

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1983

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, relatif à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

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, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Philippe François, 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 Lechenault, 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 Plantagenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Régnauld, Michel Rigout, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Spingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 1381, 1432 et in-8° 341.
2^e lecture : 1508, 1538 et in-8° 381.
Commission mixte paritaire : 1616.
Nouvelle lecture : 1615, 1637 et in-8° 408.
Sénat : 1^{re} lecture : 284, 292 et in-8° 105 (1982-1983).
2^e lecture : 387, 393 et in-8° 150 (1982-1983).
Commission mixte paritaire : 424 (1982-1983).
Nouvelle lecture : 445 (1982-1983).

Environnement.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES RESTANT EN DISCUSSION	7
Article premier : Champ d'application de la loi	7
Article 3 : Durée de l'enquête	7
Article 4 : Déroulement de l'enquête	8
Article 5 : Suppression des autorisations implicites	8
Article 8 : Frais d'enquête - Indemnisation du commissaire-enquêteur	8
Article 9 : Conditions d'application de la loi	9
TABLEAU COMPARATIF	10
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	13

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée de présenter un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement a constaté le désaccord entre les députés et les sénateurs et l'impossibilité de proposer un texte commun.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a examiné ce projet et a repris la plupart des dispositions adoptées précédemment par elle.

Votre commission note cependant que sur trois points, l'Assemblée nationale a pris en compte les observations formulées par le Sénat. A l'article premier, elle a précisé que les travaux exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application de la loi ; à l'article 8, elle n'a pas rétabli le versement éventuel par les maîtres d'ouvrage des sommes destinées à indemniser les commissaires-enquêteurs ; enfin, l'intitulé proposé par le Sénat a été adopté sans modification.

EXAMEN DES ARTICLES RESTANT EN DISCUSSION

Article premier

Champ d'application de la loi

Malgré l'exception introduite pour les travaux destinés à prévenir un danger grave et immédiat, votre commission ne peut accepter la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale qui comporte deux différences majeures avec le texte retenu précédemment par le Sénat : l'Assemblée nationale veut soumettre à enquête tous les travaux, ce qui paraît excessif ; il faudra effectuer une enquête publique pour les opérations affectant l'environnement, les seuils et critères devant tenir compte de la sensibilité du milieu.

Votre commission considère que l'article premier définit un champ d'application beaucoup trop large pour le texte en discussion et que des travaux mineurs seront ainsi soumis à enquête sans réelle nécessité. La notion de sensibilité du milieu est très vague, elle ne peut être approuvée.

En conséquence, votre commission vous propose deux amendements. Le premier vise à reprendre la rédaction votée par le Sénat, en première et deuxième lectures, pour les premier et deuxième alinéas de cet article.

Le deuxième amendement propose de remplacer le dernier alinéa de l'article premier par de nouvelles dispositions qui constituent une synthèse des rédactions adoptées par le Sénat et l'Assemblée nationale pour cet alinéa.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 3

Durée de l'enquête

Comme dans les lectures précédentes de ce projet, votre commission considère que l'ensemble des dispositions relatives à la durée de l'enquête doivent figurer dans un même article. Aussi vous

propose-t-elle par un amendement de reprendre les dispositions adoptées précédemment par le Sénat et de voter cet article ainsi amendé.

Article 4

Déroulement de l'enquête

Votre commission estime toujours qu'il n'est pas indispensable de préciser que le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations, ceci entrant dans le cadre général de la mission des commissaires-enquêteurs ; votre commission vous propose donc par amendement de supprimer le cinquième alinéa du texte voté par l'Assemblée nationale et elle vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 5

Suppression des autorisations implicites

Votre commission persévère dans le choix qu'elle a formulé dès la première lecture de ce texte. Elle se prononce en faveur du maintien des cas d'autorisations implicites existant actuellement.

Elle vous propose donc un amendement en ce sens et vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 8

Frais d'enquête - Indemnisation du commissaire-enquêteur

L'Assemblée nationale a repris partiellement pour cet article le texte qu'elle avait adopté en deuxième lecture ; elle a cependant retenu une observation fondamentale du Sénat, puisque le versement par les maîtres d'ouvrage des sommes correspondantes à l'indemnisation des commissaires-enquêteurs n'a pas été repris.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

Article 9

Conditions d'application de la loi

Par coordination avec l'amendement présenté pour l'article 3, votre commission vous propose un amendement tendant à reprendre le premier alinéa du texte voté en deuxième lecture par le Sénat.

Sous réserve des observations et des amendements qu'elle soumet au Sénat, votre commission vous propose de voter le présent projet de loi, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>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 du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement.</p> <p>La liste des catégories d'opérations visées à l'alinéa précédent et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décrets en Conseil d'Etat. Ces seuils ou critères pourront être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire.</p> <p>Lorsque des lois et règlements soumettent l'approbation de documents d'urbanisme ou les opérations mentionnées au premier alinéa du présent article à une procédure particulière d'enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi.</p> <p>Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application de la présente loi.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>La réalisation d'aménagements ou d'ouvrages, exécutés par...</p> <p>...sont susceptibles de porter une atteinte importante à l'environnement.</p> <p>La liste des catégories...</p> <p>...pour tenir compte des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire.</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification.</p> <p>Sont exclus du champ d'application de la loi :</p> <ul style="list-style-type: none">— les travaux exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat,— les travaux préparatoires effectués en vue de la constitution d'un dossier devant être soumis à enquête, sous réserve de ne pas porter une atteinte importante et irréversible à l'environnement.

Article 2.

conforme

Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Article 3.</p> <p>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 noms 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.</p> <p>La durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois.</p> <p><i>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.</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>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.</p>
<p style="text-align: center;">Article 4.</p> <p>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.</p> <p>Il peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.</p> <p>Il peut organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec l'accord de l'autorité compétente.</p> <p>Sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 2 de la présente loi, le maître d'ouvrage communique au public les documents existants que le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête juge utiles à la bonne information du public. En cas de refus de communication opposé par le maître d'ouvrage, sa réponse motivée est versée au dossier de l'enquête.</p> <p><i>Le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus.</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 4.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p><i>Alinéa Supprimé.</i></p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la Commission
<p>Le rapport et les conclusions motivées du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics. Le rapport doit faire état des contrepropositions qui auront été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées.</p> <p>Article 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.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>Article 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 <i>sauf dans les cas prévus par d'autres lois.</i></p>

Article 6 et 7,

— conformes —

<p>Article 8.</p> <p>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.</p> <p>L'indemnisation des commissaires-enquêteurs et des membres des commissions d'enquête est assurée par l'Etat.</p> <p>Article 9.</p> <p>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 des décrets 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.</p> <p>Ils pourront également prévoir des dispositions transitoires applicables aux procédures en cours.</p>	<p>Article 8.</p> <p>Sans modification.</p> <p>Article 9.</p> <p>Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par des décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets...</p> <p>...cette loi.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement : Rédiger comme suit les deux premiers alinéas de cet article :

La réalisation d'aménagements ou d'ouvrages, 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 du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles de porter une atteinte importante à l'environnement.

La liste des catégories d'opérations visées à l'alinéa précédent et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décrets en Conseil d'Etat. Ces seuils ou critères pourront être modulés pour tenir compte des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire.

Amendements : Remplacer le dernier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

Sont exclus du champ d'application de la loi :

- les travaux exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat,
- les travaux préparatoires effectués en vue de la constitution d'un dossier devant être soumis à enquête, sous réserve de ne pas porter une atteinte importante et irréversible à l'environnement.

Article 3

Amendement : Remplacer les deux derniers alinéas de cet article par les dispositions suivantes :

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.

Article 4

Amendement : Supprimer l'avant-dernier alinéa de cet article.

Article 5

Amendement : Compléter in fine cet article par le membre de phrase suivant :

sauf dans les cas prévus par d'autres lois.

Article 9

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par des 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.