

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1983.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)*  
*sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif*  
*à la démocratisation des enquêtes publiques.*

Par M. Jacques MOSSION,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, **Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé**, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Chamant, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lèchenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Louis Minetti, Jacques Moission, Georges Mouly, Jacques Moutet, **Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Kausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumatin, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert**

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (7<sup>e</sup> législ.) : **1381, 1432 et in-8° 341.**

**Sénat** : **264** (1982-1983).

---

**Environnement.** — *Commissaire enquêteur - Commission d'enquête - Défense nationale - Enquête publique - Etude d'impact - Expropriation - Financement - Tribunal administratif - Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.*

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

Ce projet de loi a pour but d'étendre et de démocratiser la procédure d'enquête publique en vue d'assurer une meilleure protection de l'environnement.

MESDAMES, MESSIEURS,

Au moment où le Gouvernement estime, à juste titre, indispensable que notre pays renforce et modernise son appareil industriel et agricole, il peut paraître surprenant de voir le Parlement devoir examiner, avec quelque précipitation — en ne laissant pas, notamment, à la Commission compétente de l'Assemblée nationale le temps d'imprimer son rapport — un projet de loi dont les dispositions ne manqueront pas de compliquer et de retarder la réalisation de toute installation nouvelle de quelque importance.

En effet, sous un titre sommaire qui paraît annoncer une réforme des enquêtes publiques, le présent texte vise, en réalité, à renforcer la protection de l'environnement.

Votre Commission ne conteste pas, bien entendu, la nécessité de garantir la nature et les hommes, contre la réalisation et le fonctionnement d'établissements susceptibles de porter atteinte au milieu ambiant ou de causer de grands désagréments aux habitants de voisinage, mais elle observe, tout d'abord — contrairement à ce que laissent entendre les auteurs du projet — qu'un important arsenal législatif et réglementaire permet déjà de pallier de façon effective ces inconvénients.

Sans nous livrer ici à une revue de tous les textes existants, citons pour mémoire, la législation visant la protection des sites, les plans d'occupation des sols, le permis de construire, les parcs régionaux et nationaux, la protection du littoral et les installations classées, dont les quatre cent cinquante catégories sont énumérées par le décret, plusieurs fois actualisé, du 20 mai 1953. Nous noterons en particulier que dans tous ces cas, le public est tenu informé et qu'un recours devant le tribunal administratif peut être formulé pendant la durée de l'affichage.

Mais, dans ce domaine, le texte le plus récent et le plus complet est, outre la loi déjà évoquée du 19 juillet 1976 relative aux établissements classés, la loi du 10 juillet 1976, sur la protection de la nature et le décret du 12 octobre 1977 pris en application de l'article 2 de ladite loi, dont la novation essentielle est l'obligation d'une *étude d'impact* pour toute réalisation d'aménagements ou d'ouvrages susceptibles de porter atteinte au milieu naturel.

On observera, à ce propos, qu'aux termes des articles 5 et 6 du décret du 12 octobre 1977, « l'étude d'impact est insérée dans les dossiers d'enquête publique lorsqu'une procédure est prévue » et que « l'étude d'impact est rendue publique lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue ».

Enfin, une récente circulaire (du 31 juillet 1982), signée par M. le Premier ministre en personne, relative à l'amélioration apportée à la publicité des études d'impact et à la procédure des enquêtes publiques a entendu améliorer encore l'information du public en précisant que l'ouverture de l'enquête publique interviendrait si possible dès que le maître d'ouvrage aura déposé son dossier et qu'un débat contradictoire pourra intervenir à l'initiative du commissaire enquêteur et de la commission d'enquête, selon une formule inspirée du droit anglo-saxon.

En tout état de cause, il apparaît donc que le public et, en premier lieu, toutes les organisations attachées à la protection de l'environnement, sont d'ores et déjà tenues informées et susceptibles d'intervenir dans tous les cas du moins où, selon les termes mêmes du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi de 1976, analogues à ceux du premier alinéa de l'article premier du présent projet de loi, il s'agit de réalisation d'ouvrages susceptibles (par leurs dimensions et leur nature) de porter atteinte à l'environnement.

Votre Commission observe, d'ailleurs, que M. de Caumont, rapporteur de la commission de la Production et des échanges de l'Assemblée nationale s'en prend davantage aux conditions d'application qu'à la substance même des textes que nous avons évoqués, qu'il s'agisse de l'importance des installations visées, laissée à l'appréciation du pouvoir réglementaire comme dans le présent projet de loi, ou des conditions d'information du public.

En définitive, les principales dispositions vraiment novatrices du texte initial du projet nous paraissent se limiter à trois que nous examinerons en détail en étudiant les articles :

— extension de la procédure d'enquête publique, mais sans que ce soit précisé qui sera juge de l'importance de l'atteinte d'une opération à l'environnement ;

— renforcement des garanties d'indépendance des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, qui seront désormais nommés par le tribunal administratif et rémunérés par l'Etat ;

— enfin, et surtout, « obligation » faite aux juridictions administratives de surseoir à exécution d'un projet en cas de conclusions défavorables suffisamment motivées du commissaire enquêteur ou de la commission.

De façon générale, votre Commission, outre les observations préliminaires présentées ci-dessus, s'étonne que la notion d'utilité publique paraisse passer au second plan, l'importance des installations ne s'appréciant plus, en pratique, que par rapport aux nuisances qu'elles occasionnent à l'environnement. A ce sujet, la lecture de l'exposé des motifs est révélatrice dans la mesure où elle fait référence

aux lignes électriques à haute tension et aux voies sur berge et où elle aurait pu, d'ailleurs, évoquer également les voies ferrées nouvelles. Or personne ne contestant la nécessité, au plan national, d'un développement des infrastructures de transport électrique, routière et ferroviaire, n'est-il pas normal que les investissements de cette nature bénéficient de facilités particulières — ou, en tout cas, ne soient pas mis sur le même pied que les autres installations — sans pour autant être dispensés d'enquête préalable comme les opérations secrètes intéressant la Défense nationale ?

Protéger la nature est un souci louable qui recueille l'assentiment général, mais il ne serait pas acceptable que *dans le contexte de guerre économique auquel notre pays est affronté, la réalisation de projets importants, voire vitaux, puisse être indéfiniment différée sous la pression de groupements animés par des minorités agissantes pour lesquelles la « croissance zéro » constitue l'objectif idéologique majeur.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

Cet article constitue la pierre angulaire du présent projet de loi dans la mesure où il caractérise les opérations qui seront soumises à la nouvelle procédure d'enquête publique.

Par rapport à la législation en vigueur, définie pour l'essentiel, comme nous l'avons déjà indiqué, par les lois du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et du 17 juillet 1976 sur les établissements classés, il élargit notablement le champ d'application de l'enquête publique en adoptant comme critère d'appréciation déterminant, non la nature de l'opération envisagée, mais l'atteinte que celle-ci peut causer à l'environnement. Ainsi vont se trouver concernés certains aménagements ou ouvrages qui pouvaient jusqu'ici être entrepris sans consultation préalable des populations, notamment lorsqu'ils étaient réalisés sur le domaine de l'Etat et des collectivités publiques territoriales, ou, plus généralement, lorsque la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation n'était pas nécessaire.

Toutefois, comme le fait ressortir l'examen du tableau comparatif, le texte du projet initial a été sensiblement remanié et complété par l'Assemblée nationale. Celle-ci, en effet, se ralliant pour l'essentiel aux amendements proposés par sa commission de la production, a estimé nécessaire, en premier lieu, de caractériser de façon plus précise les opérations concernées, définies en elles-mêmes et par rapport au milieu ambiant, et, en second lieu, de faire référence à la législation en vigueur.

Votre Commission n'entend pas remettre en cause les dispositions générales de cet article et souhaite limiter ses observations à quelques points précis.

Elle note, tout d'abord, qu'en insérant dans le texte initial du premier alinéa les mots : « ou de travaux », l'Assemblée nationale crée une certaine difficulté pratique d'application dans la mesure où il n'est pas dit s'il s'agit de travaux préliminaires ou de réalisations définitives. En effet, toute opération d'une certaine consistance exige l'exécution de travaux préparatoires, de sondage, de nivellement ou autres, indispensables à la constitution du dossier devant être soumis à enquête.

Consciente de la nécessité de ne pas geler à l'avance tout projet, au moment où une compétition économique particulièrement sévère exige la modernisation de notre appareil productif, votre Commission vous propose d'ajouter au présent article un alinéa prévoyant que lesdits travaux ne seront pas visés par la présente loi, sauf s'ils constituent en eux-mêmes des ouvrages.

A la fin du premier alinéa, votre Commission observe que l'Assemblée nationale a très sensiblement étendu le champ d'application du texte en indiquant que la nouvelle procédure d'enquête publique pourrait s'appliquer non pas seulement, comme le souhaitait initialement le Gouvernement, aux opérations portant « une atteinte importante à l'environnement » ou, comme l'indiquait la commission de la Production, aux opérations « portant atteinte... », mais aux opérations « susceptibles d'affecter l'environnement ». Il y a ici, on en conviendra, plus qu'une nuance, le verbe « affecter » pouvant caractériser toute modification si minime soit-elle. Certes, le pouvoir administratif appréciera, mais, dans le souci qui est le nôtre de ne pas entraver de façon excessive la réalisation de toute construction ou aménagement, nous vous proposons d'en revenir aux mots « porter une atteinte importante » qui nous semblent convenir de façon satisfaisante au but recherché.

Les trois alinéas suivants ont été ajoutés au texte initial, mais le plus souvent avec l'accord du Gouvernement.

Il en est ainsi, en premier lieu, du *second alinéa* dont le but, qui nous paraît justifié, est d'éviter de procéder à une énumération forcément incomplète, en faisant plutôt référence à des catégories d'opérations répondant à des critères objectifs :

Votre Commission vous propose toutefois de modifier la rédaction de cet alinéa en précisant qu'un décret en Conseil d'Etat fixera « les catégories d'opérations » visées par la loi, suivant une procédure analogue à celle employée pour les « établissements classés ».

Concernant le *troisième alinéa*, votre Commission note que la rédaction retenue par l'Assemblée nationale s'inspire d'assez près de l'amendement proposé par la commission de la Production. L'objectif est apparemment de préciser et de compléter les dispositions de l'alinéa précédent, en souhaitant que les seuils et critères techniques soient modulés en fonction de la sensibilité plus ou moins grande du milieu ambiant, le cas visé implicitement, mais de façon non limitative, étant celui des parcs nationaux ou régionaux.

Tout en estimant que ces considérations pouvaient logiquement être prises en compte par le décret prévu à l'alinéa 2, votre Commission se rallie à cette rédaction.

Concernant les *quatrième et cinquième alinéas*, votre Commission estime que l'ensemble des dispositions, adoptées par l'Assemblée nationale, visant à établir une nécessaire coordination avec la légis-

lation en vigueur, ont une portée moins large que celles figurant dans le projet initial, lequel visait notamment les opérations soumises à enquête préalable. Elle a donc décidé de remplacer ces deux alinéas par le troisième alinéa du texte du Gouvernement.

En outre, pour tenir compte des observations formulées à propos du premier alinéa concernant les « travaux », elle vous propose de compléter l'article premier du projet de loi par un nouvel alinéa excluant les travaux préparatoires du champ d'application de la loi, sous réserve qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes des ouvrages.

Enfin, votre Commission, ayant pris conscience des explications fournies par M. de Caumont, rapporteur du projet de loi au Palais-Bourbon, partage son point de vue sur l'inutilité d'évoquer dans le présent texte le cas des opérations secrètes intéressant la Défense nationale, celles-ci n'étant pas soumises à enquête publique.

*Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.*

#### *Article 2.*

L'Assemblée nationale, visiblement préoccupée, à juste titre, de la qualité de l'enquête, a estimé nécessaire, au premier alinéa, d'explicitier davantage que le faisait le Gouvernement l'objet de celle-ci. Sans vouloir revenir sur cette position, votre Commission a estimé souhaitable de modifier la fin de cet alinéa, dont la rédaction lui est apparue peu heureuse, en indiquant que l'autorité compétente devrait « disposer des éléments nécessaires à son information ».

Concernant les quatre alinéas suivants, votre Commission note que l'Assemblée nationale, suivant en cela sa Commission, a entendu définir de façon, à notre sentiment, un peu excessive, et plus réglementaire que législative, les droits et devoirs des commissaires enquêteurs et de la commission d'enquête.

Ayant noté, pour sa part, que faire désigner ces *responsables de l'enquête, non plus par le commissaire de la République, mais par le tribunal administratif, constitue, sans doute, l'innovation majeure du projet de loi*, elle estime qu'il était, dans ces conditions, logique de faire pleinement confiance aux magistrats quant à la qualité et à l'indépendance des personnes choisies par eux.

Elle juge, en outre, que préciser les incompatibilités, comme a cru devoir le faire l'Assemblée nationale, conduit à prendre le risque d'une énumération incomplète alors que le texte initial du projet de loi, logiquement complété par voie de décret, aurait fourni tout apaisement.

Elle observe, à ce propos, que ces dispositions risquent de rendre singulièrement difficile le recours à des personnes réellement compétentes et qualifiées en excluant, notamment, celles appartenant à la collectivité (locale) concernée.

Ces observations l'ont conduite à reprendre pour le troisième alinéa la deuxième phrase du deuxième alinéa du projet de loi initial et à supprimer les quatrième et cinquième alinéas.

*Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.*

### *Article 3.*

Sans être aussi déterminant que les deux précédents, cet article revêt cependant une importance certaine dans la mesure où il fixe la durée minimale de l'enquête proprement dite et des opérations préalables. Rappelant, en effet, que les délais minima de publicité et d'enquête étaient actuellement respectivement de huit et quinze jours, la commission de la Production de l'Assemblée nationale a fait adopter par l'Assemblée nationale la proposition gouvernementale aux termes de laquelle la durée minimale de la phase préalable est, dans tous les cas, portée à un mois.

Cette Commission a auparavant jugé utile de faire préciser par la loi tous les éléments et modes d'information à porter à la connaissance du public.

Tout en estimant que la plupart des dispositions de ce premier alinéa étaient visiblement de caractère réglementaire, votre Commission vous propose de les adopter sans modification.

Par un *troisième alinéa* ajouté au texte initial, l'Assemblée nationale a, sur la proposition de sa Commission, prévu que la durée minimale de l'enquête (proprement dite) pourrait, par décision motivée, être prolongée de quinze jours.

Votre Commission n'entend pas modifier cette disposition mais elle juge souhaitable que la durée maximale de l'enquête, évoquée seulement à l'article 9, soit prévue dans le cadre de l'article 3. Il lui apparaît, en effet, nécessaire que soit ainsi plus clairement manifestée la volonté du législateur que l'enquête, pour sérieuse qu'elle soit, reste bien cadrée dans le temps, le maître d'ouvrage devant être clairement informé de la date possible de lancement de l'opération qu'il souhaite entreprendre.

Votre Commission a, ce faisant, entendu préciser que les durées prévues pour les enquêtes seront différentes suivant les catégories d'opérations.

Ces diverses observations l'ont conduite à vous proposer de substituer aux deux derniers alinéas de cet article un alinéa unique et, nous le verrons plus loin, de modifier, pour des raisons de coordination, la première phrase du premier alinéa de l'article 9.

*Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.*

#### *Article 4.*

Votre Commission n'a pas estimé souhaitable d'amender les *trois premiers alinéas* de cet article, traitant des droits et devoirs des personnes chargées des enquêtes, tout en contestant l'opportunité et le caractère législatif des adjonctions apportées au texte initial du Gouvernement.

Elle vous propose, en revanche, de modifier assez sensiblement le *quatrième alinéa*. Elle juge en effet préférable de laisser au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête le soin de mettre lui-même à la disposition du public les documents qu'il juge utile à l'information de celui-ci, documents qu'il appartiendra aux enquêteurs de demander au maître d'ouvrage. L'expérience montre, en effet, que la communication au public d'une documentation trop abondante n'est pas de nature à améliorer l'information des personnes concernées.

Votre Commission vous propose, en outre, de supprimer la dernière phrase de cet alinéa et de traiter, au *sixième alinéa*, le cas du refus de communication de documents.

Concernant le *cinquième alinéa*, votre Commission considère que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête doit être à même d'entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile à son information, qu'elle soit ou non membre d'associations déclarées. Ceci lui semble assez évident pour qu'il ne soit pas nécessaire de le préciser. Elle vous propose donc de supprimer cette disposition.

Enfin, au *sixième alinéa*, votre Commission vous propose de régler le cas déjà évoqué de non-communication de documents en précisant « in fine » que les réponses éventuelles du maître d'ouvrage, destinées à figurer au rapport, devront, notamment, comprendre celles faites aux demandes de communication qui lui ont été adressées.

#### *Article 5.*

L'objet du présent article est de mettre fin à la procédure actuelle, stipulant qu'au cas où l'autorité administrative n'a pas répondu dans les délais prévus à une demande de réalisation d'une construction ou d'une installation soumise à enquête publique, cette absence de réponse vaut permis ou autorisation tacite.

Dans son texte initial, toutefois, le Gouvernement avait prévu que la suppression de cette pratique d'accord implicite ne s'appliquerait pas aux cas prévus par la loi : exception visant essentiellement les dispositions relatives aux ouvertures de carrières, déterminées par l'article L. 106 du Code minier. Ce texte dispose, en effet, pour les carrières importantes, que « le défaut de réponse de l'administration à l'expiration d'un délai de six mois emporte autorisation de plein droit ».

L'Assemblée nationale a estimé, pour sa part, incompatible avec la philosophie du projet de loi le maintien, même dans ce cas limité, de l'éventualité d'octroi d'une autorisation « implicite ». Elle a considéré, en effet, qu'il y a contradiction absolue entre le fait d'exiger une enquête publique et la possibilité d'échapper à sa conclusion.

Après avoir longuement examiné ce problème et considéré que les cas d'autorisation « tacites » étaient, en fait, extrêmement rares, votre Commission a décidé d'en revenir au texte initial du projet de loi.

Elle a estimé, en effet, que les exploitants de carrières devaient pouvoir disposer, aussi rapidement que possible, sous peine de voir disparaître leur entreprise, de la décision réglementaire conditionnant leur activité et que ce régime d'autorisation implicite constituait, par ailleurs, un moyen efficace d'obliger l'administration à fournir sa réponse dans les délais prévus.

Elle a noté, en outre, que, contrairement à certaines déclarations, l'exploitant de carrière, disposant éventuellement d'une autorisation tacite, ne se trouve pas, pour autant, dispensé des obligations définies après étude d'impact, dans sa demande initiale, le délai d'examen de six mois courant à compter du jour de la réception de cette demande par le commissaire du Gouvernement ou du jour où elle a été complétée ou rectifiée (cf art. 26 du décret du 20 décembre 1979).

#### *Article 6.*

Votre Commission reconnaît que les dispositions de cet article constituent incontestablement une des innovations du texte, dans la mesure où elles font obligation aux juridictions administratives de faire droit à une demande de sursis d'exécution d'une décision. Elle observe, en effet, que si la législation en vigueur autorisait déjà le prononcé d'un tel sursis, celui-ci ne pouvait intervenir qu'à la double condition d'un motif sérieux et d'un préjudice irréparable, alors que ces juridictions « devront », désormais, le faire si le motif invoqué paraît « sérieux » et de nature à justifier l'annulation.

Il reste cependant qu'une législation ne peut littéralement obliger une juridiction, fût-elle administrative et que celle-ci aura toujours la faculté d'apprécier le caractère de la requête qui lui sera présentée.

Votre Commission note enfin qu'à contrario le maître d'ouvrage pourra faire appel de la décision auprès du tribunal administratif et, en dernier ressort, du Conseil d'Etat. Elle considère donc que les textes d'application permettront seuls d'apprécier la portée réelle de cette réforme.

*Sous cette réserve, votre Commission vous propose d'adopter sans modification cet article.*

#### *Article 7.*

Cet article entend unifier les règles, jusqu'ici assez disparates, relatives à la caducité des aménagements ou ouvrages qui, à l'issue d'une enquête publique favorable, n'ont cependant pas été entrepris. Votre Commission n'a pas d'observation particulière à formuler concernant la durée de cinq ans retenue, étant entendu que ce délai court à partir du début des travaux, la réalisation de certains équipements très importants (autoroutes, barrages, etc.) nécessitant souvent plusieurs années.

Elle est, par ailleurs, d'accord pour que ce délai de cinq ans ne conduise pas à étendre la durée plus courte prévue pour certaines réalisations, notamment les installations classées, pour lesquelles le délai n'est que de trois ans.

*Ces observations nous conduisent à vous proposer d'adopter sans modification cet article.*

#### *Article 8.*

Cet article vise à régler le problème de la répartition des frais occasionnés par l'enquête publique avec le double souci de ne pas obérer les finances de l'Etat et de garantir l'indépendance des enquêteurs.

Alors, en effet, que la législation actuelle reste assez imprécise quant à la rémunération des personnes chargées de l'enquête, sauf dans le cas des installations classées où celle-ci est assurée par l'Etat, le présent article stipule que les frais de l'enquête seront supportés par le maître d'ouvrage et que l'indemnisation des enquêteurs sera assurée par l'Etat. Encore est-il prévu que l'Etat pourra obtenir du maître d'ouvrage le remboursement des crédits ainsi engagés.

Votre Commission estime que la rédaction proposée comporte deux contradictions.

En premier lieu, il y a incompatibilité entre la prise en charge des frais de l'enquête par le maître d'ouvrage et le paiement par l'Etat de l'indemnisation des commissaires dont le montant fait nécessairement partie des dépenses engagées au titre de cette enquête.

En second lieu, il paraît difficile de dire, dans deux paragraphes successifs, que l'Etat paiera et qu'en définitive cette dépense budgétaire sera couverte par le maître d'ouvrage.

Votre Commission vous propose, en conséquence, de réduire cet article à un alinéa unique stipulant que le maître d'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, exception faite de l'indemnisation des commissaires enquêteurs qui sera assurée par l'Etat. Elle estime, en outre, que les frais ainsi mis à la charge du maître d'ouvrage devront recueillir son accord préalable.

*Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.*

#### Article 9.

Les modifications que nous avons proposé d'apporter à l'article concernant la durée maximale des enquêtes nous conduisent à vous demander de supprimer, dans la première phrase du premier alinéa de cet article, les références aux délais maxima. Il nous paraît, en outre, superflu de légiférer en matière de dates et d'horaires, ces questions subsidiaires devant normalement être précisées par voie réglementaire.

*Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.*



**En conclusion** de l'examen de ce texte que, dans un but d'efficacité, votre Commission n'a pas voulu trop profondément amender, nous voudrions cependant attirer l'attention du Gouvernement sur les répercussions dommageables que ne manquerait pas d'avoir, pour notre pays, une application extensive et par là trop laxiste d'un certain nombre de dispositions de ce projet de loi.

Comme nous l'avons dit, en effet, au début de ce rapport, notre pays, affronté à une guerre économique sans précédent, souffre d'un retard certain en matière d'équipements industriels. Or, ceux-ci se traduisent en termes de raffineries, de cimenteries, de laminoirs, de complexes chimiques, d'abattoirs, de voies ferrées ou d'autoroutes, toutes constructions qui n'agrémentent guère le paysage et occasionnent une gêne certaine aux populations du voisinage. A moins donc d'admettre que la France devienne une aire à vocation touris-

tique et pastorale, comme le souhaitaient nos provisoires vainqueurs de 1940, il nous faut accepter de concilier au mieux les servitudes industrielles avec les agréments de la vie.

Ce souci d'assurer un juste équilibre entre des impératifs souvent contradictoires nous conduit à souhaiter très vivement que les ministères de l'Industrie et de l'Agriculture soient associés à la rédaction des textes d'application du présent projet afin, notamment, que les réalisations d'intérêt national ne soient pas remises en cause ou exagérément différées.

Votre Commission désire également que la prise en compte de la « sensibilité » de certains sites n'aboutisse pas, de façon systématique, à faire supporter par certaines régions, jugées sans doute moins attrayantes que d'autres, telles que la banlieue parisienne, le Nord, la Lorraine ou le Tricastin, une concentration excessive de centrales ou d'usines de toute nature, tandis que d'autres provinces resteraient préservées de ces inconvénients. La notion de solidarité nationale supposant que chacun prenne sa part de la charge commune, votre Commission insiste donc pour que ce critère de sensibilité ne joue qu'à titre exceptionnel, en dehors bien entendu des nombreuses zones naturelles jouissant déjà d'une protection particulière.

Animée par cet ensemble de préoccupations, votre Commission souhaite parvenir avec l'Assemblée nationale, hors de toutes considérations partisans, à un accord acceptable tant pour les « décideurs », qu'il ne peut être question de décourager, que pour les populations, dont nous entendons assurer la protection en « civilisant » au mieux la croissance de notre équipement productif.

*Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle soumet à votre vote, votre Commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.*

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte du projet de loi

#### PROJET DE LOI

*relatif aux enquêtes publiques.*

#### Article premier.

La réalisation d'aménagements ou d'ouvrages exécutés par des personnes publiques ou privées qui, en raison de leur nature ou de leur consistance, sont susceptibles de porter une atteinte importante à l'environnement doit être précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions de la présente loi. La liste de ces opérations est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 11-3 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique concernant les opérations secrètes intéressant la défense nationale.

Lorsque des lois et règlements soumettent les opérations mentionnées au premier alinéa du présent article à une procédure particulière d'enquête publique, ou lorsque ces opérations doivent faire l'objet

### Texte adopté par l'Assemblée nationale

#### PROJET DE LOI

*relatif à la démocratisation des enquêtes publiques.*

#### Article premier.

La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions de la présente loi, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou de la sensibilité du milieu, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement.

La liste des catégories d'opérations définies à partir de seuils ou critères techniques et visées à l'alinéa précédent est fixée par décrets en Conseil d'Etat.

*Dans les milieux qui, en raison de leur sensibilité, bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire, les décrets prévus à l'alinéa précédent pourront adapter les seuils ou critères servant à définir les différentes catégories d'opérations aux exigences particulières du milieu ou de l'environnement.*

*Alinéa supprimé.*

Lorsque l'approbation d'un document d'urbanisme est précédée d'une enquête publique, celle-ci est soumise aux dispositions de la présente loi.

### Propositions de la Commission

#### PROJET DE LOI

*relatif à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.*

#### Article premier.

La réalisation d'aménagements, d'ouvrages...

*... de porter une atteinte importante à l'environnement.*

*Un décret en Conseil d'Etat établit la liste des catégories d'opérations, visées à l'alinéa précédent, définies à partir de seuils ou critères techniques.*

*Alinéa sans modification.*

*Suppression conforme.*

Lorsque des lois et règlements soumettent les opérations mentionnées au premier alinéa du présent article à une procédure particulière d'enquête publique, ou lorsque ces opérations doivent faire l'objet

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi

Lorsque les opérations mentionnées au premier alinéa ou l'établissement des documents visés à l'alinéa précédent donnent déjà lieu à enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi.

d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi.

*En dérogation aux dispositions de l'alinéa premier du présent article, les travaux préparatoires effectués en vue de la constitution du dossier devant être soumis à enquête publique sont exclus du champ d'application de la présente loi, sauf s'ils constituent en eux-mêmes des ouvrages.*

Art. 2.

Art. 2.

Art. 2.

L'enquête mentionnée à l'article précédent a pour objet d'informer le public et de recueillir ses observations et suggestions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise et avant toute décision définitive sur l'opération.

L'enquête mentionnée à l'article précédent a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise afin de permettre à l'autorité compétente de décider au vu de celles-ci et d'un rapport d'enquête.

L'enquête...

... requise.

afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.

L'enquête est conduite par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête désignés par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin. Ne peuvent être désignées les personnes qui possèdent personnellement ou en raison de leurs fonctions, un intérêt à l'opération.

L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête désignés par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin.

Alinéa sans modification.

Ne peuvent être désignées comme commissaires-enquêteurs les personnes qui possèdent un intérêt dans l'opération soumise à l'enquête

Ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération, à titre personnel ou en raison de leurs fonctions.

En outre, ne peuvent être désignées comme commissaires-enquêteurs les personnes qui appartiennent à la collectivité, l'organisme ou le service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête.

*Alinéa supprimé*

Les dispositions de l'alinéa précédent pourront être étendues, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à des personnes qui ont occupé ces fonctions.

*Alinéa supprimé.*

Le déroulement de l'enquête doit s'opérer dans le respect du secret de la défense nationale, du secret industriel et, d'une manière générale, de tout secret protégé par la loi.

Le déroulement de l'enquête doit s'opérer dans le respect de tout secret protégé par la loi.

Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 3.

Art. 3.

Art. 3.

*Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle, l'objet de l'enquête, les nom et qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture, le lieu de l'enquête et la durée de celle-ci.*

Alinéa sans modification.

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois.

Alinéa sans modification.

*La durée de l'enquête, qui ne peut être inférieure à un mois, peut être prolongée de quinze jours, au maximum, par décision motivée du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête. Sa durée maximale, non compris cette prolongation, sera définie, pour chaque catégorie d'opération, par décret en Conseil d'Etat.*

Par décision motivée, le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours.

Art. 4.

Art. 4.

Art. 4.

Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête conduisent l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses observations et suggestions.

Le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre propositions.

Alinéa sans modification.

Ils peuvent recevoir tous documents, entendre toutes personnes, et, notamment, convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants.

Il peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.

Alinéa sans modification.

Ils peuvent, s'ils le jugent utile, organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec l'accord de l'autorité compétente.

Il peut organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec l'accord de l'autorité compétente.

Alinéa sans modification.

Sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 2 de la présente loi, sur demande du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête, le maître d'ouvrage met à la disposition du public les documents existants

Sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 2 de la présente loi, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête met à la disposition du public les documents, qui lui sont fournis, sur sa demande, par le maître

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics.</p>	<p>que le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête juge utiles à la bonne information du public. En cas de refus du maître d'ouvrage, sa réponse motivée est versée au dossier de l'enquête.</p>	<p>d'ouvrage, s'il juge cette communication utile à la bonne marche de l'enquête.</p>
	<p>Le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête est tenu d'entendre les représentants des associations déclarées qui le demandent et dont l'activité s'exerce dans le périmètre soumis à enquête publique.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
	<p>Le rapport et les conclusions motivées du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publiques. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui auront été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage.</p>	<p>Le rapport...</p>
<p>Art. 5.</p>	<p>Art. 5.</p>	<p>Art. 5.</p>
<p>Lorsqu'une opération subordonnée à une autorisation administrative doit faire l'objet d'une enquête publique régie par la présente loi, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite, sauf dans les cas prévus par la loi.</p>	<p>Lorsqu'une opération...  ... explicite.</p>	<p>... d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées.</p>
<p>Art. 6.</p>	<p>Art. 6.</p>	<p>Art. 6.</p>
<p>Les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête font droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Art. 7.</p>	<p>Art. 7.</p>	<p>Art. 7.</p>
<p>Lorsque les aménagements ou ouvrages qui ont fait l'objet d'une enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, il y a lieu à nouvelle enquête à moins qu'une prorogation de cinq ans au plus ne soit décidée avant l'expiration de ce</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

délai dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le présent article ne fait pas obstacle à l'application de dispositions plus contraignantes prévues par la réglementation propre à chaque opération.

Art. 8.

Le maître de l'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, notamment ceux qui sont entraînés par la mise à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête des moyens matériels nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure d'enquête.

L'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête est assurée par l'Etat.

Il pourra être prévu par décret le versement par les maîtres d'ouvrage des sommes correspondantes.

Art. 9.

Les modalités d'application de la présente loi et notamment les délais maxima de l'enquête seront fixées par décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets pourront prévoir des dates d'application différentes selon les dispositions de la loi, dans la limite d'un délai de dix-huit mois à compter de la date de publication de cette loi au *Journal officiel*.

Ils pourront également prévoir des dispositions transitoires applicables aux procédures en cours.

Art. 8.

Sans modification.

Art 9.

Les modalités d'application de la présente loi *et, notamment, les délais maxima ainsi que les conditions de dates et horaires de l'enquête* seront fixées par décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets pourront prévoir des dates d'application différentes selon les dispositions de la loi, dans la limite d'un délai de dix-huit mois à compter de la publication de cette loi au *Journal officiel*.

Alinéa sans modification.

Art. 8.

*Le maître d'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, à l'exclusion de l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête qui est assurée par l'Etat.*

Art. 9.

*Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces décrets pourront...*

*Journal officiel.*

Alinéa sans modification.

## AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION

### Article premier.

**Amendement :** A la fin du premier alinéa, remplacer les mots :

« d'affecter l'environnement ».

par les mots :

« de porter une atteinte importante à l'environnement ».

**Amendement :** Rédiger comme suit le second alinéa :

« Un décret en Conseil d'Etat établit la liste des catégories d'opérations, visées à l'alinéa précédent, définies à partir de seuils ou critères techniques. »

**Amendement :** Remplacer les deux derniers alinéas par un alinéa unique ainsi rédigé :

« Lorsque des lois et règlements soumettent les opérations mentionnées au premier alinéa du présent article à une procédure particulière d'enquête publique, ou lorsque ces opérations doivent faire l'objet d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi. »

**Amendement :** Compléter cet article par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« En dérogation aux dispositions de l'alinéa premier du présent article, les travaux préparatoires effectués en vue de la constitution du dossier devant être soumis à enquête publique sont exclus du champ d'application de la présente loi, sauf s'ils constituent en eux-mêmes des ouvrages. »

### Art. 2.

**Amendement :** Rédiger comme suit la fin du premier alinéa :

« ... requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information. »

**Amendement :** Rédiger comme suit le troisième alinéa :

« Ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération, à titre personnel ou en raison de leurs fonctions. »

**Amendement :** Supprimer les quatrième et cinquième alinéas.

**Art. 3.**

**Amendement :** Remplacer les deux derniers alinéas par un alinéa unique ainsi rédigé :

« La durée de l'enquête, qui ne peut être inférieure à un mois, peut être prolongée de quinze jours, au maximum, par décision motivée du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête. Sa durée maximale, non compris cette prolongation, sera définie, pour chaque catégorie d'opération, par décret en Conseil d'Etat. »

**Art. 4.**

**Amendement :** Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

« Sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 2 de la présente loi, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête met à la disposition du public les documents, qui lui sont fournis, sur sa demande, par le maître d'ouvrage, s'il juge cette communication utile à la bonne marche de l'enquête. »

**Amendement :** Supprimer le cinquième alinéa.

**Amendement :** Compléter le sixième alinéa par les mots :

« notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées. »

**Art. 5.**

**Amendement :** Compléter l'alinéa unique de cet article par les mots :

« sauf dans les cas prévus par la loi »

**Art. 8.**

**Amendement :** Remplacer les trois alinéas par un alinéa unique ainsi rédigé :

« Le maître d'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, à l'exclusion de l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête qui est assurée par l'Etat. »

**Art. 9.**

**Amendement :** Rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa :

« Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par décret en Conseil d'Etat. »

**Intitulé du projet.**

**Amendement :** Compléter ce titre par les mots :

« et à la protection de l'environnement »