probant.

Vous avez supprimé – quand je dis « vous », c'est la majorité dont vous faites partie – les mesures de publicité des cessions foncières ou immobilières des collectivités locales prévues par la loi Sapin ; vous avez renvoyé à un décret le volet paysager du permis de construire et la réduction des contraintes ; vous avez instauré une procédure d'amnistie légalisant les pratiques interdites par la loi « littoral », comme le rejet des eaux usées en mer, ou par la loi « montagne » comme le bétonnage de zones protégées, dont nous avons parlé ici à propos d'une vallée pyrénéenne célèbre ; vous avez, enfin, limité le droit au recours des associations sur les vices de forme et les délais de recours en matière d'urbanisme.

Certes, il était si simple de critiquer !

Mais vous vous trouvez aujourd'hui en face des mêmes problèmes que nous lorsque nous étions au pouvoir. Nous apprécions donc la sagesse enfin revenue dans ce domaine essentiel et l'effort du ministre d'imposer son point de vue – à ses amis, notamment.

Dans le domaine de l'environnement, ce que notre rapporteur, M. Jean-François Le Grand, appelle la pause législative, le répit et la clarification vont permettre – fort heureusement, à notre sens ! – d'adapter les textes aux phénomènes, qui vont vite, et de prendre en compte de nouveaux éléments survenus dans la période écoulée.

Je veux parler de la prévention des risques naturels majeurs, de la dimension participative et décentralisée du droit de l'environnement, de la coopération accrue du public en ce domaine et de la revendication croissante de transparence des décisions politiques.

Nous sommes tout à fait disposés à vous suivre, dans la mesure où seront retenues des modifications essentielles pour nous. Je veux parler, notamment, de la crainte de transferts de charges qui viendraient gravement compromettre l'édifice.

Les débats en commission nous ont laissés sur notre faim quant à l'attitude de certains de vos amis. Depuis juin dernier, où ils vous avaient contraint à reporter l'exa-

men du texte à la session d'automne, j'imagine que vous avez pris certains accords. Mais j'ai senti, même ce soir, qu'il y avait encore de graves divergences.

Nous allons essayer, en ce qui nous concerne, et si nous le pouvons, de vous aider très honnêtement à aboutir à une meilleure écriture du texte.

Ce projet comporte de bonnes mesures, que nous approuvons : une meilleure participation du public et des associations, la modernisation de l'enquête publique, qui était bien nécessaire. Mais il contient aussi des dispositions très critiquées, comme le transfert de compétences en matière de gestion des déchets, ce qui est non pas une clarification des compétences, comme l'annonce l'exposé des motifs, mais un transfert de compétences au profit des départements, sans que cela soit toujours justifié. Nous attendons du débat qu'il nous éclaire sur vos intentions !

Mon collègue et ami M. Jacques Bellanger a traité, avec hauteur de vues, de la situation de l'environnement à l'échelon mondial et sur le plan philosophique à l'issue de la conférence de Rio, à laquelle j'ai assisté en tant que membre de la délégation française.

Je souhaite, en ce qui me concerne, axer mon propos sur les grands thèmes de votre projet, que nous avons étudié avec la plus grande attention, monsieur le ministre.

L'article 1^{er} ne vaut que pour sa valeur déclarative. C'est une pétition de principe. Globalement, sur le plan des principes, le droit français traite de façon satisfaisante de la protection de l'environnement, bien que, avant de devenir ministre, vous ayez souhaité faire du droit de l'homme à l'environnement un droit fondamental reconnu par la Constitution. C'était votre proposition liminaire du rapport « Chacun pour tous », d'avril 1990.

Les différents gouvernements socialistes ont su doter notre droit d'un arsenal juridique efficace et de portée pratique en matière d'environnement. Je citerai la loi « montagne », la loi « littoral » ou encore les lois sur l'eau, sur le bruit ou sur les déchets.

Si le projet de loi reprend des principes adoptés lors du sommet de la Terre, à Rio, le 14 juin 1992, par l'ensemble des 178 délégations présentes, nous regrettons que n'y figurent ni le principe de développement durable de l'humanité, c'est-à-dire un développement « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs », ni la référence aux principes de transparence et de démocratie qui figuraient à l'article 10 de la déclaration.

En ce qui concerne les articles 1^{er} à 9 du projet, concernant la participation du public et des associations, nous constatons que nombre de rapports – celui de M. le préfet Carrère, en 1992, celui de Mme Bouchardeau, en décembre 1993 – ainsi que la proposition de loi que son auteur, notre collègue M. Paul Girod, vient d'évoquer ont souligné la nécessité de mettre en place un débat public en amont de l'élaboration des projets.

En effet, le fait que le débat public n'intervienne qu'au stade de l'enquête publique, c'est-à-dire en aval de la procédure, alors que le maître d'ouvrage a déjà arrêté les principales lignes du projet, tend à remettre en cause sa crédibilité.

Un texte réglementaire a tenté de remédier à cette situation. Il s'agit de la circulaire du 15 décembre 1992, qui prévoit l'ouverture d'un débat public avant l'enquête pour les grands travaux d'infrastructures de transport et le contrôle des engagements de l'Etat par un comité de suivi.

L'idée n'est donc pas nouvelle – elle a même reçu un début de réalisation – mais nous approuvons l'initiative.

La nouveauté tient davantage dans la création de la commission nationale du débat public. Néanmoins, l'action de cette commission paraît limitée. En effet, elle n'a pas la capacité de s'autosaisir, elle est tenue au devoir de réserve – étrange conception de la transparence, qui devrait heureusement être corrigée sur l'initiative de la commission ! Elle n'est chargée que d'élaborer un compte rendu – elle est donc cantonnée à un rôle de greffier – et elle n'a pas compétence pour se prononcer sur l'opportunité du projet ni même pour émettre des recommandations. Enfin, la notion de « grand projet d'aménagement » mériterait peut-être d'être précisée dans la loi et non dans le décret.

Le conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie est une instance qui, je tiens à le dire, répond à une demande de l'association des présidents de conseils généraux. Bien que simple organe consultatif, ce conseil renforce les compétences du département en matière d'environnement en lui permettant d'avoir une vision transversale et globale des questions liées à l'environnement.

Le problème des compétences consultatives de la commission départementale des carrières, transférées à la commission de la protection sanitaire, qui est composée, entre autres, de représentants d'associations de pêcheurs, nous avait surpris, car ce dessaisissement ne paraissait pas justifié. Ce point fera l'objet d'un de nos amendements et, semble-t-il, d'un amendement de même nature de la commission.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la prévention des risques naturels, contenues dans les articles 10 à 21, il nous apparaît qu'elles sont la traduction législative du plan national du 24 janvier 1994 de prévention des risques naturels majeurs mis en place à la suite des événements de Vaison-la-Romaine et de Saint-Barthélemy-de-Séchillienne.

Quinze mesures ont alors été annoncées, représentant un total de 11 milliards de francs sur dix ans, financé globalement à 45 p. 100 par l'Etat. On ne connaît pas l'état de réalisation de ce plan, pour lequel 2 000 communes semblent concernées, mais saute aux yeux la modestie de la ressource de 100 millions de francs destinée à financer les mesures de prévention des risques.

S'agissant de l'entretien régulier des cours d'eau – c'est l'objet des articles 19 à 21 – M. le ministre a justifié la possibilité de transfert de compétence au département par le fait que le département constitue le niveau territorial le mieux adapté à la gestion de ce type de rivières.

En revanche, ne pas lier ce transfert de compétence à l'existence d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux risque de nuire à la coordination des travaux menés par le bénéficiaire du transfert avec la logique de gestion globale de la ressource en eau. Nous présenterons, à cet égard, divers amendements en ce sens qui ont été retenus en partie, ce matin, par la commission saisie au fond.

Issues de vos cent propositions d'avril 1990, monsieur le ministre, les dispositions relatives à la connaissance, à la protection et la gestion des espaces naturels ont suscité notre réflexion.

Le dispositif semble privilégier le département au détriment de la région, alors que celle-ci est compétente en matière d'aménagement du territoire. Rappelons que le projet de loi sur le développement du territoire prévoit,

en son article 6, la définition d'une « charte régionale d'aménagement du territoire » exprimant les orientations fondamentales en matière d'environnement.

Par souci de coordination, n'aurait-il pas mieux valu que cet inventaire soit réalisé au niveau régional ? Qui plus est, les fonctions de planification sont traditionnellement du ressort de la région et non du département. Enfin, on peut s'interroger sur la valeur juridique de cet inventaire et se demander si ce rapport d'orientation aura une valeur normative.

En résumé, le chapitre II crée un véritable bloc de compétence en faveur du département pour ce qui est de la politique des espaces naturels sensibles – droit de préemption, élargissement de la taxe départementale affectée au financement de cette politique, etc.

La gestion des déchets et la prévention des pollutions, prévues au titre IV, seront certainement les points sur lesquels les discussions les plus vives pourront s'élever dans cette assemblée. Nous essaierons, pour notre part, de prendre une part active au débat, en redoutant l'aggravation des charges à l'échelon local, qui nous ferait revenir sur notre préjugé favorable au texte.

Les dispositions en cause suscitent de nombreuses critiques.

L'Association des maires de France, par la voie de son président, considère que le transfert conduit à une confusion des responsabilités dans la mesure où l'élimination des déchets ménagers reste de la compétence des communes. Elle s'inquiète de la majoration de 20 francs à 50 francs la tonne, de la taxe sur le stockage des déchets ménagers qui aboutira nécessairement à une hausse très sensible des redevances et taxes votées par les conseils municipaux.

Nous ne contesterions pas cette augmentation de la taxe, puisqu'elle vise à promouvoir des technologies innovantes en matière de traitement des déchets et à aider à la réalisation d'équipements de traitement en ce domaine, si, parallèlement, le Gouvernement ne prévoyait pas, d'une part, de réduire la dotation à l'ADEME dans le budget de l'environnement de un million de francs et si, d'autre part, il ne proposait pas, dans ce projet de loi, de réduire de 10 p. 100 à 5 p. 100 le montant minimal des ressources affectées au développement des techniques innovantes de traitement des ordures ménagères.

En un mot, si l'Etat ne se désengageait pas de ces missions, les communes seraient prêtes à faire un effort, mais elles ne peuvent l'assumer seules : aujourd'hui, la mise en décharge représente encore 45,5 p. 100 du traitement des ordures ménagères.

Un long chemin reste à faire avant d'atteindre l'objectif de la loi du 13 juillet 1992, qui prévoit qu'à compter du 1^{er} juillet 2002 il sera interdit de stocker des déchets autres que les déchets ultimes, c'est-à-dire les déchets des déchets. C'est là la responsabilité de tous.

Les collectivités territoriales doivent participer à cet objectif, nous en convenons bien, mais l'Etat doit les aider, sous une forme ou sous une autre.

Les industriels ont, eux aussi, un rôle à jouer : rappelons que les industries produisent chaque année environ 150 millions de tonnes de déchets, ce qui est loin d'être négligeable.

C'est pourquoi nous proposerons de créer une taxe sur la mise en décharge des déchets industriels spéciaux, sur le modèle de la taxe de mise en décharge des déchets ménagers et assimilés. Nous défendrons un amendement en ce sens.

En effet, nous sommes toujours face à cette alternative : devons-nous subir ou maîtriser les déchets ? Le groupe socialiste a choisi, comme vous, la seconde solution. Je souhaite que le Gouvernement et le Sénat nous suivent.

Je tiens également à rappeler au Gouvernement le rôle que l'Etat a à jouer en la matière. Je le répète, les collectivités, les industriels, les particuliers doivent contribuer à la promotion de solutions alternatives à la mise en décharge.

Néanmoins, le rôle de l'Etat demeure fondamental. Il est de sa responsabilité d'engager des actions plus significatives qui répondent à ce problème des sociétés modernes que constitue l'élimination des déchets.

Nous aborderons, demain, la discussion des articles. Notre groupe va essayer de participer largement, comme il l'a fait en commission, et sans préjugés, au débat qui va s'ouvrir. Nous présenterons plusieurs amendements de bon sens, pensons-nous, visant notamment à mieux prendre en compte les aspirations de la société civile, à mieux ajuster les instruments d'application et d'action de la politique d'environnement aux données nouvelles et à équilibrer et à préciser les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Vos réponses et vos choix conditionneront notre vote.
(*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Ostermann.

M. Joseph Ostermann. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à notre examen a pour objet de simplifier et de moderniser certaines institutions et procédures, de renforcer les moyens financiers pour la protection et la gestion de l'environnement et de proposer des avancées significatives dans quatre domaines que vous me permettrez de rappeler un fois de plus : la participation du public et des associations, la prévention des risques naturels, la protection et la gestion des espaces naturels, la gestion des déchets et la prévention des pollutions.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, me semble positif, dans la mesure où il s'efforce de s'adapter à une nouvelle conception de l'environnement apparue au milieu des années quatre-vingt à la suite de plusieurs catastrophes telles que celle de Tchernobyl, catastrophes qui ont servi, vous me permettrez l'expression, de détonateur.

Force est de constater que, désormais, le rapport de l'homme avec la nature s'est inversé : alors que, pendant longtemps, l'homme a été soumis à la nature, il est devenu, grâce aux sciences et aux biotechniques, pratiquement ou davantage maître de celle-ci. L'équilibre des pouvoirs a été bouleversé à son profit, allant même jusqu'à lui permettre non seulement de disposer de la capacité de se détruire lui-même, mais également de détruire son environnement.

Face à cette évolution, de nombreuses conventions internationales visant au renforcement de la protection de l'environnement ont été signées ces dernières années : celle de Rio en 1992, celle de Paris pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est, en septembre 1992, pour ne citer que les plus importantes. Par ailleurs, à l'échelle communautaire, le traité de Maastricht fait de l'environnement une préoccupation majeure pour l'Union européenne.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, s'attache à appliquer les principes présentés dans ces différents textes et je ne peux que m'en réjouir.

Vous avez affirmé, dans votre propos introductif, qu'il s'agit d'un texte utile qui apporte des réponses pratiques, rapides, donc efficaces.

Oui, la défense de l'environnement, dans ce nouveau contexte, doit être un exercice de démocratie locale où tout citoyen doit pouvoir obtenir une information transparente et accessible et participer aux choix qui intéressent son environnement. Il ne convient pas pour autant de conférer aux associations de protection de l'environnement un droit de veto. Aussi je partage pleinement le point de vue de M. le rapporteur. Les associations doivent être écoutées mais elles ne doivent pas décider. Le rôle important qu'elles jouent dans le débat démocratique ne doit pas générer des blocages qui empêcheraient à l'élu toute possibilité d'action.

Vous me permettrez d'évoquer, très brièvement, quelques points qui me semblent primordiaux.

Le premier découle de votre volonté, monsieur le ministre, de doter la France, à l'instar d'autres grandes nations, des principes généraux du droit de l'environnement.

A cette occasion, vous nous proposez d'intégrer dans le droit français l'un des grands principes du droit international : le principe de précaution, selon lequel des mesures de prévention doivent être prises lorsqu'existent des motifs sérieux de s'inquiéter de l'état de l'environnement.

Ce principe constitue le dixième grand principe retenu par l'article 130 du traité de Maastricht. Il repose sur une notion proche de celle de prévention. Il est né des problèmes posés par « l'effet de serre ». Peut-on en effet prétexter l'existence de controverses scientifiques pour ne rien faire et attendre, dès lors que l'on sait que les phénomènes en jeu relèvent à la fois du domaine de la catastrophe et de l'irréversible ? La précaution est une manière de gérer l'incertitude. Elle vient prendre place après la prévoyance et la prévention.

Par ce projet de loi, la France sera l'un des premiers Etats, sinon le premier, à définir ce principe en matière d'environnement qui ne s'appliquera qu'aux risques graves et irréversibles, dont vous-même, monsieur le ministre, avez dressé la liste dans *l'Atlas des risques majeurs*.

Enfin, vous me permettrez de souligner que l'apparition du principe de précaution est un des signes des transformations philosophiques et sociologiques caractérisant cette fin de siècle, qui n'est pas sans incidence – faut-il le rappeler ? – sur la gestion et la sanction des responsabilités. Si ce principe était repris par le droit communautaire, la France pourrait ainsi s'en prévaloir et proposer cette définition aux autres Etats membres.

Après ces quelques propos d'analyse générale du texte qui nous est présenté, vous me permettrez d'aborder maintenant quelques points qui ont retenu plus particulièrement mon attention.

Ma première observation concerne l'article 2 relatif à la commission nationale du débat public.

Je souscris pleinement à la philosophie de votre texte, monsieur le ministre, et je me réjouis de constater que les craintes qui m'animait trouvent une réponse dans les propositions formulées par la commission des affaires économiques et du Plan, propositions qui seront, je l'espère, retenues par la Haute Assemblée ; elles visent notamment à limiter le champ d'intervention de cette commission aux opérations publiques d'aménagement d'intérêt national, et à y assurer la représentation des élus locaux.

Toutefois, pouvez-vous nous assurer, monsieur le ministre, que des représentants du monde de l'entreprise, en raison de l'autorité morale, de la représentativité et des responsabilités qui sont les leurs, figureront bien au titre des personnalités qualifiées au sein de cette commission ?

En effet, bon nombre de projets industriels échouent par défaut de communication ou parce que les conditions de celle-ci se révèlent faussées. La participation du monde économique me semble donc primordiale.

Ma deuxième observation porte sur l'article 3 relatif aux enquêtes publiques.

Il me semble indispensable de laisser au représentant de l'Etat dans le département la présidence de la commission chargée d'élaborer la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur. En effet, le préfet apparaît, de par ses fonctions, avoir une parfaite connaissance des situations locales.

Nous devrions donc pouvoir trouver un compromis en dissociant l'élaboration de la liste d'aptitude, qui serait confiée à une commission présidée par le préfet, et le choix du commissaire enquêteur au sein de cette liste, qui serait confié, quant à lui, au président du tribunal administratif.

Par ailleurs, je ne peux m'empêcher de vous faire part, monsieur le ministre, de l'opposition de nombreux élus à des dispositions conférant un pouvoir trop important aux associations de protection. Il en est ainsi du dispositif de réunion d'information prévu par le projet de loi qui peut s'assimiler à un pouvoir de convocation de l'élu local par une association, ce qui me semble particulièrement discutable sur le fond.

Ma troisième observation a trait à l'article 5 relatif à l'agrément administratif des associations de protection de l'environnement.

Par cet article, vous voulez, monsieur le ministre, simplifier le régime juridique de l'agrément administratif, sans accorder de prérogatives différentes aux associations et instaurer une possibilité de retrait de cet agrément lorsque l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer.

Nous ne pouvons que nous féliciter de cette initiative. En effet, trop souvent, des associations dont les activités sont autres que celles de la protection de l'environnement dénaturent le dialogue nécessaire entre élus et associations. Une clarification s'imposait donc.

Ma quatrième observation vise l'article 11 relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Cet article prévoit que la responsabilité financière de la commune est engagée lorsque le préjudice indemnisé concerne un immeuble ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une autorisation administrative qui a été accordée à une date à laquelle le caractère dangereux de l'implantation était connu. Le remboursement est prévu dans le projet de loi à la seule charge des collectivités territoriales. L'Etat, quant à lui, n'est pas tenu au remboursement lorsqu'il a indûment accordé un permis de construire ou délivré une autorisation. Cette inégalité flagrante de traitement entre l'Etat et les collectivités locales me semble contraire à la Constitution, et je souhaite que la Haute Assemblée supprime cette disposition.

Vous me permettez, dans une cinquième observation, d'évoquer certaines dispositions qui, bien que marquant votre volonté manifeste d'opérer un élargissement des compétences des collectivités locales, risquent d'aboutir à des confusions de compétences, avec toutes les difficultés d'interprétation et d'oppositions que cela implique.

Il en est ainsi de l'attribution à la région de la compétence liée à l'établissement de l'inventaire du patrimoine paysager, alors qu'à l'échelon départemental il existera un inventaire des paysages naturels ; il en est également ainsi du rapport d'orientation qui accompagne l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels qui pourrait être assimilé à une tutelle de l'Etat sur le département s'il contenait des perspectives d'évolution contraignantes pour nos collectivités.

Enfin, l'élu communal que je suis ne peut manquer d'exprimer son inquiétude et ses craintes face à votre proposition d'augmentation de la taxe sur les déchets, qui serait portée à 50 francs la tonne. Même si une atténuation en est déjà prévue, je reste réservé face à cette augmentation, pour les raisons qui ont déjà été évoquées à cette tribune, notamment par mon ami M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France.

Par amendement, nous proposerons, monsieur le ministre, un meilleur étalement dans le temps de l'augmentation de la taxe, si toutefois celle-ci s'avère indispensable.

Enfin, monsieur le ministre - dernière observation - pouvez-vous nous apporter quelques compléments d'information relatifs à l'article 38 et à son article complémentaire 10-2 ? Cet article m'inquiète d'autant plus que, me semble-t-il, un amendement du Gouvernement semble aller au-delà du texte initial.

Quelles sont les catégories d'installations visées ? Quels sont les contrôles prévus ? Peut-on aujourd'hui mesurer leur coût, qui devrait en tout cas être limité afin de ne point créer, une fois de plus, des charges nouvelles ?

Pour conclure, vous me permettrez de rappeler qu'une politique de l'environnement ne peut réussir qu'en alliant tous les atouts : intervention accrue du droit, effort des pouvoirs publics nationaux, participation de tous, citoyens, bien entendu, mais également acteurs économiques.

Le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre, traduit cette ambition et cette volonté. C'est la raison pour laquelle, avec mes collègues du groupe du RPR, je le voterai.

Je le voterai d'autant plus volontiers que votre esprit d'ouverture et de conciliation vous a d'ores et déjà amené à accepter un certain nombre de modifications allant dans le sens des observations que je viens de formuler et que vous accepterez certainement que des améliorations complémentaires y soient apportées au cours de la discussion. Je vous en remercie par avance. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à M. Egu.

M. André Egu. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la prise de conscience de l'importance du capital « nature » est aujourd'hui très large. C'est ainsi que l'eau, élément essentiel de ce capital, fait l'objet de mesures de protection.

Les risques de pollution des eaux se sont, en effet, multipliés. Le développement des installations industrielles, les risques d'une exploitation irraisonnée des zones naturelles ont conduit le législateur à intervenir.

A cette fin, la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles a notamment introduit un article L. 232-2 dans le code rural qui prévoit que « quiconque a jeté, déversé ou laissé écouler dans les eaux mentionnées à l'article L. 231-3, directement ou indirectement, des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont

détruit le poisson ou nuï à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire, sera puni d'une amende de 2 000 à 120 000 francs et d'un emprisonnement de deux mois à deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement ».

Cette disposition introduit ce qu'il est convenu d'appeler un délit « matériel », c'est-à-dire constitué sans qu'il soit nécessaire de prouver une quelconque intention coupable. Le délit est donc constitué dès la survenance des faits.

Ainsi, certains maires sont reconnus coupables de cette infraction alors qu'ils ne peuvent en être réellement reconnus responsables, c'est notamment le cas pour le fonctionnement de certaines stations d'épuration communales, bien entretenues, mais anciennes, et dont les qualités techniques sont moins performantes que celles des stations construites en 1994.

Le maire est-il en l'occurrence fautif du seul fait de l'existence de la pollution de l'eau ? La seule collectivité ne doit-elle pas être reconnue responsable ?

Objet d'une virulente campagne de dénigrement dans la presse locale, le département que je représente, l'Ille-et-Vilaine, a, semble-t-il, le triste privilège de détenir au moins deux records.

Premier record : c'est dans notre département que, pour la première fois, un maire a été condamné personnellement pour pollution du fait du fonctionnement insuffisant de la station d'épuration de sa commune. Le jugement en appel a d'ailleurs lieu après-demain, monsieur le ministre.

Le second record est celui du nombre de maires mis en cause ou condamnés. Depuis deux ans, dix maires ont été mis en cause et deux ont été condamnés à des peines de prison et à de fortes amendes, à savoir six mois de prison avec sursis et 50 000 francs d'amende.

Voilà environ trois ou quatre ans, des agents ont verbalisé des communes au titre des articles L. 232-2 et L. 232-4 du code rural, pour pollution de cours d'eau.

Tenant compte de l'avis de la direction départementale de l'agriculture et des efforts faits par l'une des municipalités au moins, le procureur du tribunal de grande instance de Rennes avait envisagé, deux ans après, de classer l'affaire sans suite.

Vous imaginez donc qu'elle fut la surprise des magistrats municipaux, lorsqu'ils reçurent, six mois plus tard, un arrêt qui déclarait recevable la plainte initiale.

La procédure enclenchée aboutissait, au début de cette année, au résultat que vous savez. Mais connaissons-nous jamais les motifs de ce revirement ?

En Ille-et-Vilaine, personne – pas les élus notamment – n'est à l'abri des écologistes et des fédérations de pêche qui nous pourchassent, lorsque des rejets imprévus et accidentels aboutissent dans des ruisseaux.

Certaines communes ont été inquiétées alors qu'elles disposent de stations d'épuration comptant parmi les dix meilleures du département. C'est un comble !

Il me paraît anormal, monsieur le ministre, que la loi permette qu'un maire soit le bouc émissaire, à la fois d'écologistes, dont la virulence est souvent proportionnelle à la méconnaissance totale des difficultés rencontrées par les maires pour trouver des financements et des lieux appropriés pour installer des stations d'épuration ou de lagunage, et de technocrates compétents mais quelquefois négligents.

Pour autant, le département d'Ille-et-Vilaine ne me paraît pas aussi « arriéré » que la presse locale veut bien l'affirmer. D'après les documents de vos services, mon-

sieur le ministre, nous avons un taux de dépollution supérieur à 50 p. 100, ce qui est largement supérieur à la moyenne nationale.

Nous savons malgré tout que nous pouvons progresser, et nous le faisons : à telle enseigne que des études et des travaux sont en cours dans vingt-cinq communes rurales et que Rennes et Saint-Malo se modernisent à très grands frais. Ainsi, Saint-Malo a lancé un programme de 560 millions de francs pour assurer le traitement de ses eaux usées.

Mais, monsieur le ministre, vous savez ce qu'il en coûte et le temps qu'il faut pour mener à bien ce type de projet.

Or, les maires condamnés sont sous la menace d'une mise sous tutelle malgré les démarches ou les travaux entrepris. Ils sont traumatisés par ces condamnations, ainsi que tous les élus du département.

Surpris dans leur bonne foi par des accusateurs un peu trop agressifs et par un arbitrage moins ferme qu'il n'y paraît, les élus locaux s'interrogent sur la pertinence de leur dévouement au bien public. Certains ont même failli démissionner.

Les maires nouvellement élus sont souvent considérés pour responsables de la négligence ou de l'inaction de leur prédécesseur. Or, comme vous le savez, l'origine des pollutions est excessivement difficile à déterminer.

L'utilisation trop zélée d'une loi imparfaite risque d'aller à l'encontre de « cette évolution de notre démocratie » souhaitée par Alexis de Tocqueville.

Le rôle du maire n'est pas équivalent à celui du chef d'une grande entreprise industrielle. Or c'est faute de référence à une éventuelle responsabilité des personnes morales pour le délit prévu à l'article L. 232-2 du code rural que nos magistrats municipaux ont pu être assignés. La loi devrait donc permettre au ministère public d'engager des poursuites à l'encontre de la collectivité en cas de négligence ou d'imprudence constatée, lorsque celle-ci relève de la gestion démocratique de la collectivité.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de vous rappeler ma proposition de loi, déposée au début de cette année sur le bureau du Sénat et signée par le président de l'Association des maires de France, qui tendait à compléter l'article L. 232 du code rural en ce qui concerne la pollution des eaux.

J'avais proposé la modification de cet article L. 232-2 par l'introduction d'une responsabilité pénale de la personne morale et par la définition d'une infraction pénale dans les seuls cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. Cette double modification faisait l'objet de ma proposition de loi. Malheureusement, elle n'a pas reçu d'accueil favorable.

Vous nous proposez aujourd'hui, monsieur le ministre, un projet de loi qui, dans son article 7, institue dans chaque département un conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie, présidé par le préfet ou par son représentant, ce conseil pouvant être saisi pour avis par le préfet ou par le président du conseil général de toute question relative à l'environnement ou au cadre de vie du département, sans préjudice des attributions des diverses commissions. Saisissant l'occasion, je me permets d'exprimer avec force le souhait que les maires aient désormais la faculté de recourir à ce conseil départemental de l'environnement avant que la justice ne puisse intervenir.

Sur ce point, monsieur le ministre, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me donner toutes les précisions utiles pour qu'en ma qualité de président de l'asso-

ciation des maires d'Ille-et-Vilaine je puisse rassurer mes collègues maires qui commencent à douter et à perdre de leur motivation.

Pour conclure, je dirai que les collectivités locales, parce qu'elles ont bien assimilé les enjeux, continueront incontestablement, à proportion des moyens dont elles disposent, à s'investir aux côtés de l'Etat dans le domaine de l'environnement, mais qu'un effort reste encore à faire sur le plan législatif.

Aussi, nous nous félicitons que le Gouvernement veuille renouveler et clarifier les rapports entre les différents acteurs dans ce domaine, renforçant ainsi nos pratiques démocratiques, en particulier à l'échelon local. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. le président. La parole est à M. Signé.

M. René-Pierre Signé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent projet de loi a pour objectif, en ce qui concerne les espaces naturels, auxquels je bornerai mon propos, d'améliorer la protection et la gestion de l'environnement dans les secteurs sensibles.

Le présent projet de loi fait des départements des acteurs majeurs de l'environnement, y associant aussi régions et communes.

Déjà, deux articles du code de l'urbanisme notent que le territoire est le patrimoine commun de la nation, et le mot « patrimoine » souligne bien notre attachement au sol, au paysage. C'est actuellement une notion qui est reprise par de multiples associations écologiques.

De plus, chaque collectivité publique est gestionnaire et garante du patrimoine dont nous n'héritons pas, mais que nous empruntons à nos enfants, comme le disait Saint-Exupéry. Plus que la région, moins cohérente, me semble-t-il, sur le plan paysager – mais je ne vais pas entamer une polémique avec mon ami M. Robert Laucournet – le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.

Mais s'il est et reste, depuis 1985, le grand ordonnateur et le maître d'œuvre de la protection de l'environnement, il dispose de moyens pour exercer sa compétence : la zone de préemption, la taxe départementale d'espaces naturels. Le département peut les utiliser ou non, les combiner de manière assez souple, il reste libre de ses choix mais il doit toujours protéger, gérer, ouvrir.

Cette liberté de faire, c'est une liberté de construire une politique publique autonome. En fait, c'est une politique d'aménagement du territoire qui doit permettre d'établir un dialogue entre commune et département.

La nature est gérée et entretenue comme un patrimoine nécessaire à l'homme et au développement durable des générations futures. Nous plaçons pour l'homme quand nous plaçons pour la nature.

Mais si un espace est acquis au public, on ne doit pas le banaliser car on sait combien se détruisent vite les espaces piétons. C'est souvent une dégradation du patrimoine !

Dans cette loi, la notion de patrimoine naturel départemental est plus large encore que la notion d'espace naturel sensible. Par conséquent, cette loi traduit le désir que les départements soient un peu les chefs d'orchestre de la protection et de la gestion de tous les éléments de nature qui comptent dans le département.

Ces éléments de nature sont très variés, depuis le site exceptionnel, qu'il faut préserver, jusqu'à l'espace ordinaire, qui est tout simplement fait de champs, de prairies, de talus, de chemins agréables.

La nécessité du patrimoine départemental, réside dans le partenariat entre les divers intervenants : l'office national des forêts, les propriétaires privés forestiers, mais aussi, les agriculteurs, qui peuvent avoir une conception de l'espace naturel peut-être différente de la conception départementale.

Il semble donc nécessaire de fixer un critère de définition des espaces naturels comme pour les monuments historiques.

La loi va plus loin, elle instaure un schéma départemental des espaces et du patrimoine, ce qui suppose un inventaire. Or cet inventaire aboutira évidemment à une désignation publique des lieux dont la collectivité doit avoir la charge.

Pour la mise en valeur progressive des outils, quelques départements se sont contentés de faire une déclaration de politique générale sur les espaces naturels sensibles et ont inscrit quelques crédits à leur budget en se privant de la taxe départementale et des zones de préemption, ce qui paraît tout de même insuffisant.

Le premier outil est cette taxe départementale, qui, bien que facultative, a été instituée par cinquante-huit départements.

Les zones de préemption sont le second outil. Que peut-on préempter ? Les propriétés, certes, mais aussi le bâti ; il faut que ce dernier soit inclus dans la politique des espaces naturels.

Tous ces espaces sont soumis à une forte demande sociale : demande urbaine d'espaces verts ; demande rurale forte de préservation des sites fragiles et demande non moins forte concernant les espaces boisés. L'enjeu départemental est donc très important sur les propriétaires privés ou parapublics qui coupent à blanc et enrésinent. J'en sais quelque chose dans le Morvan !

Il est vrai que la loi sur les paysages introduit la notion de projet paysager et rend obligatoire sa prise en compte dans la planification de l'espace et du contrôle de l'utilisation des sols.

Les parcs naturels régionaux, créés sur des territoires au patrimoine naturel et culturel riche, voient leur existence reconnue et l'application de leur charte renforcée. La loi sur les paysages confirme donc le paysage comme une valeur patrimoniale à protéger.

Sur tout cela se greffe une histoire humaine. Que l'on s'intéresse ou non au patrimoine bâti, on ne peut se désintéresser du patrimoine humain. On ne peut couper l'activité humaine de l'histoire de la forêt. Si l'on veut que la forêt conserve toute sa diversité biologique, il faut une activité humaine.

Le droit n'étant qu'un instrument de gestion sociale, c'est à nous qu'il revient d'utiliser cet outil, mais on ne le fera que si l'on a une vision claire de la politique que l'on veut mener. Il faut donc définir la politique des espaces naturels de façon cohérente, s'y tenir et mettre en œuvre les outils nécessaires.

Généralement, on pense que la protection des espaces naturels est une contrainte, qu'on exproprie les gens, qu'on les prive de leur droit de propriété et que cette protection est imposée par les écologistes. Si l'on a cette idée, on a tout faux, car c'est l'inverse ! La protection des milieux naturels, c'est, au contraire, la protection de la vie tout court.

La protection de ces milieux ne doit pas être considérée seulement comme une contrainte elle doit être aussi considérée comme une formidable possibilité de loisirs, de préservation des richesses et comme une possibilité de développement économique local, surtout dans les zones défavorisées.

Le « tourisme nature » est une voie d'avenir. La politique de la protection des milieux naturels est une solution à l'« aménagement touristique béton ».

En conclusion, je voudrais apprécier l'institution d'une taxe touristique de séjour qui peut compléter la taxe départementale et apporter un financement supplémentaire.

Enfin, monsieur le ministre, je ne manquerai pas de vous faire part de mon inquiétude quant à l'avenir de la taxe départementale des espaces naturels. Elle pourrait, dit-on, alimenter le fonds de gestion de l'espace rural que l'on veut mettre en place avec le projet de loi sur l'aménagement du territoire. S'il en était ainsi, le produit de la taxe irait aux agriculteurs qui voudraient bien investir dans la gestion environnementale et notre taxe ne serait plus affectée qu'au taillage des haies, au curage des fosses, à l'entretien des rivières, etc., toutes tâches intéressantes, mais pour lesquelles elle n'avait pas été créée !

Voilà monsieur le ministre quelques remarques sur ce projet de loi qui me paraît, dans son ensemble, intéressant pour la protection de l'environnement et de la qualité de la vie, mais je me suis borné à n'évoquer que la protection des espaces naturels. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Hammann.

M. Jean-Paul Hammann. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le département du Bas-Rhin, dont j'ai l'honneur d'être l'un des représentants au sein de la Haute Assemblée, pratique depuis de longues années une politique de protection de la nature et de l'environnement raisonnée, raisonnable et cohérente. Comme la Savoie, monsieur le ministre, nous avons la prétention de nous situer, en la matière, dans le peloton de tête des collectivités territoriales de notre pays.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur. Flatteur !

M. Jean-Paul Hammann. Les raisons et les motivations qui ont poussé nos élus locaux et territoriaux à s'occuper – à se préoccuper – des problèmes de sauvegarde de notre environnement sont multiples et variées. Je n'en citerai que deux : la préservation de la qualité de l'eau d'une nappe phréatique particulièrement sensible dans la plaine du Rhin d'une part, et la pollution de l'air dans les secteurs à implantations industrielles lourdes, avec le constat de pluies acides dans quelques secteurs des Vosges de la moyenne Alsace, d'autre part.

M. Philippe Richert vient d'être chargé par M. le Premier ministre d'une mission dans ce domaine en qualité de responsable de l'association de surveillance de la pollution atmosphérique, l'ASPA, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Il saura ainsi faire profiter d'autres régions de l'Hexagone de ses compétences et de son expérience.

Monsieur le ministre, chacun des quatre titres de ce projet apporte des éléments positifs susceptibles de faire progresser un certain nombre d'actions en cours, de conforter des acquis et de lancer de nouvelles actions, notamment en matière de déchetteries sélectives.

Compte tenu des améliorations proposées à la fois par nos excellents rapporteurs et par plusieurs intervenants, je n'évoquerai que trois ou quatre points qui me semblent particulièrement importants.

S'agissant de l'article 5, qui a trait à l'agrément des associations, je regrette que la durée d'existence soit ramenée à trois ans ; elle était de cinq ans pour notre région. Compte tenu de la prolifération des associations en la matière – elles sont 320 dans notre département – il est indispensable de veiller particulièrement à l'octroi des agréments et de contrôler le sérieux des actions et du fonctionnement statutaire de ces associations. J'ai déposé un amendement en ce sens.

Au titre II, je n'interviendrai que sur un point. En effet, je suis parfaitement d'accord avec nos rapporteurs, notamment avec Jean-François Le Grand, à propos de la réécriture de l'article 10.

Je souscris au raisonnement juridique selon lequel l'arsenal dont on dispose dans le domaine de l'expropriation pour cause d'utilité publique semble suffisant et rend en tout cas largement superflue l'institution d'une procédure administrative supplémentaire.

Je m'interroge cependant sur la nature du financement prévu pour le fonds de prévention des risques naturels majeurs imminents.

Je ne conteste nullement la création d'un tel fonds, mais je constate une fois de plus l'instauration d'un prélèvement supplémentaire sur les primes d'assurance versées au titre du risque de catastrophes naturelles.

Je me permets, monsieur le ministre, de vous rappeler que la cotisation « catastrophes naturelles » se compose de plusieurs prélèvements, à savoir, au titre de l'assurance automobile, 6 p. 100 sur le volet incendie et 0,5 p. 100 sur l'assurance de dommages, et, au titre de l'assurance sur les biens autres que les véhicules terrestres à moteur, 9 p. 100 des primes afférentes aux contrats de base.

A tout cela devrait, si j'ai bien compris le sens du texte, s'ajouter un prélèvement de 2,5 p. 100 pour alimenter le fonds de prévention des risques naturels majeurs imminents.

Qualifié ou non de taxe parafiscale, le résultat financier de ce nouveau prélèvement demeurera le même. N'est-ce pas charger exagérément la barque ?

Je pense notamment aux exploitants agricoles qui financent aussi, pour moitié, le fonds de garantie « calamités agricoles » alimenté par une contribution additionnelle des agriculteurs, soit 13 p. 100 applicables aux cotisations « incendie » sur les risques de l'exploitation, et 7 p. 100 sur les autres dommages aux biens. L'addition ne commence-t-elle pas à être hors de prix ?

S'agissant du titre IV, qui traite de la gestion des déchets, je voudrais aborder un problème que nous rencontrons plus particulièrement dans nos régions frontalières, celui de l'arrivée sur nos décharges publiques de déchets en provenance de l'étranger, qu'il s'agisse ou non de pays de l'Union européenne.

Dans ce domaine, il nous faut une réglementation plus rigoureuse qui, si elle existe pour les déchets industriels spéciaux, devrait englober l'ensemble des déchets, y compris les matières inertes qui remplissent rapidement les lieux d'accueil, cela au détriment des déchets de proximité.

Il est prévu à l'article 37 de transférer les compétences de l'Etat aux départements et aux régions en 1996, date qui serait en fait celle de l'application des plans de gestion des déchets industriels spéciaux et des déchets ménagers et assimilés. La phase d'élaboration de ces plans serait donc conduite par les services de l'Etat, et leur application reviendrait aux collectivités territoriales !

Il me semble indispensable que les services respectifs travaillent en étroite collaboration et que les projets de plans obtiennent l'accord préalable des assemblées territoriales.

Le même article 37 fixe le montant de la taxe de stockage des déchets ménagers, dont le relèvement de 20 p. 100 à 50 p. 100 a été suffisamment critiqué par mes prédécesseurs à cette tribune pour que je n'y revienne pas, encore que je le trouve également trop brutal.

Mais pourquoi avoir une gestion centralisée de cette taxe par l'ADEME ? Pourquoi ne pas instaurer une gestion par les départements afin que sa perception ait un impact financier plus important ?

L'article 38 prévoit le contrôle périodique des installations classées soumises à déclaration par un organisme agréé, cela à la charge de l'exploitant.

Pour rendre ces contrôles efficaces, il faudrait établir un cahier des charges, ou plutôt un référentiel, définissant les conditions d'intervention de ces organismes.

Enfin, l'article 39 traite des sites et des sols pollués orphelins. La plupart des régions ont souhaité inscrire ce thème dans leurs objectifs environnementaux à l'occasion des contrats de plan 1994-1998.

Il apparaît que la résorption des sites reconnus comme étant une menace pour la pérennité de l'environnement nécessite l'investissement de sommes très importantes.

Manifestement, les apports financiers nécessaires à une véritable politique globale en faveur des sites et sols pollués n'ont pas été inscrits dans les contrats de plan 1994-1998, ce qui évidemment freine les ardeurs dans un domaine plus que jamais à l'ordre du jour, notamment avec l'apparition de nombreuses friches, même dans des régions à vocation agricole.

Dans l'espoir d'obtenir des réponses positives à mes interrogations, et sous cette réserve, monsieur le ministre, je suis disposé, comme l'ensemble des membres de mon groupe, à voter votre texte, modifié notamment par les amendements de nos excellents rapporteurs. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. le président. La parole est à M. Althapé.

M. Louis Althapé. Monsieur le ministre, avant d'aborder ce projet de loi, je voudrais vous dire combien nous avons apprécié, dans un Béarn que vous connaissez bien maintenant, la manière dont vous avez réglé au mieux le délicat dossier de la survie des ours des Pyrénées.

Vous avez réussi ce tour de force en employant une recette qui est simple, mais qui nécessite un réel courage politique. En effet, n'écoutez plus la version trop parisienne de la survie de ce plantigrade, version forcément déformée parce que loin des réalités locales, vous avez clairement fait savoir que vous accordiez toute votre confiance aux montagnards. A eux de prendre toutes leurs responsabilités pour assurer la survie de l'ours.

De nombreuses réunions, longues et difficiles, ont permis la naissance d'une charte unique en France par laquelle l'Etat et les responsables locaux, qu'ils soient élus, socioprofessionnels, administratifs, voire chasseurs, s'engageaient à mettre toutes leurs forces dans une démarche inédite : assurer un développement durable des vallées d'Aspe, d'Ossau et de Barétous, et tout faire pour sauver les derniers ours de France. Cette charte, nous l'avons signée à Pau, au parlement de Navarre, voilà quelques mois. Je peux vous assurer qu'elle sera respectée !

Une telle réussite a été possible parce que vos interlocuteurs sont des gens responsables et parce que vous avez eu la sagesse de ne pas associer, dans la phase constitutive, les diverses associations de défense de l'environnement. Celles-ci ont manifesté leur mécontentement, c'est vrai, mais vous avez été sourds à leurs réactions et nous avons apprécié !

En effet, que serait-il advenu si, au début de votre démarche, vous les aviez invitées ? Je pense que, dans un contexte difficile, vous auriez échoué tant leur intransigeance aurait provoqué une rupture avec les responsables valléens.

Nous avons ainsi bâti un cadre d'action. Les représentants des associations de défense de l'environnement n'ont pas été oubliés par la suite. Ils sont intégrés dans le comité de gestion et auront tout loisir de s'exprimer.

Cette représentation, voulue en aval, est intéressante, car elle situe la place exacte du monde associatif. Mais elle ne peut figurer en amont, ni sur le même plan que ceux qui sont issus du suffrage universel. En effet, il appartient à ces derniers de définir la politique qu'ils souhaitent mener. Les associations n'interviennent qu'après, pour émettre des propositions et attirer l'attention des décideurs.

Cet exemple pyrénéen aurait pu constituer une référence, un nouveau cadre relationnel entre élus et associations. Je vous le dis très sincèrement, monsieur le ministre, je pensais trouver dans votre projet de loi trace de cette belle expérience ! Or, tel n'a pas été le cas !

Cinq points, selon moi, appellent des réflexions.

Le premier a trait au principe de précaution, au nom de quoi tout ce que l'homme entreprend peut être stoppé !

Ce principe constitue, selon l'article 130 R-2 du traité de Maastricht, l'un des fondements de la politique environnementale de la Communauté. Mais aucune définition n'en est donnée. Il est considéré par les commentateurs de cet article - essentiellement des auteurs allemands - comme un principe déclaratoire, à caractère politique, sans portée juridique, tout au moins aussi longtemps que la Cour de justice ne se sera pas prononcée à son sujet.

Vous souhaitez, monsieur le ministre, donner un contenu juridique à cette notion. Vous vous inspirez pour cela des quelques définitions qui figurent dans des textes internationaux : déclaration de Rio de juin 1992 ; déclaration ministérielle de Bergen de mai 1990 sur le développement durable ; rapport Brundtland de 1987 pour un futur commun ; convention cadre du 5 juin 1992 sur les changements climatiques ; convention du 22 septembre 1992 pour la prévention de la pollution marine de l'Atlantique du Nord-Est, qui portait révision des conventions d'Oslo et de Paris.

Ces différents textes ont en commun, premièrement, de s'adresser uniquement aux Etats et de ne définir la précaution que par les mesures que doivent prendre les gouvernements, deuxièmement, de faire référence à l'incertitude scientifique ainsi qu'à des menaces sérieuses et irréversibles pour l'environnement, troisièmement, de ne pas utiliser de concepts bien nets.

Ces définitions ne se présentent donc pas comme pouvant constituer une source de droits et d'obligations ; elles ne sont pas directement applicables à des particuliers. Il incombe par conséquent aux pouvoirs publics de traduire ce principe de précaution en termes juridiques suffisamment concrets pour rendre possible sa mise en œuvre.

La définition donnée par le projet de loi n'apporte aucune valeur ajoutée par rapport à ces textes internationaux, au contraire. Le principe de précaution y est défini par référence à un autre principe, celui de prévention. Cette définition est juridiquement incorrecte car, en définissant la précaution par la prévention, on met en évidence et on renforce le caractère flou et imprécis de deux notions voisines.

Par ailleurs, le principe de précaution s'appuie sur « des motifs sérieux de s'inquiéter de l'état de l'environnement ». Cette référence à des termes aussi imprécis et relevant du domaine de l'irrationnel, puisqu'il s'agit d'inquiétudes, n'est juridiquement pas satisfaisante. Elle présente de nombreux risques, notamment celui de freiner tout développement technique et industriel.

Les tribunaux deviendraient les seuls interprètes de ces notions, ce qui, en des domaines aussi sensibles dans l'opinion publique, ferait ressortir l'absence de volonté politique affirmée et de consensus national. Il incombe aux tribunaux d'être les garants des valeurs de la société, mais leur appartient-il de les créer et de se faire les arbitres d'intérêts moraux, sociaux et économiques fondamentaux ? Voulons-nous, en quelque sorte, la démission du législateur ?

Le deuxième point concerne la grande place faite aux associations.

Le projet de loi confère à celles-ci de nouveaux pouvoirs dans la nouvelle procédure de débat public, qui place la confrontation des points de vue le plus loin possible en amont des projets. C'est admettre que les associations puissent se prononcer sur l'opportunité des projets, dont l'appréciation relève exclusivement des élus, seuls garants de l'intérêt général. Les associations doivent seulement donner leur avis sur les moyens et les conditions de mise en œuvre, non sur le principe des grands équipements.

Nous pourrions dire sans crainte de nous tromper que, si la disposition en cause était adoptée, les élus et les décideurs économiques seraient démobilisés.

Voulons-nous donner aux associations une légitimité que je croyais réservée à ceux qui tiennent leur mandat du suffrage universel ?

Le troisième point touche à l'affaiblissement des instances consultatives existantes, affaiblissement qui ne pourra qu'être constaté, monsieur le ministre.

En créant un conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie, qui serait compétent sur toute matière touchant l'environnement, le projet de loi me paraît excessivement centralisateur. Il conduit à placer sous son autorité les instances de consultation départementales spécialisées déjà existantes, à savoir le conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage, le conseil départemental d'hygiène et la commission des sites perspectives et paysages, qui fonctionnent parfaitement, à mon avis, selon le principe de spécialisation.

Compte tenu de la composition de ce nouveau conseil départemental, qui mêle tous les types de représentation sectorielle, on verra, par exemple, un architecte des bâtiments publics - membre de la commission des sites - se prononcer sur des questions relatives aux réserves de chasse, ou encore un médecin des armées - membre du conseil départemental d'hygiène - participer au débat sur le classement d'un site. Est-ce que ce ne sera pas la foire d'empoigne ?

Il me paraît donc plus convenable de respecter les attributions des instances existantes, qui représentent le meilleur niveau de compétence pour les sujets qui les concernent.

Le quatrième point est relatif aux plans de prévention des risques, à mon avis trop ambitieux.

Alors que nombre de fonctionnaires en charge des actuels plans d'exposition aux risques considèrent déjà ceux-ci comme quasiment inapplicables, les PPR créés par le projet de loi pour les remplacer semblent encore plus ambitieux.

En effet, ils engagent l'Etat à définir dans toute commune exposée à des risques - de l'inondation à la tempête, en passant par l'incendie de forêt - l'ensemble des dispositions à prendre pour « réaliser, utiliser, exploiter, toute construction, ouvrage ou aménagement » dans les zones dangereuses, et même dans celles où le risque n'est pas présent mais appelle néanmoins des prescriptions, ce qui étend la responsabilité de l'Etat au-delà de ce qui est raisonnablement prévisible.

De ce fait, les PPR s'avèreront ingérables, car il sera matériellement impossible d'identifier le risque de manière aussi détaillée et de le prévenir de façon efficace.

Au total, ces dispositions risquent d'engager inconsidérément la responsabilité de l'Etat sans qu'il ait les moyens effectifs de l'exercer. J'ai bien peur que les condamnations ne pleuvent !

Le cinquième et dernier point concerne les objectifs départementaux d'environnement, définis à l'occasion d'un inventaire.

A priori anodine, la juxtaposition du bilan de l'existant, c'est-à-dire l'inventaire, et de la définition des objectifs de l'Etat en matière d'environnement, c'est-à-dire le rapport d'orientation, pourrait se traduire en fait par un mécanisme de surenchère visant à étendre insidieusement les espaces protégés.

Il existe donc un risque important de voir l'Etat imposer d'une manière détournée, à l'occasion d'un bilan, des objectifs ambitieux dans le cadre du département, alors que la détermination des objectifs départementaux d'environnement doit relever d'une concertation politique aussi claire que possible.

Au terme de cette intervention, permettez-moi, monsieur le ministre, de vous dire qu'une loi ne vaut que si elle est comprise et admise.

Celle-ci, je crois l'avoir bien comprise, et pourtant j'ai encore une crainte, crainte sans doute nourrie par un vécu local ô combien problématique. Au moment où les collectivités locales vont jouer un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire, je ne voudrais pas que cette loi soit celle du gel du territoire !

J'avais cru entrevoir dans un petit coin de France, le Béarn, une initiative originale et hardie ! Il est vrai que le Béarn n'est pas la France et qu'une messe, aujourd'hui, ne suffit plus !

Je m'en remets donc à la sagesse au Sénat pour qu'il amende intelligemment ce texte, de telle manière que l'environnement, sujet passionnel, retrouve enfin sa juste place dans une société en quête de développement et de qualité de vie et, bien sûr, que le ministre qui est en charge de ce domaine soit un ministre heureux. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et des Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ? ...

La discussion générale est close.

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. A cette heure avancée, je m'efforcerai de rassembler les réponses que je voudrais apporter à quelques-unes des observations d'ordre général que les uns et les autres, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez formulées, étant entendu que l'examen des quelque trois cents amendements qui ont été déposés, et qui témoignent de tout l'intérêt que le Sénat porte à ce texte, me permettront d'entrer dans le détail.

Je veux, auparavant, revenir quelques instants sur la méthode que j'ai suivie dans l'élaboration de ce projet de loi.

Je n'ai pas la science infuse et je ne prétends pas que ce texte soit parfait. J'ai délibérément souhaité qu'il soit examiné d'abord par le Sénat et je suis sûr que nous saurons mener un débat à la fois serein et approfondi, en vue de l'améliorer. Comment pourrais-je mieux vous dire la confiance que je place dans vos travaux et ma disponibilité face à vos suggestions ?

C'est d'ailleurs dans cet esprit constructif que vos trois rapporteurs et moi-même avons déjà eu l'occasion d'examiner ensemble un certain nombre des amendements que la commission des lois, la commission des affaires économiques et la commission des affaires culturelles ont déposés.

Je réitère mes remerciements très sincères aux trois rapporteurs dont les interventions augurent bien le travail que nous allons accomplir dans les heures qui viennent.

M. Delevoye a bien voulu me dire la confiance que lui inspirait globalement ce texte : je l'en remercie.

Il s'est fait l'écho, en tant que président de l'Association des maires de France, de l'inquiétude que les maires peuvent nourrir au regard de ce que certains considèrent comme une tutelle d'une collectivité sur une autre.

Je me souviens, monsieur Delevoye, que les lois de décentralisation de 1982 interdisent précisément de telles tutelles. C'est pourquoi je suis prêt, lors de l'examen des amendements, à apporter des précisions, à rassurer, à trouver le chemin de l'expérimentation et de la progressivité.

Cependant, j'avais cru comprendre que, au sein de la Haute Assemblée, on regrettait le caractère inachevé de la décentralisation. Or je m'aperçois, vous ayant écoutés les uns et les autres, qu'il n'est pas si facile que cela de traduire une intention dans les faits. En effet, on souhaite que soit opérée une clarification des compétences, mais il s'avère que les communes, les départements et les régions voudraient, en fait, obtenir les mêmes compétences.

Permettez-moi de vous rappeler, mesdames, messieurs les sénateurs, que je suis moi-même un vieil élu local : voilà vingt-deux ans que je siége au sein d'un conseil général, que je préside depuis douze ans, et j'ai aussi été vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes. Je n'ai donc pas du tout essayé, comme on l'a cru quelquefois, de « tirer la couverture » vers le département. J'ai, au contraire, constamment cherché quel était, pour chaque problème d'environnement, le bon niveau d'action.

Mais la tâche n'est pas si aisée ! De même, d'ailleurs, il ne paraît pas si facile de transférer – je pensais pourtant que c'était un geste louable – les compétences de l'Etat vers le département.

Mme Bidard-Reydet, évoquant des transferts de charges, a regretté qu'on ne transfère pas de moyens. Je vous rappelle, madame le sénateur, qu'il n'existe pas actuellement de crédits d'Etat pour le traitement des

déchets et que cela ne date pas d'aujourd'hui : c'est une situation que nous avons héritée et que, d'ailleurs, je ne critique pas.

L'Etat se contente de redistribuer à l'échelle nationale des ressources qui viennent de la base.

C'est, d'abord, la fameuse taxe de mise en décharge, de 20 francs par tonne, qui produit un total de 400 millions de francs, et que l'ADEME fait redescendre vers les groupements de communes, les syndicats de communes ou les communes, pour les installations de traitement d'ordures ménagères.

De ces 400 millions de francs, l'ADEME ne conserve qu'une petite part, de manière à financer la recherche et à aider les programmes d'innovation ; je pense que c'est utile.

La deuxième ressource vient aussi de la base : c'est la taxe de un centime par emballage, qui est perçue, puis redistribuée par Eco-Emballage, cette année à une quarantaine de sites expérimentaux de tri, de recyclage et de valorisation des déchets.

Autrement dit, dans le budget de l'Etat, il n'y a pas un centime affecté aux déchets. Je pensais, un peu naïvement sans doute, que ceux qui paient, c'est-à-dire les collectivités territoriales, devaient décider. Car ce sont tout de même les communes et les départements qui doivent seuls assumer la charge de la collecte et du traitement des déchets, bref de leur gestion !

Si vous me dites que l'Etat, qui ne paie pas, doit continuer à décider, je vous écoute, et j'en tirerai peut-être des conséquences. Sans doute l'esprit qui a présidé à l'élaboration des lois de décentralisation, au fil du temps – une dizaine d'années se sont écoulées depuis – n'est-il plus aussi vivant. Peut-être aussi avons-nous à faire la part des choses, j'en conviens.

En tout cas, sur ces deux sujets, le montant de la taxe et la décentralisation des compétences, je suis prêt à chercher avec vous le moyen de l'expérimentation et du pragmatisme.

Je remercie M. Cartigny d'avoir rappelé que, finalement, ce qui sous-tend toutes ces dispositions que nous proposons comme tous les textes qui ont été votés, c'est la volonté de promouvoir l'éco-citoyenneté. Nous voulons que tous les citoyens, dans leur démarche quotidienne, prennent en compte les problèmes d'écologie. J'ai d'ailleurs dit, lors de mon arrivée au Gouvernement, que le développement de l'éco-citoyenneté était ma première ambition. Je m'efforce de faire partager ce sentiment. Nous y parviendrons avec l'aide du ministère de l'éducation.

Madame Bidard-Reydet, je crois vraiment que le texte que je propose constitue un premier pas positif, même s'il ne répond pas exactement à vos souhaits – vous voyez bien que, de l'autre côté de cet hémicycle, certains craignent le rôle des associations, et il y a à cela quelques raisons. A ce propos, je répète que tout le temps passé, avant l'élaboration d'un projet, notamment avant l'enquête publique, à discuter, à écouter, à apprendre à respecter les autres, n'est pas du temps perdu.

D'ailleurs – je réponds ici notamment à M. Althapé – j'ai fait moi-même l'expérience dans mon département, alors que la loi n'y encourageait pas, de créer ce que j'ai appelé une conférence départementale de l'environnement. Il existe, bien sûr, toutes les commissions sectorielles, présidées par le préfet, traitant de l'hygiène, de la faune ou des carrières.

Cet organisme départemental se réunit deux à quatre fois par an sur des sujets stratégiques, et je vous prie de croire que je ne le regrette pas. Il fonctionne depuis six

ans et, comme la commission départementale que je propose, ce n'est pas une instance d'appel. Par conséquent, la crainte que vous exprimez, monsieur le sénateur, de voir un architecte des bâtiments de France se préoccuper de la chasse ou de la faune n'est pas fondée ; les décisions techniques prises par chacune des commissions resteront du ressort de ces commissions.

Il y a, me semble-t-il, dans chaque département, de grands sujets qui méritent d'être discutés autour d'une table, plutôt que de se lancer des tracts ou d'être à l'origine de manifestations opposant les uns aux autres dans la rue.

S'agissant des produits propres, madame Bidard-Reydet, je suis d'accord avec vous sur leur importance économique, mais ce n'est pas par la loi que l'on favorisera de tels produits – je pense notamment aux voitures ; je suis très passionné, en ce moment, par la question des transports propres ; c'est davantage par la méthode de l'éco-label que nous y parviendrons.

Vous avez évoqué la sûreté nucléaire, sujet sur lequel je me suis beaucoup mobilisé. Le ministre de l'environnement, depuis quelques années, exerce une sorte de tutelle partagée avec le ministre de l'industrie sur la direction de la sûreté nucléaire, qui a bien compris, je vous prie de le croire, que j'étais décidé à l'assumer.

Je visite l'une après l'autre les installations nucléaires. J'étais à Soulaïnes, la semaine dernière, où j'ai visité le centre de stockage des déchets radioactifs à vie courte. Je suis allé à La Hague. Il se trouve que je suis le premier ministre de l'environnement à avoir visité ce site. En tout cas, je puis vous assurer que la sûreté nucléaire restera bien sous la dépendance de l'Etat, conformément à cette volonté de transparence qui m'anime et dont vous verrez les effets sur le terrain.

Vous avez exprimé des craintes à propos du budget de mon ministère pour 1995 ; j'aurai l'occasion de vous en reparler. Il se trouve que c'est l'un des trois ou quatre budgets qui augmentera le plus en 1995 : il augmentera de 6,5 p. 100, madame le sénateur !

S'agissant des crédits de recherche, je peux vous dire que, grâce à la compréhension du ministre de la recherche, ce seront 18 p. 100 de crédits supplémentaires qui seront accordés en 1995 aux programmes de recherche en matière d'environnement.

Monsieur Richert, comme je vous l'ai dit en aparté, je serais très heureux de disposer de l'enquête menée auprès de la population du Bas-Rhin, dont vous avez rendu compte.

Vous avez dit une chose importante qui va au-delà du contenu même de l'enquête, à savoir que, sur 400 000 habitants consultés, plus de 100 000 ont répondu.

Rapprochez ces chiffres, mesdames, messieurs les sénateurs, de celui de 1,6 million correspondant au nombre de jeunes ayant répondu au questionnaire que M. le Premier ministre leur a envoyé. Chacun peut commenter comme il veut la méthode, je n'en trouve pas moins très significatifs. En ce moment, ces résultats lorsqu'on les consulte, les gens sont très nombreux à répondre. Et cela va s'amplifier ! Les gens ont besoin d'être consultés, informés, respectés.

Nous sommes en train de sortir tout doucement de la crise, j'en suis convaincu, mais nous n'en sortons pas dans le même état que nous y sommes entrés. En d'autres termes, les comportements sont différents maintenant, ceux des jeunes, certes, mais aussi ceux des consommateurs, tous les fabricants de produits de consommation vous le diront. Je suis convaincu que les comportements

des citoyens sont également différents. Nous ne devrions pas être les derniers, nous, hommes et femmes politiques, à nous en apercevoir.

C'est en tenant compte du fait que tant de Français ont envie de s'exprimer que je plaide pour qu'on leur donne la parole. Les élus prendront toujours la décision finale, mais, en amont, il faut trouver de nouveaux moyens de concertation, de dialogue, dans le respect des citoyens.

Vous avez évoqué, vous aussi, la taxe sur la mise en décharge. Je confirme que, lors de sa création en 1991, M. Lalonde avait dit que cette taxe de vingt francs, qui devait être augmentée progressivement, était instituée non seulement pour permettre une redistribution en direction des collectivités locales, mais également pour jouer un rôle de dissuasion.

Je pense que le caractère dissuasif de cette taxe n'est pas négligeable. C'est pourquoi je souhaite qu'elle soit augmentée un peu afin que ceux qui continuent de mettre en décharge brute des déchets ménagers constatent que cela leur revient plus cher de procéder ainsi.

M. Bellanger a évoqué l'esprit du sommet de Rio, auquel j'ai assisté à la demande du Président de la République et aux côtés du Premier ministre. Le Président de la République, le Premier ministre et moi-même avons dressé, deux ans après, un premier bilan.

Au mois de juin dernier, j'ai réuni la deuxième conférence nationale de l'environnement. Elle a été ouverte par le Président de la République et levée par le Premier ministre. Ni le Président de la République ni le Premier ministre – ce qui n'est pas surprenant, me diriez-vous – n'ont été aussi sévères que vous à propos de la mise en œuvre des engagements pris à Rio. Le Parlement a d'ailleurs ratifié à l'unanimité la convention sur le climat et celle sur la biodiversité.

Puisque vous avez dressé un panorama un peu trop sévère, permettez-moi de le compléter afin qu'il soit plus équilibré.

Le Président de la République et moi-même allons recevoir, vendredi prochain, les 140 signataires de la convention sur la désertification, convention à laquelle j'ai personnellement beaucoup travaillé.

Je ne crois pas qu'il soit utile de tenir une convention mondiale sur l'eau, comme mon prédécesseur l'avait évoqué un peu rapidement et sans vraiment réfléchir.

Mesdames, messieurs les sénateurs, à l'échelon mondial, l'eau constitue un véritable sujet brûlant pouvant décider de la paix ou de la guerre, de la qualité de vie, de la stabilité des peuples, mais il doit être examiné à l'échelon régional : dans le cadre du continent européen, du Moyen-Orient, de l'Asie, de l'Afrique. Je ne crois pas que l'on doive régenter la question de l'eau par le biais d'une convention mondiale. En revanche, je crois aux échanges d'expériences. J'ai d'ailleurs réuni, voilà quelques semaines, l'ensemble des organismes de bassin qui existent dans le monde pour créer un réseau de réflexions sur ce sujet.

En fait, le dialogue est possible entre pays voisins, qui ont de ce fait une manière comparable de voir les choses.

J'ai été sensible aux nombreuses évocations qui ont été faites de mes ouvrages. L'un d'entre vous a cité *L'Atlas des risques majeurs*, qui reste d'actualité. J'ai écrit un autre ouvrage, plus précoce, voilà quatre ans. J'avais alors cru nécessaire de ne pas me contenter d'une analyse ou d'un commentaire et de présenter une centaine de proposi-

tions. Une trentaine d'entre elles ont été mises en œuvre par mes prédécesseurs. Il en reste donc soixante-dix. Mais ces propositions portaient sur les dix ans à venir.

Vous trouverez une trace de ces propositions dans le texte que je vous propose. Certaines ont déjà été mises en œuvre depuis que suis entré en fonctions sans qu'il soit fait recours à la loi par le biais du règlement ou par une simple action du Gouvernement. Il en restera quelques-unes pour l'avenir. Mes successeurs auront peut-être à cœur de poursuivre ce travail.

Toutes les propositions que j'avais formulées voilà quatre ans ne sont plus forcément bonnes. En revanche, de nouvelles exigences apparaissent. En tout cas, il faut éviter toute idéologie dans cette affaire.

Monsieur Bellanger, permettez-moi de vous dire que vous n'avez pas été juste, notamment lorsque vous avez repris d'une manière un peu trop fidèle les propos tenus par Mme Royal à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement ne mérite pas tant de critiques !

A propos de la loi portant diverses mesures en matière d'urbanisme, vous avez fait une critique qui n'est pas justifiée en disant que nous avions renvoyé à un décret le volet paysager. Mais ce décret est paru, conformément à ce que nous avions promis, M. Bernard Bosson et moi !

Sur ce point, la loi sur les paysages n'était pas applicable. J'ai discuté avec des paysagistes, des ingénieurs de l'équipement, des fonctionnaires de bonne foi. Tous m'ont dit qu'ils ne savaient pas comment mettre ce texte en application.

Les parlementaires se sont inquiétés, en particulier à l'Assemblée nationale, de ce qu'ils considéraient comme une remise en cause de la loi sur les paysages. Non seulement nous ne la mettons pas en cause mais nous la rendons applicable. Le décret est paru. Le volet paysager du permis de construire est aujourd'hui entré dans les faits.

Il en est de même d'un autre décret qui n'était pas si simple à élaborer – je le dis parce que vous avez regretté le démantèlement des parcs régionaux – je pense au décret sur les parcs naturels régionaux, qui est paru également le 2 septembre dernier. Il semble donner satisfaction.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur. Tout à fait !

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. J'en prends à témoin M. le rapporteur, il donne satisfaction à l'ensemble des présidents de parcs naturels régionaux.

M. de Raincourt a, lui aussi, émis un certain nombre d'observations et fait part de certaines inquiétudes. Monsieur le sénateur, permettez-moi de parler de ce qui a été fait dans mon département.

Je ne cherche pas à donner des leçons, croyez-le bien, mais je voudrais communiquer mon expérience, qui est largement, vous le comprendrez, à l'origine de certaines de mes propositions. Ce qui a été fait en Alsace, en Savoie et dans beaucoup d'autres départements, d'ailleurs, pourrait se généraliser. En tout cas, je ne regrette vraiment pas l'expérience de concertation que nous avons menée. Je le répète, nous avons toujours intérêt à propos de l'environnement, qui est un sujet passionnel, à engager le dialogue en évitant la confrontation.

S'agissant de la loi sur les déchets, je n'imagine pas, dans la procédure actuelle, qu'un préfet puisse officialiser un schéma départemental de traitement des déchets ménagers sans que le conseil général puisse en avoir connaissance, comme vous avez l'air de le redouter, puisque le conseil général doit être légalement consulté.

Quelques départements, il est vrai, ne paient rien pour le traitement des déchets, vous en savez quelque chose. Mais j'en connais beaucoup d'autres qui paient.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. En parlant du conseil général, vous avez dit qu'il était « consulté », c'est tout.

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Oui, mais il doit émettre un vote. Je sais de quoi je parle. Je ne pense pas me tromper puisque la Savoie est le premier département où le schéma a été publié, après enquête publique. A l'issue d'un vote, le conseil général a donné son accord. Je ne connais pas un seul département dans lequel la négociation sur ces schémas est en cours, où le préfet ne tienne pas compte de l'avis du conseil général et des principales agglomérations.

Dans ce domaine également je suis prêt à trouver une voie qui vous permettra d'être délivré de la crainte de voir imposer aux départements des charges nouvelles. Sans vouloir prendre date et tout en vous proposant une démarche plus progressive et expérimentale, je crois qu'il ne se passera pas beaucoup d'années avant que l'ensemble des départements aient, avec les communes, la volonté de prendre totalement en charge cette compétence.

Mesdames, messieurs les sénateurs, si nous ne réussissons pas à décentraliser la gestion des déchets vers une collectivité territoriale, qu'allons-nous décentraliser de plus que nos prédécesseurs ?

Telle est mon opinion. Cela étant, je répète que je suis prêt à une discussion constructive en ce qui concerne certains amendements.

Monsieur de Raincourt, vous avez regretté que l'argent remonte actuellement vers Paris. Un autre orateur a souhaité que les crédits provenant de la taxe sur la mise en décharge puissent être gérés plus près.

Dans un premier temps, j'ai moi-même eu cette idée consistant à répartir le produit de la taxe en dotations départementales, au lieu de le faire distribuer par l'ADEME. Je me suis rendu sur le terrain. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, j'ai effectué quelque cent cinquante déplacements. Je me suis alors rendu compte qu'il était difficile de laisser des départements qui comptent peu d'habitants, comme la Creuse ou la Corrèze, se débrouiller avec le seul produit de la taxe de 20 francs par tonne de déchets récoltés sur leur territoire.

En ce qui concerne les déchets, il existe un devoir de solidarité nationale, en particulier à l'égard des départements pauvres, peu peuplés et où les vacanciers viennent en grand nombre.

Telle est la raison pour laquelle je souhaite que le produit de cette taxe revienne à Paris, étant bien précisé que, à l'heure actuelle, l'essentiel dudit produit est redistribué. Si la taxe est portée à 30, à 40 ou à 50 francs – nous verrons bien ce que vous déciderez sur ce point – tout franc résultant de cette augmentation sera redistribué aux collectivités territoriales pour leurs investissements.

M. Jean-Paul Hugot a évoqué la question très grave des centres de stockage. Je ne l'ai pas évoquée dans le projet de loi, car je ne pouvais pas parler de tout. Certains d'entre vous souhaitent en effet que l'on parle de l'air, de l'eau, mais je ne voulais pas refaire toutes les lois précédentes. D'autres projets de loi seront sans doute déposés.

Est-ce la lourdeur des procédures ou la mauvaise réputation des centres de classe 1 ou 2 qui empêche de créer des centres de stockage ? Est-ce le fait que beaucoup de ces centres ont été mal gérés dans le passé et que nous avons du mal à effacer l'image qu'ils ont donnée ?

Je tiens à dire qu'il existe aujourd'hui des centres de stockage de classe 1 ou 2 qui fonctionnent bien et qui sont bien intégrés à leur environnement. Je souhaiterais que les centres de classe 1, notamment, acquittent une taxe de fonctionnement, une sorte de « taxe professionnelle de l'environnement », comme je l'ai qualifiée dernièrement à Lyon. Ainsi, la commune d'accueil tirerait un véritable bénéfice, comme lorsqu'une entreprise est installée sur son territoire.

La lourdeur des procédures ne me paraît donc pas en cause. Si elles sont longues, elles permettent tout de même, par étapes, de rassurer les gens.

M. Jean-Paul Hugot a également évoqué la possibilité pour les régions d'être compétentes en matière de paysage. Le paysage respectant généralement peu les frontières départementales, il m'a paru cohérent de confier l'inventaire paysager à la région. En effet, celle-ci a déjà cette compétence au titre des parcs naturels régionaux. Je le répète, la dimension elle-même d'un paysage, au sens où nous l'entendons, ne s'arrête pas aux limites d'un département.

M. Paul Girod a dit des choses justes ; je les comprends. Il fait état de sa propre expérience de gestionnaire d'un département. Nous essaierons, je le répète, d'améliorer ce texte. Je ne sais si nous irons jusqu'au bout de ce qu'il propose, à savoir qu'une taxe nouvelle permette, en quelque sorte, aux départements d'assumer pleinement cette compétence. En toute hypothèse, même s'il s'agit d'un département pilote, cette compétence devra être partagée.

La méthode que nous avons utilisée dans certains départements, qui consiste à créer des syndicats mixtes avec les syndicats de communes – c'est en tout cas ce que j'ai fait – pour gérer le traitement des déchets aboutit bien à cette compétence partagée.

M. de Catuelan a souhaité que la décision appartienne bien, en définitive, aux élus. J'ai dit d'emblée que je m'inscrivais dans cette logique, qui est d'ailleurs celle de notre République et de la démocratie.

Pour bien décider, je le répète encore, nous avons intérêt à écouter peut-être davantage les citoyens, ceux qui les représentent sur le plan associatif, les organisations professionnelles, y compris d'ailleurs les organisations syndicales, agricoles ou représentant les entreprises. Mais, lors de l'examen des amendements, nous aurons l'occasion d'apporter des précisions qui pourraient répondre à quelques-unes des préoccupations exprimées par M. de Catuelan.

Monsieur Laucournet, je vous ai répondu sur le volet paysager du permis de construire. Je ne reviendrai pas sur le texte en matière d'urbanisme. Vous avez évoqué les questions de Fabrèges et de Toulon. Sur ce point, je ne sais pas si la méthode que nous avons retenue est bonne. En l'occurrence, par ce projet de loi, il s'agissait d'apporter deux réponses ciselées, adaptées à deux situations particulières.

A Fabrèges, il s'agit de régulariser le dossier d'une station qui avait été construite dans les Pyrénées, bien avant que je sois ministre, permettez-moi de le rappeler. Peut-être ne fallait-il pas la laisser construire ? Le Gouvernement a considéré qu'il était juste, vis-à-vis de la commune concernée, de régulariser cette situation.

A Toulon, il s'agit de permettre qu'une station d'épuration, la dernière qui manque sur le littoral méditerranéen, puisse être construite pour cette grande ville. Permettez-moi de vous le dire, aussi bien au nom de M. Bosson qu'à titre personnel, aussi longtemps que nous

serons là, il n'y aura pas d'autre exception. (*M. Bellanger fait un signe dubitatif.*) Non, nous n'autoriserons pas d'autre exception.

J'ai déjà répondu aux questions portant sur la conférence de Rio et sur la mise en œuvre de mes propres propositions.

S'agissant des risques naturels, je veux préciser que nous nous attachons dans ce texte, comme l'a précisé M. Dailly, à traiter les cas les plus graves de catastrophes naturelles prévisibles mais dans lesquelles le délai d'alerte ne permet pas l'évacuation des personnes menacées. Certes, la ressource affectée à ce fonds s'élèvera à quelque cent millions de francs par an. C'est mieux que rien !

Aujourd'hui, je n'ai pas de réponse à cette question. Mais je ne veux pas rester dans la situation actuelle ; je veux pouvoir planifier une réponse année après année pour régler ces quelques cas.

Monsieur Laucournet, je ne crois pas que les crédits affectés à l'ADEME, notamment pour la question des déchets, diminuent. Il existe peut-être une légère diminution en ce qui concerne le fonctionnement, mais l'investissement est en augmentation. Globalement, c'est un progrès. Cependant, je ne me défais pas en vous disant cela, trois ministères dont le mien contribuent à l'ADEME, et cela ne facilite pas forcément la lecture du budget de cette agence.

M. Ostermann a évoqué le souci de transparence et de dialogue. Ce sont des mots auxquels je suis sensible.

Nous avons tout intérêt, pour la raison que j'évoquais tout à l'heure à propos des citoyens, à aller vers cette transparence, même lorsque ce n'est pas facile. Nos concitoyens sont intelligents ; ils sont capables de comprendre des problèmes difficiles, à condition de leur donner des explications. En revanche, ils ne pardonnent pas qu'on leur dissimule des informations. Quand ce sont les journalistes qui découvrent les informations, quand il y a une explosion ou un scandale, il est beaucoup plus difficile de réparer ce manque de transparence et d'information. Par conséquent, la méthode que j'ai développée et que le Gouvernement utilisera sera systématiquement celle de la transparence. Nous l'avons démontré à deux reprises récemment.

D'une part, nous avons publié pour la première fois la carte des sites de déchets radioactifs en France, y compris des sites militaires. D'autre part, nous avons publié dans la région parisienne, en concertation avec le ministre du travail, qui est président de la région d'Ile-de-France, la fameuse étude « air pur » qui consacre – c'est un souci de vérité – le lien existant entre la pollution atmosphérique et certains problèmes de santé.

Il n'est pas toujours commode de donner une publicité à de telles études, mais nous avons choisi cette méthode de la transparence et du dialogue.

M. Ostermann m'a interrogé sur le contrôle des installations soumises à déclaration. Je répète qu'il s'agira d'une sorte d'autocontrôle obligatoire. En effet, certaines de ces petites installations, industrielles ou artisanales, peuvent présenter des dangers pour la vie des personnes qui y travaillent et des riverains. Ce contrôle coûtera entre 5 000 et 10 000 francs. Ce prix me semble raisonnable pour éviter des accidents.

M. Egu a centré son propos sur un sujet que je connais bien – d'ailleurs M. Pierre Méhaignerie m'en a souvent parlé – celui de la condamnation de certains élus locaux en Ile-et-Vilaine. Je pense que M. le garde des sceaux prendra en compte cette préoccupation. J'ai dit moi-même tout à l'heure que nous allions vers un gonfle-

ment considérable du contentieux. Je voudrais limiter cette évolution non pas par la contrainte, mais par le dialogue.

Je crois que le conseil départemental que vous avez évoqué, monsieur Egu, permettrait, en réunissant autour de la même table des associations de maires et d'écologistes, d'éviter, dans certains cas, de saisir la justice. En tout cas, je vous confirme que nous sommes préoccupés par ce qui s'est passé dans votre département. Je n'ai pas d'autre précision à apporter puisque cette affaire est soumise à la justice. M. le garde des sceaux a pris conscience de ce problème.

M. Signé a centré son propos sur une question qui me passionne également, à savoir la protection de la nature. Je tiens à le rassurer sur un point, mais nous prolongerons demain notre dialogue : le fonds de gestion de l'espace, dont la création a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire – vous allez en être saisis bientôt – est financé par des crédits budgétaires.

Je ne dis pas que vous avez complètement tort. Il a peut-être été question, ici ou là, dans les premières ébauches pour le financement de ce fonds, de rassembler des taxes et, en effet, d'utiliser le produit de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles.

Nous sommes l'un et l'autre bien placés pour savoir que cette taxe est, par nature, strictement affectée et que si elle était effectivement utilisée pour rémunérer des contrats avec les agriculteurs, on ne pourrait plus la mobiliser pour entretenir et gérer des espaces sensibles. C'est donc une autre voie qui a été choisie par le Gouvernement : celle des crédits budgétaires.

Je trouve que c'est une bonne mesure que de s'engager dans cette gestion de l'espace avec les paysans, quand il y en a encore, ou en créant des « emplois verts », quand il n'y a plus de paysans. J'ai eu l'occasion de dire hier à M. le Premier ministre, qui visitait la Loire et auquel nous présentions le premier bilan du plan « La Loire grandeur nature », que, depuis cinq mois – ce sont des chiffres justes, mesdames, messieurs les sénateurs – 10 200 emplois verts ont été créés par les régions, les collectivités territoriales et les associations. Il est vrai que nous les avons encouragées non pas en payant des salaires, mais en finançant des projets, du matériel et des formations. A ce titre, 300 millions de francs ont été dégagés en 1994. Je ne pensais pas, je n'espérais pas, je n'imaginais pas que nous obtiendrions un tel résultat en quelques mois.

Ces chiffres prouvent d'abord que ces emplois attirent de nombreux jeunes chômeurs – il s'agit d'ailleurs d'emplois d'insertion et de réinsertion. Ils prouvent aussi que ces emplois répondent à un véritable besoin en matière de gestion et d'entretien des digues, des rivières, des forêts ou des sentiers.

Je crois qu'une partie de ces emplois, qui feront la démonstration de leur utilité, seront ensuite pérennisés. Ils le seront d'autant plus que nous parviendrons à obtenir l'affectation d'autres crédits à ces projets en 1995.

En tout cas, la gestion de l'espace est un des grands défis de l'aménagement du territoire. Je suis heureux que M. le ministre d'Etat ait retenu cette idée dans son programme.

M. Hammann a évoqué la question des risques naturels. Je le rassure pour qu'il n'y ait pas de malentendu : il n'y aura pas d'augmentation des taxes. Comme l'a dit

M. Dailly tout à l'heure, une somme de 100 millions de francs sera prélevée sur le fonds actuel des assurances et sera affectée à cet objectif.

Monsieur Hammann, vous avez également abordé la question des zones polluées, qui me préoccupe beaucoup. J'ai d'ailleurs lancé en 1993 une enquête nationale sur les sols pollués, enquête qui aura le mérite d'avoir été réalisée sérieusement – tel n'a pas toujours été le cas dans ce domaine ! – sans précipitation et sans désinvolture.

En novembre prochain, nous serons en mesure de rendre publique la carte, département par département, de ces sols pollués. Ainsi, les propriétaires seront connus ; de plus, cette carte sera commentée : il sera indiqué, en fonction de la nature du sous-sol et de son environnement – par exemple, la profondeur de la nappe phréatique – si tel site est dangereux ou sensible. Nous aurons donc une carte commentée département par département des sols pollués.

Nous allons vite constater que les quelques dizaines de millions de francs que nous pouvons consacrer à la gestion de ces sols pollués sont largement insuffisants. Je ne suis pas en mesure, aujourd'hui, de dire quelle sera la solution. Nous travaillons beaucoup, y compris avec des industriels et d'autres ministères, à une politique de résorption et de décontamination de ces sols pollués. Je pense être en mesure de déposer, au nom du Gouvernement, un amendement à ce sujet lors de l'examen de ce projet de loi en première lecture par l'Assemblée nationale. Nous en reparlerons donc lors de la deuxième lecture devant le Sénat. En effet, quelques semaines supplémentaires me sont nécessaires pour poursuivre la négociation avec les industriels. Mais je suis décidé à mettre en place une politique volontariste pour la gestion et la décontamination des sols pollués, et j'espère y parvenir avant la fin de cette année.

Monsieur Althapé, vous m'avez rendu hommage – j'y suis sensible – pour l'action que nous avons menée ensemble dans votre département, s'agissant de l'ours. A cet égard, j'ai utilisé une méthode concrète : je suis allé quatre fois dans votre département, et j'y retournerai s'il le faut, non seulement pour le Somport, mais aussi pour la question de la protection des sept ou huit ours qui restent.

La méthode que j'ai appliquée s'agissant de la protection de l'ours est exactement celle qui m'a inspiré pour le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui.

En effet, il y a une solution à chaque situation. Pour l'ours, nous avons trouvé une solution qui n'est pas la même que celle que nous devons trouver pour la reconquête de l'étang de Berre, à Marseille, ou pour la protection de tel ou tel site en Alsace ou dans les Alpes. A chaque problème, il y a une spécificité et une solution.

En revanche, la méthode peut être la même. C'est cette méthode faite de concertation et de dialogue mise en œuvre dans votre département que je souhaite appliquer partout.

Le cadre de ce dialogue sera le suivant : d'une part, la commission nationale du débat public pour les grands projets d'infrastructures – un tel débat préalable, s'il avait eu lieu, aurait peut-être évité un certain nombre d'amalgames, de malentendus et de polémiques dans la question du Somport – et, d'autre part, des conférences départementales permettant de se réunir autour d'une table pour discuter des problèmes d'environnement.

En conclusion, je tiens à remercier chacun des intervenants. Nous nous retrouverons demain pour examiner ce projet de loi plus en détail. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

5

RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que Mme Marie-Claude Beaudou a fait connaître qu'elle retire la question orale avec débat n° 33 rectifiée qu'elle avait posée à M. le ministre délégué à la santé.

Cette question avait été communiquée au Sénat le 13 septembre 1993.

Acte est donné de ce retrait.

6

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant statut fiscal de la Corse.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 15, distribué et renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif au prix des fermages.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 16, distribué et renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, modifié par l'Assemblée nationale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 22, distribué et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

7

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu de Mme Hélène Luc, M. Charles Lederman, Mme Marie-Claude Beaudou, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Michelle Demessine, Paulette Fost, Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Jean Garcia, Félix Leyzour, Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar, Robert Vizet et Henri Bangou, une proposition de loi organique tendant à assurer la transparence du patrimoine et des revenus des parlementaires.

La proposition de loi organique sera imprimée sous le numéro 19, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage univer-

sel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de Mme Hélène Luc, M. Charles Lederman, Mme Marie-Claude Beaudou, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Michelle Demessine, Paulette Fost, Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Jean Garcia, Félix Leyzour, Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar, Robert Vizet et Henri Bangou, une proposition de loi organique tendant à rendre publique la situation des candidats à la présidence de la République.

La proposition de loi organique sera imprimée sous le numéro 20, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

8

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de Mme Hélène Luc, M. Charles Lederman, Mme Marie-Claude Beaudou, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Michelle Demessine, Paulette Fost, Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Jean Garcia, Félix Leyzour, Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar, Robert Vizet et Henri Bangou, une proposition de loi tendant à interdire le financement des partis politiques et des campagnes électorales par les entreprises.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 14, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de Mme Hélène Luc, M. Charles Lederman, Mme Marie-Claude Beaudou, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Michelle Demessine, Paulette Fost, Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Jean Garcia, Félix Leyzour, Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar, Robert Vizet et Henri Bangou, une proposition de loi tendant à assurer la transparence du patrimoine et des revenus des élus locaux, des membres du Gouvernement et des personnes responsables des formations politiques.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 21, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

9

REPRISE DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été avisé de la reprise, en application de l'article 28 du règlement, de la proposition de loi, présentée par M. Jean-Pierre Fourcade, tendant à compléter l'article L. 521-6 du code du travail, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par

l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une commission spéciale, qui avait été déposée le 3 février 1993 sous le numéro 212, 1992-1993.

Cette proposition de loi a fait l'objet d'un rapport déposé par M. Jean-Pierre Fourcade au nom de la commission des affaires sociales (numéro 250, 1992-1993).

Acte est donné de la reprise de cette proposition de loi et du rapport dont elle a fait l'objet.

J'informe le Sénat que j'ai été avisé de la reprise, en application de l'article 28 du règlement :

- de la proposition de loi, présentée par M. Jean-Pierre Fourcade, tendant à instituer une procédure de médiation préalable et à assurer un service minimal en cas de grève dans les services publics, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une commission spéciale, qui avait été déposée le 23 décembre 1992 sous le numéro 189, 1992-1993 ;

- de la proposition de loi, présentée par M. Jean-Pierre Fourcade et plusieurs de ses collègues, tendant à instituer une allocation aux personnes âgées dépendantes, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une commission spéciale, qui avait été déposée le 5 mai 1993 sous le numéro 295, 1992-1993 ;

- de la proposition de loi constitutionnelle, présentée par M. Jacques Larché, tendant à améliorer l'efficacité de la procédure législative, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une commission spéciale, qui avait été déposée le 15 avril 1993 sous le numéro 258, 1992-1993.

Acte est donné de la reprise de ces propositions de loi.

10

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE RÉOLUTION

M. le président. J'ai reçu de M. Robert Vizet, Mmes Paulette Fost, Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidart-Reydet, Michelle Demessine, Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Félix Leyzour, Mme Hélène Luc, MM. Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar et Henri Bangou, une proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, relative à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1995 (n° E-260).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 17, distribuée et renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de Mme Hélène Luc, MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidart-Reydet, Michelle Demessine, Paulette Fost, Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Félix Leyzour, Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar, Robert Vizet et Henri Bangou une proposition

de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, sur la recommandation de la commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E-305).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 18, distribuée et renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

11

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE et déterminant le champ d'application de son article 14 paragraphe 1 point d) en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-306 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement de la République de Guinée équatoriale sur la pêche au large de la Guinée équatoriale pour la période du 1^{er} juillet 1994 au 30 juin 1997.

- proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement de la République de Guinée équatoriale sur la pêche au large de la Guinée équatoriale pour la période du 1^{er} juillet 1994 au 30 juin 1997.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-307 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1602/92 du Conseil qui porte dérogation temporaire à l'application des mesures anti-dumping communautaires lors de l'importation dans les îles Canaries de certains produits sensibles.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-308 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- proposition de décision du Conseil portant acceptation au nom de la Communauté des annexes E.7 et F.4 de la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-309 et distribuée.

12

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui mercredi 12 octobre 1994, à quinze heures et le soir :

1. - Nomination des membres de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat.

2. - Suite de la discussion du projet de loi (n° 462, 1993-1994) relatif au renforcement de la protection de l'environnement.

Rapport n° 4 [1994-1995] de M. Jean-François Le Grand, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Avis n° 2 [1994-1995] de M. Etienne Dailly, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis n° 12 [1994-1995] de M. Ambroise Dupont, fait au nom de la commission des affaires culturelles.

Aucun amendement n'est plus recevable.

Délais limites pour les inscriptions de parole et le dépôt d'amendements

Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 585, 1993-1994) ;

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 594, 1993-1994) ;

Projet de loi de programme, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice (n° 586, 1993-1994) :

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale commune de ces trois projets de loi : lundi 17 octobre 1994, à dix-sept heures ;

Délai limite pour le dépôt des amendements à ces trois projets de loi : mardi 18 octobre 1994, à onze heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 12 octobre 1994, à zéro heure cinquante.)

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*