

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la **démocratie de proximité**,*

Par M. Patrick LASSOURD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3089, 3105, 3112, 3113 et T.A. 691

Sénat : 415 (2000-2001), 156, 155 et 161 (2001-2002)

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
TITRE I^{ER} - DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE	9
• CHAPITRE III bis - Comités de massifs (division et intitulé nouveaux)	9
• <i>Article 12 bis (nouveau) - Modification des périmètres des massifs</i>	9
• <i>Article 12 ter (nouveau) - Présidence du comité de massif</i>	10
TITRE III - DES COMPÉTENCES LOCALES	13
• CHAPITRE I^{ER} - Transfert de compétences aux régions	13
• <i>Article 43 A - Régime des aides économiques des collectivités locales</i>	13
• <i>Article 43 B - Expérimentation du transfert à la région de la gestion des ports</i>	21
• <i>Article 43 C - Expérimentation du transfert aux collectivités locales de la gestion des aérodromes à vocation régionale</i>	25
• <i>Article 43 G - Transfert de compétences en matière de protection de l'environnement</i>	30
• Paragraphe I - Elaboration des plans régionaux pour la qualité de l'air - (articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement).....	30
• Paragraphe II - Procédure de classement des réserves naturelles - (articles L. 332-2, L. 332-6 ; L. 332-8-1 ; L. 332-10 ; L. 332-12 ; L. 332-13 ; L. 332-19 ; L. 332-19-1 du code de l'environnement).....	33
• Paragraphe II (nouveau) - Procédure de classement d'une réserve naturelle volontaire - (articles L. 332-11 et L. 332-12 du code de l'environnement).....	37
• Paragraphe III - Procédure d'élaboration des inventaires du patrimoine faunistique et floristique - (article L. 411-5 du code de l'environnement).....	38
• Paragraphe IV - Décentralisation de la procédure d'élaboration du plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux	41
TITRE IV - DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DES GRANDS PROJETS	44
• CHAPITRE I^{er} - Concertation avec le public	44
• <i>Article 48 - Elargissement de la définition du principe de participation</i>	44
• <i>Article 49 -</i> (articles L. 121-1 à L. 121-14 du code de l'environnement) Débat public	47
• <i>CHAPITRE I^{er} - Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement au l'aménagement du territoire</i>	49
• <i>Section 1 - Missions de la Commission nationale du débat public - Champ d'application et objet du débat public</i>	49
• <i>Article L. 121-1 du code de l'environnement - Nature et missions de la Commission nationale du débat public (CNDP)</i>	49

• Article L. 121-2 du code de l'environnement - Dérogations aux dispositions relatives au débat public	52
• <i>Section 2 - Composition et fonctionnement de la Commission nationale du débat public</i>	53
• Article L.121-3 du code de l'environnement - Composition de la CNDP	53
• Article L. 121-4 du code de l'environnement - Personnels de la CNDP	55
• Article L. 121-5 du code de l'environnement - Incompatibilités	55
• Article L. 121-6 du code de l'environnement - Budget de fonctionnement	56
• Article additionnel après l'article L. 121-6 du code de l'environnement - Publicité du bilan d'actualité de la CNDP	56
• <i>Section 3 - Organisation du débat public</i>	57
• Article L. 121-7 (nouveau) du code de l'environnement - Modalités de saisine de la CNDP	57
• Article L. 121-8 (nouveau) du code de l'environnement - Suites données à la saisine de la CNDP	59
• Article L. 121-9 (nouveau) du code de l'environnement - Saisine de la CNDP par les ministres	61
• Article L. 121-10 (nouveau) du code de l'environnement - Durée du débat public et de restitution du bilan	63
• Article L. 121-11 (nouveau) du code de l'environnement - Date d'ouverture de l'enquête publique	64
• Article L. 121-12 (nouveau) du code de l'environnement - Décision prise par la maître d'ouvrage de poursuivre le projet	65
• Article L. 121-13 (nouveau) du code de l'environnement - Forclusion du délai de recours à l'encontre d'irrégularités dans la procédure du débat public	65
• Article L. 121-14 (nouveau) du code de l'environnement - Décrets d'application	66
• CHAPITRE III - Procédure d'enquête publique	66
• <i>Article 53 - Décentralisation de la décision d'ouverture des enquêtes publiques</i>	67
• <i>Article 54 - Harmonisation des procédures de désignation et des pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête</i>	68
• <i>Article 55 - Prise en charge des frais</i>	69
• <i>Article 55 bis (nouveau) - Composition du conseil d'administration de Réseau ferré de France</i>	69
• <i>Article 55 ter (nouveau) - Déclassement de lignes ou de sections de lignes ferroviaires</i>	71
• CHAPITRE IV - Déclaration de projet et déclaration d'utilité publique	73
• <i>Article 56 - Déclaration de projet non suivie d'une DUP</i>	73
• CHAPITRE V - Déclaration de projet	74
• Article L. 125-1 (nouveau) du code de l'environnement - Objet et portée de la déclaration de projet	74
• <i>Article 57 - Déclaration de projet dans le cadre d'une DUP</i>	75
• Article L. 111-1-1 (nouveau) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique - Procédure et portée juridique de la déclaration de projet dans le cadre d'une DUP	75
• <i>Article 58 - Décret en Conseil d'Etat</i>	77
• <i>Article additionnel avant l'article 58 bis (nouveau) - Conditions d'élaboration des règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations classées</i>	77
• <i>Article 58 bis (nouveau) - (article L. 514-6 du code de l'environnement) - Délais de recours à l'encontre de décisions applicables aux installations classées</i>	79

- *Article 58 ter (nouveau)* - **Protection des périmètres autour des centres de stockage de déchets**..... 80
- *Article 58 quater* - **Incidence de la déclaration de projet sur les documents d'urbanisme** 81
- *Article 58 quinquies* - **Prorogation du régime des plans de sauvegarde et de mise en valeur antérieurs à la loi « SRU »** 84

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION..... 86

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à la démocratie de proximité a pour ambition, selon ses auteurs, « d'approfondir la décentralisation dans un sens plus légitime, plus efficace et plus solidaire, en un mot plus citoyen ».

Initialement, la saisine pour avis de la Commission des Affaires économiques portait sur le titre IV de ce projet de loi consacré à la participation du public à l'élaboration des grands projets et porté par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et plus précisément sur son chapitre I^{er} renforçant la concertation avec le public et son chapitre III modifiant les règles des procédures d'enquête publique.

Mais votre commission s'est également intéressée à certains des très nombreux amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, qui malheureusement font perdre beaucoup de sa cohérence initiale au dispositif examiné, celui-ci se transformant plutôt en projet de loi portant diverses mesures relatives aux collectivités territoriales !

Elle a notamment examiné une partie du volet, ajouté par le Gouvernement par voie d'amendements, qui organise certains transferts de compétence aux régions.

Sur ce point, il convient d'emblée de dénoncer la méthode retenue qui, sous couvert d'engagements pris lors du débat sur la Corse et du caractère « consensuel » des transferts concernés, manque singulièrement d'ambition et de cohérence. **Ce dispositif de circonstance parcellaire et inachevé ne s'inscrit pas dans une vision d'ensemble de la décentralisation et prive le Parlement, et tout particulièrement le Sénat, d'un débat attendu et nécessaire sur les moyens à mettre en œuvre pour relancer la dynamique de la décentralisation.**

– L'article 43 A propose une réforme partielle du cadre légal d'intervention économique des collectivités locales. Personne ne conteste la légitimité d'une modernisation du régime légal des aides économiques, mais le dispositif proposé ne constitue qu'une réponse partielle aux problèmes identifiés.

– Les articles 43 B et 43 C traitent de la gestion des ports et des infrastructures aéroportuaires qui peut être confiée aux régions, dans le cadre d'une expérimentation qui s'achèvera fin 2006.

– L'article 43 G semble « faire son marché » dans le code de l'environnement, guidé par certains des arbitrages rendus à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la Corse, pour confier à la région, l'élaboration des plans régionaux pour la qualité de l'air, des plans régionaux pour l'élimination des déchets industriels, des inventaires faunistiques et floristiques ainsi que la création et la gestion des réserves naturelles.

Parmi cet inventaire « à la Prévert », certaines dispositions vont dans le bon sens et méritent d'être conservées, dès lors que le mécanisme de transfert est simplifié et ne crée pas de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, en acceptant le principe de chef de file.

S'agissant de plusieurs articles additionnels, dépourvus de lien objectif entre eux, mais qui intéressent la Commission des Affaires économiques, qu'il s'agisse des comités de massifs (articles 12 bis et 12 ter), des transports (articles 55 bis et 55 ter), des installations classées (articles 58 bis et 58 ter), ou encore de la mise en œuvre de la loi « SRU » (articles 58 quater et 58 quinquies), les propositions d'amendements s'inscrivent dans la ligne des principes traditionnellement défendus par la commission.

En ce qui concerne l'examen du titre IV du projet de loi relatif à la participation du public, il faut admettre que les procédures actuelles d'information et de participation du public, qu'il s'agisse de la Commission nationale du débat public mise en place par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ou encore du mécanisme des enquêtes publiques de la loi du 13 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, n'atteignent plus leurs objectifs.

Le public, à travers ces procédures, a l'impression d'être invité à donner son avis sur un projet dont toutes les composantes ainsi que la décision finale sont déjà arrêtées, d'où la multiplication des contestations et des contentieux.

La procédure du débat public, en amont, faute de moyens de moyens suffisants reconnus à la Commission nationale du débat public semble -dans les faits- réservés à quelques sujets phares.

En outre, les collectivités territoriales porteuses de projets, et les maîtres d'ouvrage se plaignent de la multiplicité des contentieux et de la paralysie des procédures. Ils reconnaissent, néanmoins, devoir désormais mettre en œuvre des procédures de concertation plus approfondies avec le public, c'est-à-dire les citoyens de la commune, les riverains concernés, les associations d'usagers ou de protection de l'environnement, pour agir sur le niveau d'acceptabilité sociale du projet qu'ils défendent.

La circulaire du 15 décembre 1992, sur les infrastructures, a mis en place des circuits de concertation et d'information, tout au long du processus de décision puis de réalisation du projet, mais son champ d'application reste limité.

De plus, la charte de la concertation rédigée par Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement en 1996, qui préconisait une plus grande participation du public est restée lettre morte.

Outre ce diagnostic de blocage établi sur le plan interne, il faut également prendre en compte les obligations de la France en ce qui concerne la transposition de la Convention d'Aarhus signée en 1998 et qui traite du droit à l'information et à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice.

Les points forts du titre IV du projet de loi traitent ainsi :

– de l'élargissement significatif du champ de compétences de la Commission nationale du débat public, celle-ci étant érigée en autorité administrative indépendante ;

– du choix, par la CNDP, du mode de concertation à mettre en place en fonction de l'intérêt du projet, de son incidence territoriale ou de ses enjeux socio-économiques ;

– de l'augmentation sensible des moyens de la CNDP pour garantir des règles d'indépendance satisfaisantes ;

– du renforcement des responsabilités des collectivités locales à travers notamment la déclaration de projet prévue à l'issue de l'enquête publique, qui leur permet d'affirmer le caractère d'intérêt général du projet qu'elles défendent.

La Commission des Affaires économiques a abordé l'examen de ce titre relatif à la participation du public avec la volonté de **garantir un véritable équilibre entre le souci légitime d'associer le public et de le tenir informé, tout en préservant la responsabilité de la décision qui relève, en dernier ressort, du maître d'ouvrage ou de la collectivité publique compétente**. Les amendements proposés cherchent également à préserver le caractère spécifique du **débat public organisé par la CNDP, qui doit être réservé à l'examen de projets ayant un intérêt national**. Ils ont également pour ambition **d'affirmer le caractère interministériel de la CNDP**.

En outre, il est proposé **d'encadrer les différentes phases du processus de participation**, afin d'éviter que des délais trop longs ou mal définis ne paralysent ce processus, retardant ainsi la prise de décision finale.

Enfin, certains des amendements proposés, **défendent la prééminence du rôle de la démocratie représentative**. Celle-ci conserve toute sa légitimité et doit être confortée et affirmée, parallèlement au nécessaire développement de la démocratie participative.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

CHAPITRE III *bis*

Comités de massifs (division et intitulé nouveaux)

Article 12 bis (nouveau)

Modification des périmètres des massifs

Cet article additionnel, ainsi que le suivant, complété par la création d'un chapitre additionnel intitulé « Comités de massifs », inséré dans le titre I du projet de loi résulte d'amendements déposés par l'ensemble des députés élus de la montagne et adoptés à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

Elles traduisent des annonces faites par le Premier ministre, lors du Conseil national de la montagne en février 2001.

Cet article modifie le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dite « loi montagne » qui énumère la liste des massifs montagneux, en proposant de fusionner le massif des Alpes du nord et celui des Alpes du sud.

Par massif on entend une zone de montagne complétée par les zones qui lui sont immédiatement contiguës et qui forment avec elles une même entité géographique, économique et sociale.

Compte tenu de la similitude des problèmes rencontrés par les Alpes du sud et celles du nord, il apparaît plus pertinent de mettre en place une structure unique, comme c'est d'ailleurs le cas pour le massif des Pyrénées.

Il s'agit ainsi de redonner une cohérence d'ensemble et une unité au massif alpin, qui relève pour les Alpes du nord de la région Rhône-Alpes et pour les Alpes du sud de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La division actuelle de ce massif affaiblit sa position lorsqu'il s'agit de négocier le contenu des conventions interrégionales de massifs ou de se prononcer sur les politiques transfrontalières, notamment au niveau communautaire.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 12 ter (nouveau)

Présidence du comité de massif

Cet article additionnel, présenté également par les députés élus de la montagne, modifie l'article 7 de la loi montagne qui définit le rôle et le fonctionnement du comité de massif.

→ Le représentant de l'Etat désigné pour assurer la coordination du massif préside le comité de chaque massif, qui est doté d'un rôle consultatif.

Le rôle du préfet coordonnateur se situe à l'échelon interrégional et dans le champ interministériel.

A ce titre, il informe les membres du comité de massif des éléments de la politique nationale relatifs à la montagne, organise les débats sur les sujets relevant de la politique du massif conformément à l'article 7 de la loi montagne et rend compte annuellement de l'activité des services de l'Etat sur le massif. Il est assisté dans sa tâche par le commissaire à l'aménagement du massif.

Lors du Conseil national de la Montagne du 19 mars 1999, le Premier ministre a confié aux préfets coordonnateurs de massif l'élaboration de nouveaux outils au service de la politique de la montagne, appelés les conventions interrégionales de massif.

En outre, a été annoncée le 22 novembre 1999 la mise en place des programmes contractualisés pour la période 2000-2006, comprenant les contrats de plan Etat-régions et les programmes interrégionaux, dont les conventions interrégionales font partie, pour un montant global de 120 milliards de francs.

Ces conventions bénéficient de crédits issus des fonds de l'Etat (FNADT et crédits ministériels), des collectivités territoriales -régions et le cas échéant départements- ainsi que de fonds structurels européens.

Il a d'ores et déjà été acté dans chacun des documents uniques de programmation des programmes européens des dix régions concernées par les massifs (Aquitaine, Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin Lorraine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône- Alpes) que le préfet coordonnateur de massif sera bénéficiaire des fonds structurels pour le compte des autres régions constituant chaque massif.

Le préfet coordonnateur de massif voit ainsi ses pouvoirs à l'échelon interrégional renforcés. Pour conforter ce rôle, un décret est en cours de préparation pour faire de ces préfets des ordonnateurs secondaires des conventions interrégionales de massif.

➔ La composition et les règles de fonctionnement des comités de massif ont fait l'objet des décrets 85-995 à 95-1001 du 20 septembre 1985.

La composition du comité permet d'associer tous les acteurs du développement local en assurant une majorité à la représentation des élus des collectivités territoriales.

Hormis les représentants des collectivités territoriales désignés par leurs assemblées respectives, les membres des comités sont nommés par le préfet coordonnateur du massif.

Sont ainsi désignés des représentants des régions, départements et communes, des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socio-professionnelles, ainsi que des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Le nombre des membres des comités varie selon la différence de taille et de structure des massifs (Corse : 31 ; Pyrénées et Jura : 47 ; Vosges : 51 ; Alpes du nord et Alpes du sud : 55).

Le comité de massif joue un rôle de veille permanente pour assurer la prise en compte des spécificités de la montagne dans les différentes politiques publiques et économiques menées à l'échelle des massifs. L'un de ses objectifs, définis par la loi est de faciliter par ses avis et propositions la coordination de l'action publique et l'organisation des services publics.

Il peut se saisir de tous les sujets qu'il juge utiles au développement, à la protection et à l'aménagement du massif, et peut émettre des propositions.

En outre, il est consulté sur les programmes d'attribution d'aides, notamment les aides liées au fonds d'auto-développement de la montagne. Il est également consulté sur les procédures de création d'unités touristiques nouvelles à travers une commission spécialisée instaurée en son sein et composée majoritairement d'élus et sur les prescriptions particulières de massif, lorsqu'elles sont mises en œuvre.

Il est tenu informé des programmes d'investissement localisés dans le massif.

→ En application de la loi du 4 février 1995 d'orientation et d'aménagement du territoire, a été créée par décret, respectivement au sein du Conseil national de la montagne et dans chaque comité de massif, une commission permanente, composée majoritairement de représentants des collectivités locales.

Cette commission est associée à tous les travaux du comité de massif et elle peut être chargée par ce comité, d'études sur différents dossiers ponctuels. Elle peut, avec l'accord du président du comité de massif s'appuyer, pour la réalisation de ses travaux, sur les services de l'Etat concernés.

Cette institution assure une meilleure représentation des élus au sein du comité de massif, constituant ainsi une première étape vers une certaine forme de décentralisation de cette structure.

Lors du Conseil national de la montagne le 5 février 2001, le Premier ministre s'est engagé à renforcer cette évolution, en annonçant le principe d'une coprésidence des comités de massif par le préfet coordonnateur et un élu, à l'instar des comités de suivi de programmation des fonds européens.

L'article 12 ter introduit donc cette disposition qui modifie l'article 7 de la montagne, mais il paraît plus opportun de préciser que la coprésidence, s'agissant du renforcement du rôle des élus, doit être exercée par le président de la commission permanente, afin de renforcer la légitimité de cette structure. Il convient, au préalable, de donner valeur législative au

principe de la commission permanente, étant bien entendu que sa composition et ses règles de fonctionnement restent du domaine réglementaire.

TITRE III

DES COMPÉTENCES LOCALES

CHAPITRE I^{ER}

Transfert de compétences aux régions

Ce chapitre est constitué d'articles additionnels insérés par le Gouvernement par voie d'amendements lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale. Il vise à transférer certaines compétences aux régions.

Sans remettre en cause l'opportunité d'une nouvelle étape de la décentralisation que le Sénat appelle de ses vœux depuis longtemps, votre commission s'interroge sur l'opportunité de **procéder à une réforme institutionnelle d'une telle importance par voie d'amendements de circonstance**, sans l'appui d'une réflexion et d'une concertation préalables.

Article 43 A

Régime des aides économiques des collectivités locales

Cet article propose une nouvelle rédaction de l'article L.1511-2 du code général des collectivités locales relatif aux aides économiques directes des collectivités locales, et complète l'article L.4211-11 du même code : il s'agit donc d'une réforme partielle du cadre légal d'intervention économique des collectivités locales.

Depuis plusieurs années, et notamment suite à la parution d'un rapport de la Cour des Comptes sur le sujet, en novembre 1996, la nécessité d'une **modernisation du régime légal des aides économiques des collectivités locales** n'est guère contestée. En effet, ce cadre, ancien, ne correspond plus aux formes actuelles de soutien à l'économie locale et n'a pas intégré les évolutions des politiques française et européenne d'aménagement du territoire. Le Gouvernement avait, d'ailleurs, un temps annoncé le dépôt d'un projet de loi réformant les conditions d'intervention économiques des collectivités locales, dit « avant-projet de loi Zuccarelli », qui avait donné lieu à une consultation, notamment, des associations d'élus et des chambres consulaires, dépôt qui ne fut finalement pas réalisé.

Le Sénat a, quant à lui, fait de très nombreuses propositions en la matière, notamment dans l'important rapport d'information sur la relance de la décentralisation¹ de MM. Jean-Paul Delevoye et Michel Mercier, intitulé « *Pour une république territoriale, l'unité dans la diversité* », ou encore par l'adoption, en février 2000, d'une proposition de loi² de la Commission des Affaires économiques, à l'initiative de nos collègues Francis Grignon et Jean-Pierre Raffarin³, tendant à favoriser la création et le développement des entreprises sur les territoires.

Plusieurs de ces propositions avaient d'ailleurs été reprises, lors de discussions législatives, portant soit sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, en février-mars 1999, où le Sénat avait intégré un volet économique à un texte qui en était dépourvu, soit sur l'intercommunalité, à la même époque.

Le Gouvernement s'était, en ces diverses occasions, opposé aux initiatives sénatoriales, arguant de la discussion -à coup sûr imminente !- du « projet de loi Zuccarelli ». C'est finalement par voie d'amendement qu'il choisit aujourd'hui de traiter cette importante question.

Force est de constater, pour le regretter, que la solution proposée à travers l'article 43 A ne constitue qu'une réponse partielle et inachevée.

Au lieu de placer ce débat dans une réflexion d'ensemble, permettant d'envisager les enjeux dans leur globalité, le Gouvernement a finalement choisi de procéder à une **retouche ponctuelle** du cadre égal d'intervention économique des collectivités locales, par voie d'amendement à un texte dont l'objet initial était assez éloigné de cette problématique.

Bon nombre de questions essentielles sont ainsi éludées, ce qui est bien peu satisfaisant. Ainsi, par exemple, pour coordonner sans les

¹ n° 447, Sénat, 2000.

² proposition de loi n° 88, Sénat, 2000.

³ Voir notamment le rapport n° 189, Sénat, 2000 de M. Francis Grignon sur cette proposition de loi.

hiérarchiser les rôles respectifs des différents niveaux de collectivités (régions, départements, groupements, communes), le Sénat a déjà eu l'occasion de proposer d'instaurer la possibilité de désigner une « collectivité chef de file » par type ou nature de projet. Cette proposition novatrice aurait pu être intégrée à la réflexion si le Gouvernement avait choisi de mener un débat d'ensemble sur le sujet. Votre commission regrette que les conditions de discussion de cet article ne le permettent pas.

L'article 43 A comprend principalement trois dispositions :

Le **1° de l'article 43 A** réécrit l'article L.1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

a) Périmètre et définition des aides

D'abord, il supprime (en partie) la distinction, désormais obsolète, établie par les lois de décentralisation de 1982, entre **aides directes** (qui ne peuvent prendre que certaines formes précisément définies par la loi) et **aides indirectes** (libres, sauf dans certains cas), en ne faisant plus référence aux « aides directes », mais aux seules « aides » des collectivités locales. Toutefois, ce distinguo figure toujours dans d'autres articles du code (notamment aux articles L.1511-1 et L.1511-3).

Ensuite, il change la dénomination des aides et assouplit leur régime, comme cela est résumé dans le tableau ci-dessous :

**CHANGEMENT DE NATURE DES « AIDES »
DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Régime actuel des aides directes (CGCT)	Proposition de modification concernant les « aides »
– primes régionales à la création d'entreprises – primes régionales à l'emploi	} – Subventions
– bonifications d'intérêts	
– prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations	– prêts et avances remboursables à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

Les principales modifications résident dans :

- la substitution du terme, plus générique, de « subventions » aux primes actuellement prévues par le droit, mais de fait souvent inadaptées ;
- la précision portant sur la notion « d'avance remboursable ».

b) Respect des dispositions communautaires

Le premier alinéa du texte proposé pour l'article L.1511-2 fait référence aux dispositions applicables en matière de **concurrence** et **d'aménagement du territoire** et aux **engagements internationaux de la France**.

Les dispositifs visés sont, notamment :

- le régime communautaire d'interdiction des aides d'Etat et ce qu'il implique en termes de montant d'aide que les collectivités peuvent octroyer aux entreprises, ou de notification préalable à la Commission des régimes d'aides publiques aux entreprises ;
- le mécanisme des fonds structurels, et notamment les zonages établis pour l'octroi de la prime à l'aménagement du territoire, ou pour l'octroi d'aides dans les départements d'outre-mer.

Cette disposition, si elle fait, formellement, référence à la nécessaire compatibilité entre le droit national et le droit communautaire, est particulièrement peu précise et renvoie la délicate mise en œuvre de cette compatibilité aux collectivités locales.

Si l'on s'en réfère, par exemple, à la circulaire du Premier ministre du 8 février 1999 relative à l'application au plan local des règles communautaires relative aux aides publiques, les règles européennes varient en fonction, notamment, des secteurs d'activité des entreprises concernées.

Alors que la précédente rédaction confiait à un **décret en Conseil d'Etat** le soin de fixer les règles de plafond et de zone pour la mise en œuvre de ces aides, conformément à la politique d'aménagement du territoire et aux engagements internationaux de la France, l'article 43 A adopté par l'Assemblée nationale renvoie la fixation du régime de ces aides à une **délibération du conseil régional**.

c) Coordination de l'action des différentes collectivités

Comme cela vient d'être rappelé, dans le précédent système d'octroi des aides directes, prévu par les lois de décentralisation de 1982, un décret fixait les conditions d'attribution et le plafond des aides directes. Le principe était ensuite le suivant : la région attribuait en principe l'aide, à charge pour les départements, les communes et leurs groupements, de la compléter, s'ils le souhaitaient, dans les limites du plafond fixé par décret. Ce **principe de complémentarité**, s'il a parfois été, dans la pratique, source de complexité, en raison de la multiplicité des intervenants, a toutefois permis d'augmenter l'effet de levier des financements publics. De plus, quelle collectivité pourrait se désintéresser de son avenir économique ?

La rédaction adoptée par les députés relève d'une philosophie différente. Il est en effet disposé que :

- la région attribue les aides, d'après les modalités fixées par la **délibération du conseil régional** ;
- le département, les communes ou leurs groupements peuvent **participer au financement de ces aides, dans le cadre d'une convention passée avec la région.**

Cette architecture, si elle a le mérite de «clarifier» les modalités d'intervention réciproque des collectivités, est-elle pleinement conforme au principe fondamental de la décentralisation de **non tutelle d'une collectivité sur l'autre**, et à la clause de compétence générale d'une collectivité sur son territoire ?

Votre commission regrette vivement que le caractère précipité de la discussion de cet amendement n'ait pas permis d'avancer sur une notion essentielle, à son sens, pour organiser sans hiérarchiser les interventions des collectivités locales : **la notion de collectivité chef de file**.

Il semble important de rappeler son contenu, développée notamment lors des deux débats sur les lois d'aménagement du territoire de 1995 et 1999, et figurant parmi les principales propositions de la mission d'information précitée du Sénat sur la décentralisation.

**COLLECTIVITÉ CHEF DE FILE :
DÉBATS AU SÉNAT LORS DE LA DISCUSSION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR
L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE DE 1999**

M. Gérard Larcher, rapporteur de la commission spéciale : « Le temps serait couvert au Sénat lors de l'examen des rapports entre les trois niveaux de collectivités que sont les communes, les départements et les régions, avaient annoncé certains. Or, vous l'avez constaté depuis le début de notre discussion, il n'en est rien. **En effet, depuis longtemps, le Sénat a su faire de ces trois niveaux de collectivités une complémentarité.**

« Aujourd'hui, nous souhaitons lui donner une traduction législative, notamment à travers la notion de « collectivité chef de file ». (...)

« Le présent amendement vise donc à fixer le principe de la collectivité chef de file pour des actions communes à plusieurs collectivités ou groupements, qui sont arrêtées par voie de convention, pour l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. L'amendement tend à préciser le rôle qui sera dévolu à la collectivité chef de file, à savoir assurer la coordination de la programmation et l'exécution de ces actions.

« En outre, les parties à la convention pourront décider de lui confier les responsabilités du maître d'ouvrage. Un cahier des charges annexé à la convention pourra définir les moyens communs de fonctionnement nécessaires à la réalisation desdites actions.

« Par ailleurs, l'amendement a pour objet de désigner, pour les actions communes à la région et au département, la collectivité qui sera chef de file : la région pour les actions d'intérêt régional que constituent notamment les grandes infrastructures ; le département pour le développement local, mais aussi pour le lien entre la ville et le territoire rural.

« Les parties à la convention auront la faculté, en fonction des réalités locales, faites de ces diversités que nous revendiquons comme une réalité de la vie dans nos territoires, de désigner un autre chef de file ; c'est la clause de stipulation contraire qui fait l'objet de l'accord.

« A travers les principes ainsi posés, s'écrivent mieux l'action complémentaire entre régions et départements et les rapports avec les communes et les groupements de communes. J'y vois un pas en avant important, qui a été le fruit du travail de la commission spéciale. permettez-moi, Monsieur le Président, d'en remercier l'ensemble de ses membres, qui proposent ainsi au Sénat une avancée législative fondamentale, sans bouleverser les compétences telles qu'elles ont été définies à travers leurs textes fondateurs.

« En outre, le principe selon lequel il n'y a pas de supériorité d'une collectivité par rapport à une autre est totalement respecté dans la rédaction que nous vous proposons, mes chers collègues. (...) »

Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement : « La notion de chef de file offre une piste de réflexion intéressante, évoquée dans plusieurs rapports consacrés à la décentralisation. Elle s'inspire de l'idée que, sur un certain nombre de sujets complexes, une coordination inter-institutionnelle est nécessaire, compte tenu de la fragmentation des compétences entre collectivités. Selon cette proposition, la collectivité chef de file pourrait se voir reconnaître un rôle d'impulsion, d'animation, voire d'exercice de compétence pour le compte d'autrui.

« Pour autant, la notion de chef de file ne s'est jamais réellement imposée en droit français, parce qu'elle risque soit d'entraîner une logique de tutelle d'une collectivité sur d'autres si elle est imposée, soit d'encourager les collectivités à aliéner leurs compétences si toute liberté leur est donnée de désigner le chef de file à partir de conventions à géométrie variable.

« Les principes de non-tutelle et d'inaliénabilité des compétences restreignent par conséquent les possibilités d'application de cette notion (...). Une telle introduction dans notre droit doit faire l'objet d'un débat approfondi et d'une véritable loi sur la répartition des compétences, comme cela est prévu à l'article 65 de la loi du 4 février 1995.

« Je ne suis pas favorable, en revanche, à la méthode qui consiste à introduire cette notion au détour d'un amendement, et pour aller dans une direction tout à fait contraire à l'esprit du projet de loi. (...) Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur l'amendement. »

Journal Officiel des débats : Sénat, séance du 30 mars 1999.

La solution proposée par le Sénat, avec le concours actif, lors de ce débat, de nos collègues MM. Jean-Paul Delevoye, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin, respectivement président de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF, clarifiait sans hiérarchiser, ordonnait sans rigidifier.

Soulignons d'ailleurs que le texte de l'avant-projet de loi « Zuccarelli » (dans sa version du 1^{er} octobre 1998) n'introduisait pas de « parti-pris régional » en matière d'octroi d'aides aux entreprises.

Il proposait, au contraire, de **consacrer la complémentarité de fait entre les différents niveaux de collectivités** en disposant que *« les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet de favoriser le développement économique local, accorder des aides aux entreprises (...) sous réserve du respect du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, du principe d'égalité des citoyens devant la loi, des règles de concurrence et d'aménagement du territoire et des engagements internationaux de la France »*.

Par coordination avec la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 1511-2, et notamment avec la suppression du décret actuellement prévu à cet article, qui est cité à l'article L. 1511-3, le **2^o de l'article 43 A du projet de loi** soumis à notre examen propose un changement de référence, qui n'appelle pas de commentaire particulier. Sauf à regretter, une fois encore, que l'article L. 1511-3, relatif aux « aides indirectes », ne soit pas plus profondément modernisé.

Le **3^e de l'article 43 A** adopté par les députés complète l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux missions de la région, **afin de renforcer les compétences régionales en matière de capital-investissement.**

Il s'inspire de la rédaction envisagée à l'article 9 de « l'avant projet de loi Zuccarelli », ainsi que de la rédaction adoptée par le Sénat pour insérer un article L.1511-9 au code général des collectivités territoriales dans sa proposition de loi précitée¹ tendant à favoriser la création et le développement des entreprises sur les territoires (qui concernait, lui, l'ensemble des collectivités et de leurs groupements).

Le principe est le suivant : il est précisé que la région a notamment pour mission de verser des **dotations à la constitution de fonds d'investissements à vocation régionale ou interrégionale** ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises.

a) Une mesure opportune dans son principe, mais restrictive dans sa rédaction

Votre commission ne peut que partager la **volonté de faire émerger des instruments locaux de recueil de financements** en vue d'un investissement en fonds propres dans les entreprises des territoires concernés. Ce type d'instrument, exprimant une solidarité territoriale sur le plan économique, est en effet encore trop peu développé. **Tel était d'ailleurs l'un des principaux objectifs de la proposition de loi précitée du Sénat favorisant la création des entreprises sur les territoires.**

Mais, la rédaction proposée par l'article 43 A apparaît comme assez restrictive :

– d'abord, elle se limite, une fois encore, aux régions, alors que plusieurs départements, notamment, sont actifs en la matière ;

– ensuite, elle ne vise que la « constitution » de ces fonds, et non la participation à des fonds déjà constitués.

¹ n° 88, Sénat - 10 février 2000.

b) Une intervention à « sécuriser » ?

Contrairement au dispositif adopté par le Sénat en 2000, le texte proposé à l'article 43 A ne limite pas l'intervention des collectivités aux **entreprises en création**, mais concerne tous les stades de la vie de l'entreprise. Or, il convient de souligner que c'est sur le segment du capital-amorçage, c'est-à-dire celui des tous premiers tours de table financiers que les capitaux privés font le plus défaut. C'est donc sur ce segment que les collectivités auraient en priorité vocation à intervenir, leur rôle n'étant, en effet, pas de substituer aux fonds privés de capital-investissement, mais de les suppléer lorsqu'ils font défaut.

Compte tenu de l'examen au fond de cet article par la Commission des Lois, votre commission vous propose simplement, s'agissant de la participation à la constitution du fonds d'investissement à vocation régionale, de permettre à une région de participer jusqu'à 50 %, au lieu de 30 %, du montant total du fonds, à l'instar de ce qui est prévu dans le projet de loi relatif à la Corse pour la collectivité territoriale de Corse, d'étendre cette règle à la souscription, par les régions, de parts dans les fonds communs de placement à risque et les fonds communs de placement dans l'innovation, et de prévoir le même plafond en cas d'intervention de plusieurs régions, afin de ménager la place des investisseurs privés et respecter les contraintes imposées par le droit communautaire.

Article 43 B

Expérimentation du transfert à la région de la gestion des ports

Cet article met en place une procédure expérimentale de transfert aux régions des infrastructures portuaires d'intérêt national appartenant à l'Etat. A son issue, une loi pourra intervenir pour modifier la répartition actuelle des niveaux de compétence pour les ports de commerce et les ports de pêche.

● Il convient de rappeler qu'en 1983, les lois de décentralisation ont confié la gestion de 532 ports aux collectivités territoriales avec une attribution des ports de commerce et de pêche aux départements (soit 304 ports), et des ports exclusivement de plaisance aux communes (soit 228 ports).

Les ports actuellement décentralisés ne représentent que 3 à 4% du trafic global national. Ainsi, les sept ports autonomes représentent à eux seuls 80 % du trafic total, dont la quasi-majorité des produits pétroliers, alors que les ports d'intérêt national représentant l'équivalent de 50 % du trafic en matière de marchandises diverses, dont une grande partie est due au trafic transmanche transitant par le port de Calais.

Le Gouvernement a, depuis plusieurs années, cherché à assurer une meilleure participation des collectivités territoriales dans le fonctionnement des ports. C'est ainsi qu'ont été élaborées dans la quasi-totalité des ports d'intérêt national des chartes de place portuaire, dont une évaluation est en cours par le Conseil général des ponts et chaussées. On peut observer qu'elle a suscité une réflexion constructive sur la stratégie portuaire. Le Gouvernement en a tiré une première conclusion en créant pour ces ports, par le décret du 9 septembre 1999, des comités de pilotage stratégique rassemblant l'Etat, les collectivités et le concessionnaire pour orienter l'action de l'Etat.

La décentralisation portuaire constitue une nouvelle étape pour rapprocher le niveau régional, chargé notamment de la cohérence en matière de transports, de la gestion des ports qui, pour la plupart, d'intérêt national, ont un impact qui dépasse le cadre local, en s'insérant dans un hinterland régional, voire interrégional.

Certes, les ports, aussi bien autonomes que d'intérêt national, représentent un outil économique important pour le commerce extérieur, et une modernisation a été entreprise permettant d'améliorer leur performance. La montée des trafics ces dernières années, et tout particulièrement celui du port autonome de Nantes Saint-Nazaire, qui a connu le meilleur taux de progression ces dernières années, en est une des conséquences. **Mais ce sont aussi des outils d'aménagement et de vitalisation des territoires qu'ils desservent.** Les ports maritimes sont un point nodal du réseau de transport où s'effectue la rupture de charge entre le transport maritime et un mode de transport terrestre. Pour effectuer cette rupture de charge, il est nécessaire de disposer non seulement d'infrastructures, mais aussi d'équipements et de services.

● La liste des ports d'intérêt national et des ports maritimes contigus aux ports militaires (également conservés sous compétence Etat) est définie par décret à travers l'article R 121-7 du code des ports maritimes. Ce sont :

– en métropole : Calais, Boulogne-sur-mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle (La Pallice et Chef de Baie), Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice, Ajaccio, Bastia.

– Outre-mer : Fort-de-France (Martinique), Degrad-des-Cannes et Larivot (Guyane), Saint-Pierre et Miquelon, (Saint-Pierre-et-Miquelon), Port-Réunion (Réunion).

Le statut des ports d'intérêt national est défini par le code des ports maritimes. Les infrastructures (digues de protection, chenaux, bassins, quais) ainsi que leur police, y restent actuellement sous la responsabilité directe de l'Etat, représenté localement par le préfet, assisté par le Directeur du port. L'Etat concède la réalisation et la gestion de l'outillage public portuaire.

Les chambres de commerce et d'industrie, dont la loi organique de 1898 reconnaît la compétence pour recevoir la concession de travaux publics portuaires, ou se voir déléguer l'exécution de services publics, sont les concessionnaires actuels, choisis de gré à gré, dans les ports d'intérêt national, à l'exception du port de pêche de Lorient, concédé par l'Etat à une société d'économie mixte. Le concessionnaire peut lui-même sous-traiter tout ou partie de la gestion de certains outillages ou services offerts aux usagers dans le port.

Depuis 1995, la durée de la concession fixée à cinquante ans a été ramenée à vingt cinq ans, et la concession doit répondre à un cahier des charges type dont une nouvelle version est en cours d'examen interministériel avant son approbation par décret en Conseil d'Etat.

● L'article 43 B, dans son **paragraphe I**, poursuit un objectif de renforcement de la participation des collectivités territoriales régionales dans la gestion des ports d'intérêt national, afin de préparer une loi ultérieure modifiant la répartition des niveaux de compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes s'agissant des ports de commerce et de pêche.

Il autorise, dans le cadre de cette expérimentation et sur la base du volontariat, qu'un département confie à la région, partenaire de cette expérimentation la gestion d'un port de commerce ou de pêche.

– Le **paragraphe II** précise que les régions exercent alors les compétences de l'Etat en devenant l'autorité concédante pour assurer la gestion du domaine public portuaire mis à disposition. La désignation des ports concernés est arrêtée conjointement par l'Etat et la région. De plus, une convention arrête les modalités, la consistance, les compensations financières de ce transfert, ainsi que les conditions de la mise à disposition, à titre gratuit des personnels des services maritimes de l'Etat pendant la durée de l'expérimentation.

Enfin, l'article 43 B précise que l'expérimentation est close le 31 décembre 2006, tout en autorisant chaque région participante à y mettre fin chaque année.

– Le **paragraphe III** reconnaît la possibilité de développer, dans les ports de plaisance, un certain volume d'activité à caractère commercial, qu'il s'agisse d'embarquement de passagers ou de pêche, afin de mettre fin à des contentieux suscités en raison de l'émergence de telles activités et conduisant à des décisions de reclassement de certains ports communaux en ports départementaux.

● Votre commission n'est pas hostile à l'expérimentation d'une forme plus poussée de décentralisation dans le domaine portuaire, mais elle entend ne pas en réserver l'accès aux seules collectivités régionales.

En conséquence, elle vous propose un amendement de réécriture de cet article, permettant de dégager les principales caractéristiques de cette expérimentation.

L'expérimentation prévue jusqu'au 31 décembre 2006, ne peut être dénoncée pendant cette période, et, sur la base du volontariat, elle est ouverte à toutes les collectivités territoriales.

Préalablement à cette expérimentation, il peut être réalisé un audit financé à parité par l'Etat et la collectivité territoriale. Pendant la durée de cette expérimentation, les départements qui le souhaitent, peuvent transférer à la région, la gestion des ports de pêche ou de commerce. La collectivité territoriale concernée devient l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du ou des ports, pour lesquels elle a demandé le transfert. Les concessions arrivant à échéance pendant la durée de l'expérimentation sont prorogées jusqu'au 1^{er} juin 2007, afin de ne pas anticiper sur l'avenir, dans le cas où, à l'issue de l'expérimentation, le transfert définitif de la gestion des ports d'intérêt national ne serait pas opéré.

Article 43 C

**Expérimentation du transfert aux collectivités locales
de la gestion des aéroports à vocation régionale**

Cet article, à l'instar de ce qui est proposé pour les ports, met en place une procédure expérimentale de transfert aux régions des infrastructures aéroportuaires à vocation régionale appartenant à l'Etat. A son issue, une loi devra intervenir pour préciser les modalités définitives d'un tel transfert.

● Avant d'entrer plus avant dans l'examen du dispositif proposé par l'article 43 C, votre rapporteur souhaite rappeler brièvement **l'importance, en termes d'aménagement et de développement du territoire**, d'une desserte aérienne de qualité.

Préoccupée par la récente dégradation des liaisons aériennes régionales, la commission des Affaires économiques a mis en place un groupe de travail qui a publié, en mai 2001, un rapport d'information¹ qui contient une analyse très intéressante de la place qu'occupe la desserte aérienne dans le développement économique de certains territoires.

Ce groupe de travail a, en effet, mené une enquête systématique auprès des départements, régions et gestionnaires d'aéroports, pour mesurer l'ampleur de la dégradation des dessertes aériennes régionales et pour en évaluer l'impact en termes économiques. Des réponses, nombreuses à son questionnaire, est ressorti **un bilan unanime** : le transport aérien régional est considéré par les élus et les responsables économiques comme un **outil fondamental au service du développement économique des territoires**. Il représente, pour certaines collectivités locales qui se sentent éloignées, à bien des égards, des centres de décision, un **facteur d'attractivité** particulièrement important. La proximité d'une plate forme aéroportuaire régionale est perçue comme un « **équipement structurant** » pour les activités industrielles et les services. En effet, sur bon nombre de « petites » ou moyennes plates-formes, la clientèle d'affaires et des entreprises représente jusqu'aux trois quarts des usagers du transport aérien régional. Comme le soulignaient avec force les chambres consulaires dans cette enquête, la desserte aérienne des villes

¹ « Les dessertes aériennes régionales sont-elles menacées ? » rapport Sénat n° 327, 2000-2001, M. Jean François-Poncet, Président, M. Jean-François Le Grand, rapporteur.

moyennes est une **nécessité première** pour maintenir un tissu économique vivant.

La Commission des Affaires économiques en concluait, dans son rapport d'information précité : *« Il existe donc, dans ce pays, un véritable **besoin de desserte aérienne régionale**. Au moment où l'on se prépare activement à franchir une nouvelle étape de la décentralisation, les élus et les « forces vives » des territoires plébiscitent la desserte aérienne régionale comme conditionnant, notamment pour les régions les plus « à l'écart », toute perspective de développement économique et social. »*

Pourtant, depuis environ deux ans, **le service aérien régional s'est fortement dégradé**, surtout au détriment des **villes moyennes**. Ce phénomène a été amplifié par la prise de contrôle de petits transporteurs autrefois indépendants par le groupe Air France, ainsi que par les difficultés du « deuxième pôle » aérien français (Air Lib et Air Littoral), qui devait se constituer autour du Sairgroup. Ces évolutions ont entraîné, outre, dans certains cas, des modifications de programme, et surtout des **suppressions de lignes** (par exemple sur les plates-formes du Havre ou de Clermont-Ferrand), plus généralement, une certaine dégradation du service à bord, la multiplication des grèves des personnels navigants et l'augmentation de la fréquence de « problèmes techniques » survenant sur les appareils. Citons pour mémoire l'interruption, fin 2000, des vols au départ du Havre et à destination de Bruxelles, Lyon, Caen, Birmingham et Amsterdam, ou encore la fermeture des lignes entre Clermont-Ferrand et Toulon, Caen, Pau, Limoges, Munich, Düsseldorf et Rouen, ou, plus récemment, la fermeture de la ligne Paris-Saint-Etienne. Sans parler de la desserte, particulièrement vitale, des départements d'outre-mer, dont la qualité pourrait pâtir des difficultés actuelles d'Air Lib.

Face à cette situation, la Commission des Affaires économiques a proposé, notamment, de moderniser les outils publics d'incitation et de soutien aux lignes aériennes d'aménagement du territoire, en assouplissant, en particulier, les critères d'éligibilité aux subventions du **fonds d'intervention des aéroports et du transport aérien**, consacré notamment au soutien financier des « petites lignes » .

Loin de répondre à ces questions, dont la résolution est pourtant urgente, le Gouvernement choisit, avec l'article 43 C, d'engager une démarche différente, qui ne semble pas répondre, d'après les différentes consultations menées par votre rapporteur, à un besoin particulièrement criant.

● Les collectivités locales ne détiennent actuellement aucune compétence légale spécifique en matière aéroportuaire. Le code de l'aviation civile permet à toute personne physique ou morale de droit privé ou public de créer un aéroport dès lors que cette personne signe avec l'Etat **une convention prévue par l'article L.221-1 du même code** et destinée à organiser la coopération de ce créateur avec les services de l'Etat, pour assurer les missions de service public permettant d'accueillir le trafic aérien avec efficacité, régularité et sécurité.

Dans ce cadre, sur **les 560 aéroports que compte la France** (en métropole et outre-mer), plus de 300 ont été créés par des collectivités locales, dont plus de 200 en métropole. C'est le cas par exemple de l'aéroport de Metz-Nancy-Lorraine, créé par la région Lorraine, ou de Châlons-Vatry, créé par le département de la Marne, et de nombreux « petits » aéroports créés par les communes : Deauville Saint-Gatien, La Baule, Royan, Vichy, Villefranche de Rouergue...

Mais les principaux aéroports français recevant du trafic commercial **appartiennent à l'Etat** et sont exploités soit, dans certains cas, par des **établissements publics spécifiques** (Aéroports de Paris et Aéroport de Bâle-Mulhouse), soit dans le cadre de **concessions**.

Les aéroports concédés sont, de longue date, confiés à des opérateurs historiques qui sont les chambres de commerce et d'industrie (CCI) territorialement compétentes, ou exceptionnellement, à des structures comme des sociétés d'économie mixte ou des syndicats mixtes.

Ces concessions étaient basées sur un cahier des charges datant de 1955, document devenu en partie obsolète et inadapté compte tenu, d'une part, de l'évolution des missions et des responsabilités respectives de l'Etat et des gestionnaires et, d'autre part, de l'évolution générale du transport aérien.

En 1997, un nouveau cahier de charges type a été adopté par décret. Cet texte a apporté plusieurs innovations et a plafonné, en particulier, la garantie de l'Etat sur le passif des concessions. La pratique française actuelle d'attribution de concession aux CCI par voie de négociation, sans publicité ni mise en concurrence préalable, est fondée sur l'exception prévue par l'article 41 b) de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi « Sapin », qui dispose que les principes de publicité et de mise en concurrence *« ne s'appliquent pas aux délégations de service public (...) lorsque ce service est confié à un établissement public et à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement. »*

Le droit communautaire aujourd'hui opposable ne traite pas de tous les types de concession. Seules les concessions de travaux ont fait l'objet d'une directive, limitée aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Aucun droit positif n'existe donc concernant les concessions de services, dont

relève généralement la gestion aéroportuaire. Toutefois, la Commission européenne a publié, en avril 2000, une « *Communication interprétative sur les concessions en droit communautaire* » qui, si elle ne crée pas de droit, reflète la jurisprudence de la Cour de justice et en indique l'évolution probable. Cette communication laisse entendre qu'une obligation de mise en concurrence découlerait directement des principes d'égalité de traitement et de transparence établis par le Traité européen.

Jusqu'à présent, les discussions au niveau européen n'ont pas permis de dégager un consensus sur l'opportunité de rédiger un projet de directive sur les concessions de services, visant à clarifier la situation.

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé, en 1999, **de renouveler les concessions aéroportuaires avec les gestionnaires actuels**, sur la base du cahier des charges type de 1997, mais pour une durée, courte, de trois à cinq ans, sauf situation particulière. Depuis le mois de novembre 2000, les concessions des principaux aéroports dont l'acte de gestion arrivait à échéance ont donc été renouvelées. Il en est, en l'occurrence, ainsi pour les aéroports de Lyon, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lille, Fort-de-France et Pointe-à-Pitre.

En parallèle, le Gouvernement a entamé une réflexion, toujours en cours, sur **l'évolution du régime de gestion des aéroports régionaux**. Dans ce cadre, plusieurs scénarios font l'objet d'une analyse. L'administration indique que les conclusions de cette réflexion seront disponibles à la fin de l'année 2001.

L'article 43 C intervient donc dans un contexte qui n'est que temporairement stabilisé pour les opérateurs aéroportuaires historiques que sont, notamment, les CCI.

● L'article 43 C pose le principe de l'intervention d'une loi à venir pour définir les modalités **de transfert aux « collectivités régionales » des « aérodromes civils à vocation régionale ou locale appartenant à l'Etat »**. Dans cette attente, il crée un dispositif **d'expérimentation préalable du transfert de leur gestion, sur la base du volontariat**, débutant un an ou plus après la promulgation de la loi et expirant au 31 décembre 2006 et devant être évaluée par un rapport du Gouvernement au Parlement au plus tard le 30 juin 2006.

Pour la période d'expérimentation, il est précisé que le « *transfert* » (qui entraîne mise à disposition des biens concernés et non transfert de propriété) **concerne les « collectivités régionales »**, et est réalisé à la demande de son « *organe délibérant* ». Toutefois, à la demande d'un conseil départemental ou municipal ou « *d'un groupement de collectivités publiques* », la région peut à son tour transférer cette compétence à cette collectivité qui en

aurait fait la demande. Précisons que sont exclus de ce transfert les aéroports déjà confiés à des collectivités locales.

Une convention entre l'Etat et la collectivité concernée définit les modalités de l'expérimentation.

Le projet de loi, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale laisse plusieurs questions en suspens :

– il ne fait pas mention des opérateurs actuels que sont, le plupart du temps, les CCI, ou, dans certains cas, les SEM ou syndicats mixtes ;

– il ne précise pas ce qu'il adviendra des concessions et autres autorisations de gestion pendant la phase d'expérimentation ;

– il ne fait pas référence à la modernisation nécessaire (et engagée) du régime de gestion aéroportuaire français ;

– il établit des relations complexes entre l'échelon régional, bénéficiaire présumé du transfert, et l'échelon départemental et communal, qui peut bénéficier d'une sous-délégation si la région en est d'accord. Or, certains départements et communes sont déjà engagés dans la constitution de plates-formes aéroportuaires ;

– il ne définit pas clairement les modalités de prise en charge des coûts qui en résulteraient, le cas échéant, pour les collectivités locales, laissant notamment la convention avec l'Etat le soin de fixer « *la compensation financière des charges transférées pendant la durée de l'expérimentation pour les aérodromes que l'Etat gèrait en régie directe* » (soit un tiers du total des aérodromes potentiellement concernés).

En conséquence, votre commission vous propose une nouvelle rédaction de cet article autorisant, dans le cadre de l'expérimentation, la décentralisation de la gestion des aéroports, à toute collectivité territoriale qui en fait la demande sans instaurer d'étape intermédiaire obligatoire à l'échelon régional. Précédant l'expérimentation, un audit des structures pourrait être réalisé et financé à parité par l'Etat et la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert. La nouvelle rédaction proposée prévoit également de proroger, le cas échéant, jusqu'au terme de l'expérimentation, les concessions qui viendraient à échéance.

Article 43 G

Transfert de compétences en matière de protection de l'environnement

Paragraphe I

Elaboration des plans régionaux pour la qualité de l'air
(articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement)

Le paragraphe I de l'article 43 G propose une nouvelle rédaction des articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement afin de confier, à la région, l'élaboration des plans régionaux pour la qualité de l'air.

● L'article L. 222-1 du Code de l'environnement, en application de la loi n° 96-1136 du 30 décembre 1996 sur l'eau et l'utilisation rationnelle de l'énergie, rend obligatoire la réalisation de plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA), pour fixer des orientations afin d'atteindre les objectifs de qualité de l'air fixés par le décret n° 98-360 du 6 mai 1998 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites. Ces plans doivent répondre à un triple objectif :

– établir un état précis de la pollution atmosphérique dans la région concernée ;

– dicter des orientations pour satisfaire les objectifs de qualité de l'air prescrits dans l'annexe du décret du 6 mai 1998 ;

– sensibiliser les différents acteurs régionaux aux enjeux de la pollution atmosphérique.

Il s'agit d'outils de planification sans incidence juridique directe, mais qui orientent l'action de l'Etat et des collectivités territoriales.

Les principales orientations retenues dans les PRQA élaborés sont :

– la pérennisation et le développement du dispositif de surveillance de la qualité de l'air, l'information du public sur la qualité de l'air et sur les moyens dont il peut disposer pour concourir à son amélioration ;

– en ce qui concerne les risques sanitaires, l'amélioration de la surveillance sanitaire de la population et de l'information des personnes sensibles ;

– la maîtrise et la réduction des émissions polluantes des sources fixes, soit par un objectif de réduction global par polluant pour l'ensemble des sources fixes de la région, soit par un objectif de réduction pour certains sites industriels ;

– en ce qui concerne la maîtrise et la réduction des émissions polluantes des sources mobiles, la mise en place d'incitations à recourir à des véhicules et des carburants moins polluants, tant pour les particuliers que pour les flottes de véhicules (équipements avec des filtres à particules, développement des stations GPL, GNV, ...) ou d'actions en faveur du transport collectif, ainsi que le soutien des modes de transport écologiques (covoiturage, vélo...).

Au 1^{er} octobre 2001, quinze plans régionaux pour la qualité de l'air avaient été arrêtés par les préfets de région. Trois autres projets de plans ont été mis à la disposition du public dans le cadre de la consultation prévue par le décret du 6 mai 1998 avant leur approbation finale par le préfet de région. La rédaction des projets de PRQA des autres régions devrait être achevée avant la fin de l'année 2002.

● Le paragraphe I de l'article 43 G du projet de loi modifie les articles L.222-1 et suivants du code de l'environnement pour confier aux conseils régionaux, la responsabilité de l'élaboration et de la mise à jour -en cas de besoin- du PRQA.

En réalité, les collectivités locales et notamment les conseils régionaux sont déjà impliqués dans l'élaboration de ces plans puisque, d'une part, des représentants des conseils régionaux sont membres de la commission en charge de rédiger le plan, et d'autre part, les projets de plan leur sont soumis pour avis. Dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, les régions contribuent également au financement du dispositif national de surveillance de qualité de l'air. Enfin, les régions interviennent dans la mise en œuvre des PRQA en ce qui concerne les transports en commun interurbains.

Les conseils régionaux pourront notamment mettre en œuvre les orientations des plans régionaux pour la qualité de l'air relatives aux transports régionaux interurbains, selon les dispositions de l'article 67 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, modifié par l'article 21 de la loi du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et relatives à l'extension des compétences régionales en matière de transports collectifs. Ils

pourront également mettre en oeuvre en collaboration avec d'autres autorités locales (départements, autorités urbaines) des actions visant à améliorer l'intermodalité des transports ou des incitations en faveur du développement du transport collectif.

Il est également précisé que les services de l'Etat sont associés à l'élaboration de ce plan.

En outre, en adoptant un amendement de M. Michel Bouvard, l'Assemblée nationale a précisé que le conseil régional recueillait l'avis du comité de massif pour les zones où s'applique la convention alpine.

La convention, qui lie les Etats alpins (Allemagne, Autriche, Confédération helvétique, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovénie) et l'Union européenne, a été signée en 1991. Elle vise à mettre en place une politique de préservation et de protection des Alpes, **dans le respect des principes de prévention, du « pollueur-payeur » et de coopération**. Elle a préconisé des mesures qui se sont traduites par l'élaboration de nombreux protocoles : 9 ont été signés fin octobre 2000, par les Etats membres et harmonisés, 4 autres resteront à faire, dont un -population et culture- vient d'être lancé.

Enfin, l'article 43 G modifie l'article L. 222-3 du code de l'environnement pour indiquer qu'en cas de carence de l'autorité chargée d'élaborer le PRQA, l'Etat se substitue à elle pour élaborer ce plan.

Ce pouvoir de substitution, qui existe également dans le cadre de la procédure d'élaboration du plan de déplacement urbains définie à l'article 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, se justifie en raison des obligations communautaires existantes. En effet, l'article 9 de la directive européenne 96/62/CE du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant énonce que « dans les zones où les niveaux de polluants sont inférieurs aux valeurs limites, les Etats membres maintiennent les niveaux de pollution en dessous des valeurs limites et s'efforcent de préserver la meilleure qualité de l'air compatible avec le développement durable ». L'outil de planification qu'est le plan régional pour la qualité de l'air répond à cette attente précise. Il importe donc de faire en sorte qu'en cas de défaillance d'un conseil régional une autre autorité administrative prenne en charge l'élaboration du plan régional pour la qualité de l'air.

Votre commission pour avis vous propose de préciser, que le préfet est chargé d'élaborer ou de réviser le PRQA en cas de carence du conseil régional.

Par coordination avec les dispositions relatives au schéma d'orientation et de cohérence territoriale introduites par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, il vous est proposé de prévoir que le projet de PRQA est également soumis pour avis aux collectivités compétentes pour l'élaboration du SCOT.

Paragraphe II

Procédure de classement des réserves naturelles

(articles L. 332-2, L. 332-6 ; L. 332-8-1 ; L. 332-10 ; L. 332-12 ; L. 332-13 ; L. 332-19 ; L. 332-19-1 du code de l'environnement)

Le paragraphe II de l'article 43 G procède -en modifiant plusieurs articles du code de l'environnement- à la décentralisation du classement et de la gestion des réserves naturelles.

● On recense, à ce jour, **150 réserves naturelles protégeant 536.210 hectares, et 27 projets en cours d'instruction** (création de nouvelles réserves, ainsi que quelques extensions ou modification de réglementation de réserves existantes). L'objectif est d'assurer une protection exemplaire de chacun des milieux existant en France, en se fondant sur les inventaires scientifiques réalisés aux niveaux français et européen (zones naturelles d'intérêt écologique, touristique et floristique -ZNIEFF ; zones importantes pour la conservation des oiseaux- ZICO...). **On estime que le réseau devrait atteindre une représentativité satisfaisante avec 250 réserves naturelles.**

Le classement des réserves et leur gestion font appel à la mobilisation des services déconcentrés de l'Etat et à la concertation avec les propriétaires et les collectivités locales. Un plan de gestion écologique est mis en place progressivement dans chaque réserve, dans un souci de participation de tous les partenaires concernés, d'efficacité scientifique et technique et d'exemplarité vis-à-vis d'autres espaces. L'Etat confie la gestion des réserves à des collectivités locales, des établissements publics ou des associations. Les élus, les propriétaires, les associations et tous ceux qui sont intéressés par la réserve participent à son comité consultatif, présidé par le préfet.

L'accroissement du nombre des réserves et la plus grande technicité de leur gestion ont rendu nécessaire leur regroupement en réseaux :

– réseaux thématiques des réserves naturelles géologiques, fluviales, marines, faisant appel au pâturage extensif, présentant un intérêt particulier au plan entomologique ;

– réseaux géographiques, pour les réserves des Pyrénées-Orientales ou de Haute-Savoie par exemple ;

– réseau national, à travers les « Réserves Naturelles de France », qui permet des échanges d'expériences et de connaissances, des actions communes en matière d'études, de recherche, de promotion et de communication (expositions, publications sur les réserves...).

Ces réserves protègent des milieux très divers :

- montagne	40 réserves	80 713 ha
- milieux de plaine (forêts, pelouses, landes, prairies, tourbières)	19 réserves	12 642 ha
- milieux fluviaux et ripisylves	16 réserves	11 680 ha
- grottes (microfaune cavernicole et chiroptères)	3 réserves	13 ha
- réserves géologiques (dont grotte à fort intérêt minéralogique)	11 réserves	978 ha
- îles et milieux dunaires	11 réserves	9 835 ha
- milieux marins	6 réserves	89 746 ha
- zones humides côtières	18 réserves	35 020 ha
- zones humides intérieures	19 réserves	5 855 ha
- marais côtiers tropicaux	2 réserves	109 500 ha
- forêts tropicales et inselbergs	5 réserves	<u>180 228</u> ha
		536 210 ha

Enfin, il convient de souligner que les moyens budgétaires consacrés aux réserves naturelles sont en progression constante.

EVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX RÉSERVES NATURELLES

Milliers d'euros (milliers de francs)

	1994 (exécuté)	1995 (exécuté)	1996 (exécuté)	1997 (exécuté)	1998 (voté)	1999 (voté)	2000 (voté)	2001 (voté)
Dotation :	4 283	4 601	4 973	4 953	5 431	6 131	7 911	8 058
fonctionnement	(28 095)	(30 183)	(32 621)	(32 491)	(35 627)	(40 214)	(51 895)	(52 856)
investissement (AP)	2 439 (16 000)	1 829 (12 000)	1 445 (9 476)	2 124 (13 934)	2 321 (15 222)	3 138 (20 585)	3 626 (23 785)	3 626 (23 785)
Nombre de réserves en début d'année	115	122	128	132	137	144	147	150
Superficie classée (ha)	134 320	140 948	244 467	324 377	333 500	448 755	528 922	536 210
Ratios :								
* crédits de fonctionnement	37,6 (247)	37,6 (247)	38,8 (255)	37,5 (246)	40,7 (267)	42,5 (279)	53,8 (353)	55 (361)
- par réserve	31,9 (209)	32,6 (214)	20,3 (133)*	15,2 (100)*	16,3 (107)*	13,7 (90)*	14,9 (98)*	14,9 (98)*
- par millier d'ha classés								
* crédits d'investissement	21,2 (139)	14,9 (98)	11,3 (74)	16,2 (106)	15,8 (104)	21,8 (143)	24,7 (162)	24,2 (159)
- par réserve	18,1 (119)	12,9 (85)	5,9 (39)*	6,5 (43)*	6,9(45)*	7(46)*	6,9 (45)*	6,9 (45)*
- par millier d'ha classés								

* pour apprécier ces ratios, il convient de tenir compte de la création de 4 réserves naturelles en Guyane en 1995, 1996, et 1998 qui représentent 285 000 ha, donc 54 % de la superficie totale classée en réserve au début de l'année 2000. Leur taux de financement à l'hectare est évidemment sans rapport avec ceux des autres réserves.

L'Etat couvre, en moyenne, 53 % des dépenses de fonctionnement des réserves naturelles et 44 % de leurs dépenses de d'investissements.

Les crédits provenant des collectivités locales (régions, départements, communes) représentaient en 2000 environ 16 % des ressources des réserves en fonctionnement et 19,4 % en investissement. En outre, les collectivités locales apportent un soutien difficilement évaluable aux réserves en mettant à leur disposition des locaux et des matériels.

De plus, les collectivités locales sont étroitement associées à la gestion des réserves naturelles puisqu'elles sont représentées dans les comités consultatifs constitués par les préfets pour les assister et les conseiller dans la gestion de chaque réserve. Par ailleurs, la gestion de 21 % des réserves est actuellement confiée soit directement à des collectivités locales (communes ou départements), soit à des parcs naturels régionaux, soit à d'autres syndicats mixtes ou intercommunaux. Lorsqu'elles ne sont pas désignées comme gestionnaires, les collectivités locales proches de la réserve sont évidemment des partenaires privilégiés du gestionnaire (association ou établissement public).

Le budget de fonctionnement est consacré en grande partie -de l'ordre de 70 %- aux salaires des personnels qui assurent les missions de protection, études scientifiques, gestion écologique, animation et pédagogie.

Les crédits d'investissement financent principalement :

– les études nécessaires pour la préparation et l'évaluation des plans de gestion, ainsi que le suivi du patrimoine biologique des réserves ;

– l'achat d'équipements et de matériels nécessaires à la gestion de la réserve (véhicules, matériels agricoles, équipements informatiques, matériels de mesures,...) ;

– des travaux de génie écologique, des équipements nécessaires à l'accueil du public (observatoires, passerelles, sentiers...) et exceptionnellement l'achat de terrains.

● **Le paragraphe II de l'article 43 G**, en modifiant plusieurs articles du code de l'environnement propose que la décision de classement d'une réserve naturelle soit prononcée non plus par décret, mais par délibération du Conseil régional. Il transfère également à la région les compétences portant sur la définition des modalités de gestion et de contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement, la modification de l'aspect ou de l'état de la réserve naturelle et son éventuel déclassement.

Toutefois, les articles modifiés prévoient que l'Etat peut procéder au classement de réserves naturelles afin d'assurer ses obligations en matière de droit communautaire ou résultant d'une convention internationale.

Il est également maintenu qu'il procède, également, au classement de réserves naturelles, par décret en Conseil d'Etat, à défaut du consentement d'au moins un propriétaire.

D'après les informations reçues par votre rapporteur pour avis, l'administration estime que la dotation budgétaire annuelle déléguée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux DIREN, au profit des réserves naturelles qui assurent une mission de service public, doit être maintenue. Il semblerait en effet que les 150 réserves bénéficiant d'ores et déjà d'un classement conservent le même statut juridique.

Il n'y aurait donc aucune conséquence à prévoir, en 2002 et ultérieurement, pour le budget de l'Etat du fait de la mise en place de la décentralisation, des règles relatives aux réserves naturelles.

Mais, les responsables du réseau des réserves naturelles entendus par votre rapporteur pour avis sont loin de partager cette opinion. Ils déplorent tout d'abord que cette modification soit intervenue « *en catimini* », sans aucune concertation préalable et ils disent craindre que l'Etat ne puisse plus assurer son rôle d'arbitre et de coordonnateur indispensable à la déclinaison cohérente, sur l'ensemble du territoire, d'un projet national de protection du patrimoine situé entre l'échelon européen et local.

De plus, rien n'est dit sur les transferts de ressources aux régions liés à ce transfert de compétences, ce qui n'est guère satisfaisant au regard de l'équilibre financier du budget des collectivités territoriales.

En outre, la procédure d'injonction à l'encontre du conseil régional, assortie d'un pouvoir de substitution, n'est pas très satisfaisante.

Néanmoins, il faut souligner tout l'intérêt qu'il y aurait à renforcer la compétence des régions dans le domaine de la préservation du patrimoine naturel.

C'est pourquoi, pour aboutir à une vraie réforme dans la gestion des réserves naturelles, il conviendrait d'opérer une distinction entre les politiques menées au niveau national et régional, afin que celles-ci soient complémentaires et non concurrentes. Tout en confiant aux régions un véritable outil de conservation du patrimoine naturel, il vous est proposé de maintenir le dispositif des réserves naturelles nationales, pour répondre aux obligations communautaires ou internationales de la France.

Il s'agit donc de mettre en place deux systèmes parallèles complémentaires et non concurrents pour enrichir la panoplie des outils de protection des espaces naturels.

En tout état de cause, à défaut du consentement du propriétaire, le classement en réserve naturelle resterait prononcé par décret en Conseil d'Etat.

Enfin, les contraintes qui s'imposent aux propriétaires et aux gestionnaires des parcelles intégrées dans une réserve naturelle, définies aux articles L. 332-4, L. 332-5, L. 332-6 et L. 332-7 ne sont pas modifiées et trouveront à s'appliquer également dans le cadre des réserves naturelles régionales.

Paragraphe II (nouveau)

Procédure de classement d'une réserve naturelle volontaire (articles L. 332-11 et L. 332-12 du code de l'environnement)

Ce paragraphe additionnel, résultant d'un amendement défendu par Mme Geneviève Perrin-Gaillard à l'Assemblée nationale, procède à la décentralisation de la procédure de classement des réserves naturelles volontaires.

Les réserves naturelles volontaires sont des propriétés privées protégées en raison de leur intérêt scientifique ou écologique, à la demande ou avec l'accord du ou des propriétaires. Certes, le règlement peut être aussi contraignant que celui d'une réserve naturelle. Toute action susceptible de nuire à la faune et à la flore peut être interdite ou réglementée. La décision d'agrément fixe les obligations du propriétaire en matière de gardiennage et de responsabilité civile à l'égard des tiers. Les frais de fonctionnement de la réserve ne sont pas pris en charge par l'Etat, mais il apparaît que 40 % des réserves naturelles volontaires bénéficient de financements locaux.

Mais, le principal intérêt de cette procédure pour le propriétaire tient dans la plus grande souplesse de la procédure de classement. L'agrément est donné pour six ans, il est renouvelable par tacite reconduction et peut être abrogé à sa demande avant le terme de chaque période de six ans. La réglementation qui fait l'objet d'un agrément du préfet est librement consentie par le propriétaire. Elle est en quelque sorte consensuelle.

Compte tenu de ces caractéristiques, il est indéniable que cette catégorie d'espaces protégés trouve à s'insérer dans une politique régionale de protection des espaces naturels et de mise en valeur du territoire.

Paragraphe III

Procédure d'élaboration des inventaires du patrimoine faunistique et floristique (article L. 411-5 du code de l'environnement)

Le paragraphe III de l'article 43 G propose, en modifiant l'article L. 411-5 du code de l'environnement de décentraliser et financement des inventaires faunistiques et floristiques en en confiant l'élaboration et le financement à la région.

● Il convient en premier lieu de rappeler que les inventaires faunistiques et floristiques constituent le fondement même de la politique adoptée par le gouvernement français en matière de conservation de la nature. La France fait reposer la mise en oeuvre de ses politiques environnementales sur des inventaires et des zonages préalables qui identifient, en liaison étroite avec la communauté scientifique, des territoires de référence au sein desquels sont ensuite désignées des zones pertinentes au regard des objectifs de conservation poursuivis.

L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) a été initié en 1982 par le ministère de l'environnement et recense près de 15.000 zones. Selon la circulaire n° 91-71 du ministère de l'environnement du 14 mai 1991 *«une ZNIEFF se définit par l'identification scientifique d'un secteur du territoire national particulièrement intéressant sur le plan écologique. L'ensemble de ces secteurs constitue ainsi l'inventaire des espaces naturels exceptionnels ou représentatifs»*.

L'inventaire ZNIEFF trouve une assise législative dans l'article L. 411-5 du code de l'environnement qui stipule : *«L'Etat peut décider l'élaboration d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique. Les collectivités territoriales sont informées de cette élaboration. Ces inventaires sont étudiés sous la responsabilité scientifique du muséum national d'histoire naturelle»*.

Lors de l'élaboration du plan d'occupation des sols, le préfet communique à la commune ou à l'établissement public compétent toutes informations contenues dans ces inventaires utiles à cette élaboration".

Dans sa conception, l'inventaire ZNIEFF est un outil de connaissance du patrimoine naturel de la France qui n'a pas de pouvoir normatif. L'identification d'une ZNIEFF se fait selon une méthode scientifique, à partir de critères objectifs définis sous le contrôle du Muséum national d'histoire naturelle : existence d'espèces ou d'habitats de la faune ou de la flore rares ou menacés d'extinction. Cette identification ne correspond en aucune façon à un « classement » et n'est accompagnée d'aucune mesure réglementaire de protection. Il signifie simplement que le site en question a été répertorié pour sa qualité biologique et écologique.

En tant qu'outil de connaissance l'inventaire ZNIEFF ne bénéficie d'aucune qualification juridique. Il est destiné à éclairer les décisions publiques et privées. A ce titre la ZNIEFF peut constituer et constitue dans certains cas, un indice pour le juge administratif lorsqu'il doit apprécier la légalité d'un acte administratif au regard de dispositions législatives et réglementaires protectrices des espaces naturels.

L'inscription à l'inventaire ZNIEFF peut également être utilisée par le juge en cas d'erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice de son contrôle des procédures administratives (en matière d'urbanisme, d'aménagement, d'autorisations diverses...).

Dans le cas des « porter à connaissance », les préfets indiquent aux communes les éléments qu'elles doivent prendre en compte dans les documents d'urbanisme (art L. 122-1-1 pour les schémas directeurs, et L. 123-3 pour les P.O.S.). La présence d'une ou de plusieurs ZNIEFF sur le territoire d'une commune doit être mentionnée à cette occasion. Ainsi la non prise en compte de l'existence d'une ZNIEFF peut constituer un critère dans l'examen de l'erreur manifeste d'appréciation par le juge.

Les ZNIEFF constituent également une base pour la définition des espaces remarquables au titre de la loi littoral.

• De toute évidence, la nature même de l'inventaire suppose de maintenir l'unité de sa procédure d'élaboration.

La reconnaissance et l'acceptation de l'inventaire faunistique et floristique par l'ensemble des acteurs de l'environnement, de l'aménagement et de la gestion du territoire impose une assurance de la qualité et de la fiabilité de l'information fournie par cet inventaire. C'est pourquoi, les deux axes majeurs de la modernisation de l'inventaire ZNIEFF, sont l'actualisation des données collectées, et la justification scientifique rigoureuse de

l'identification et de la délimitation de chaque zone. **Cette démarche passe nécessairement par l'harmonisation entre les différentes régions dans le cadre d'une démarche nationale établie par le Muséum national d'histoire naturelle.**

Le respect de la mise en œuvre de la méthodologie de modernisation de l'inventaire ZNIEFF doit conduire à un traitement homogène de l'ensemble des ZNIEFF au sein d'une même région administrative et **plus particulièrement au sein d'un même secteur écologique**. Cela doit s'accompagner d'un minimum de cohérence et d'harmonisation entre les différentes régions et notamment entre des régions voisines ou bénéficiant de conditions écologiques et chorologiques semblables. A tout le moins cette cohérence est recherchée par la commission européenne à l'intérieur des quatre régions biogéographiques (Atlantique, Alpine, continentale, Méditerranéennes) qui concernent la France.

Les acteurs principaux de la validation des ZNIEFF sont les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (C.S.R.PN) et le Service du patrimoine naturel (SPN) du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN). La DIREN, maître d'ouvrage s'assure du bon déroulement de la procédure et établit un lien entre le CSRPN et le SPN. Le CSRPN, en tant qu'instance consultative regroupant des experts thématiques régionaux est le seul organisme légitime et bénéficiant d'une connaissance du patrimoine naturel régional permettant d'assurer la validation des informations contenues dans les formulaires ZNIEFF. Il exerce de même un rôle majeur pour garantir la cohérence de la couverture régionale.

L'inventaire ZNIEFF concerne à la fois le milieu terrestre et le milieu marin, y compris le domaine public maritime. **On notera que les régions ne disposent pas de compétences en milieu marin, ce qui peut être source d'incohérences entre les démarches d'inventaires.**

La recherche d'une plus grande lisibilité des inventaires, demandée par tous, milite pour une simplification et plus grande cohérence entre inventaires et donc pour la reconnaissance d'un unique inventaire national du patrimoine naturel, fiable, dont l'élaboration et la valorisation doivent mieux associer les collectivités locales.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous propose de supprimer cet article.

Paragraphe IV

Décentralisation de la procédure d'élaboration du plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux

Le paragraphe IV de l'article 43 G transfère à la région une compétence jusqu'à présent optionnelle en matière d'élaboration du plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux.

● La réglementation relative à l'élimination des déchets industriels résulte de la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, qui transpose la directive communautaire n° 91-156 du 18 mars 1991 relative aux déchets.

Tant pour les déchets industriels que pour les déchets ménagers, la loi du 13 juillet 1992 actualise et renforce les objectifs de la politique des déchets qui vise à :

- prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;
- organiser et limiter, en distance et en volume, le transport des déchets ;
- valoriser le plus possible les déchets par réemploi, recyclage des matériaux ou récupération de l'énergie ;
- assurer l'information du public dans ce domaine.

Pour y parvenir, la loi institue diverses mesures et instruments portant notamment sur la limitation, à compter du 1^{er} juillet 2002, du stockage aux seuls déchets ultimes et la mise en place de plans d'élimination des déchets.

Ainsi, s'agissant de la mise en place des plans d'élimination des déchets industriels, l'article L. 541-13 du code de l'environnement, complété par le décret n° 96-1009 du 18 novembre 1996 prévoit l'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS).

L'article L.541-24 du code de l'environnement précise que les déchets industriels spéciaux figurent sur une liste établie par décret en Conseil

d'Etat en raison de leurs propriétés dangereuses. Ces déchets ne peuvent être mélangés à d'autres dans les installations de stockage.

Le décret n° 97-117 du 15 mai 1997 fixe une liste qui reprend très largement le contenu de la nomenclature établie au niveau européen s'agissant des déchets dangereux, en ne retenant que ceux produits par les industries.

En matière de planification des circuits et lieux d'élimination de ces déchets, le périmètre des PREDIS varie d'une région à l'autre. Certains traitent également des déchets industriels banals, d'autres encore intègrent l'élimination des déchets des actes de soins.

Le PREDIS doit comprendre :

- les mesures qu'il est recommandé de prendre pour prévenir l'augmentation de la production de déchets ;

- le recensement des installations existantes d'élimination de ces déchets, notamment par valorisation, incinération, co-incinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique ;

- un inventaire prospectif à terme de dix ans des quantités de déchets à éliminer selon leur origine, leur nature et leur composition ;

- la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer afin d'atteindre les objectifs fixés par la législation en matière de déchets, notamment leur capacité et, éventuellement leur localisation ;

- les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs.

L'article L. 541-15 du code de l'environnement indique que les décisions prises par les personnes morales de droit public ou leur concessionnaire, dans le domaine des déchets, doivent être compatibles avec ces plans, et notamment les décisions prises en application de la réglementation des installations classées.

En outre, les prescriptions applicables aux installations existantes doivent être rendues compatibles avec les plans dans un délai de trois ans.

L'article L. 541-13 dans sa rédaction actuelle, précise que le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, mais que cette compétence peut être transférée au conseil régional, à la demande de ce dernier.

Seule la région midi-Pyrénées a utilisé cette disposition et le plan est en cours d'élaboration. Toutes les autres régions sont dotées d'un plan, à l'exception de la région Aquitaine dont le plan a été annulé par le juge administratif.

● **Le paragraphe IV de l'article 43 G généralise cette option de transfert laissée jusqu'à présent à la libre appréciation du conseil régional.** Le PREDIS étant l'occasion de décliner au niveau local les grandes orientations mises en œuvre au niveau national, ce niveau est sans doute le plus à même de déterminer les gisements de déchets ainsi que les besoins d'installations pour renforcer l'efficacité de cet outil de planification, il est logique d'y impliquer davantage les collectivités territoriales, et l'échelon régional apparaît pertinent. En outre, l'article L. 541-12 du code de l'environnement prévoit que la région peut faciliter toutes opérations d'élimination des déchets ultimes, et notamment prendre des participations dans des sociétés de réalisation ou de gestion de stockages de déchets ultimes.

Votre commission souligne que tôt ou tard, la question d'un transfert pourrait être posée s'agissant de l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. En application de l'article L. 541-14, le département a la faculté de demander à exercer cette compétence. Actuellement, dix départements ont usé de cette faculté.

Enfin, compte tenu des engagements internationaux de la France, notamment de l'article 7 de la directive n° 75/442/CEE du 15 juillet 1975 qui fait obligation aux Etats membres d'élaborer des plans de gestion des déchets, le B du paragraphe IV de l'article 43 G modifie l'article L. 541-15 du code de l'environnement afin de donner un pouvoir de substitution à l'Etat, en cas de carence du conseil régional qui n'a pas adopté ce plan dans un délai de dix-huit mois après avoir été invité à y procéder.

TITRE IV

DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DES GRANDS PROJETS

CHAPITRE I^{er}

Concertation avec le public

Article 48

Elargissement de la définition du principe de participation

Cet article modifie l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui fixe les principes généraux applicables en matière de droit de l'environnement, à savoir le principe de précaution, le principe d'action préventive et de correction à la source des atteintes à la source, le principe pollueur-payeur et le principe de participation.

● La définition du principe de participation défini par l'article 42 de la loi n° 96-1236 du 3 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie fait application du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée le 13 juin 1992, aux termes duquel « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives aux substances dangereuses dans leurs collectivités et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision ...* ».

La définition de ce principe se traduit ainsi, aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, par un droit d'accès du public aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux subventions et activités dangereuses.

A l'usage, cette définition est apparue trop restrictive pour organiser dans de bonnes conditions un débat public sur des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Or, la concertation publique doit être menée de la façon la plus large possible si on veut s'assurer de l'acceptabilité sociale du projet envisagé.

Ainsi, force est de constater, s'agissant de projets «portés» par les collectivités locales, que la seule information du public ne suffit plus. Le syndrome «BANANA» (Build absolutely nothing anywhere near anyone - construire nulle part et près de personne) tend à remplacer le «NIMBY» (not in my backyard-pas dans mon environnement proche) ou le «NIMEY» (not in my election year-pas pendant mon année d'élection), et il faut investir dans une concertation menée en amont pour convaincre les électeurs et les habitants du bien-fondé d'un projet au nom de l'intérêt général.

La charte de la concertation, élaborée en 1996 par Mme Corinne Lepage, alors ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, avait justement pour objet de promouvoir la participation des citoyens, d'améliorer le contenu des projets en associant dès l'origine le plus grand nombre d'acteurs concernés et de fournir aux différents partenaires un code de bonne conduite sur les modalités de la concertation. Faute de volonté politique et de moyens, ce texte n'a jamais trouvé à s'appliquer.

Au delà de ces blocages qu'il convient aujourd'hui de résoudre, il convient également de mettre notre droit interne en conformité avec les dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice. Cette convention a été signée, le 25 juin 1998, par trente neuf Etats membres de la CEE-ONU et la communauté européenne.

Le projet de loi de ratification de cette convention a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 23 août 2001 et cette convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001 avec le dépôt du seizième instrument de ratification.

PRÉSENTATION DE LA CONVENTION D'AARHUS

Cet instrument international fait expressément obligation aux parties d'associer davantage le public au règlement des questions relatives à l'environnement et de veiller à ce qu'il puisse facilement saisir la justice si ces droits ne sont pas reconnus. Il prévoit une diffusion efficace de l'information relative à l'environnement et plus de transparence au niveau des procédures de prise de décisions. Ces mesures se traduiront par une augmentation de la masse d'informations mises à la disposition du public, ce qui ne pourra que contribuer à l'amélioration du processus décisionnel et à la création d'un environnement plus sain. Avec cette convention, la CEE-ONU a fait un grand pas en avant dans l'optique non seulement de la préservation de l'environnement mais aussi du renforcement de la démocratie.

1) Le droit de savoir

Dans une démocratie, la population a le droit de savoir et devrait avoir facilement accès à l'information. Il est nécessaire de faire un effort de sensibilisation auprès du public et de veiller à ce qu'il participe réellement au règlement des questions qui le concernent. Longtemps, l'information sur l'état de l'environnement ou les effets de certaines activités sur l'environnement a été recouverte du voile du secret. Dorénavant, la Convention demande à toutes les parties de lever ce voile et d'informer clairement le public.

2) Le droit de participer

La participation du public contribue à responsabiliser davantage les décideurs et à rendre plus transparent le processus de prise de décisions en matière d'environnement. Dans le passé, elle a souvent été refusée ou évitée pour des motifs économiques, politiques et quelquefois sociaux. Désormais, la Convention demande à toutes les parties de prendre des dispositions pour assurer la participation du public et ainsi de mieux tenir compte des considérations environnementales dans les processus décisionnels gouvernementaux. On sait bien que la participation du public à ces processus permet de prendre de meilleures décisions et en facilite l'application. Chacun devrait avoir la possibilité de faire part de ses préoccupations et d'exprimer son avis et les pouvoirs publics devraient en tenir dûment compte.

3) Le droit d'accès à la justice

Pour que l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions soient effectifs, il est nécessaire de prévoir des recours administratifs ou judiciaires. Seul un mécanisme de recours permet de contester la validité des décisions des autorités et d'assurer la bonne application de la Convention. Toutes les parties doivent donc faire en sorte que chacun ait facilement et librement accès à une procédure de recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial.

Source : Commission économique des nations unies pour l'Europe (CEE-ONU)

● L'article 48 du projet de loi élargit la définition du principe de participation, en y ajoutant l'association du public « à l'élaboration des décisions ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Ce principe doit trouver à s'appliquer dans le cadre des lois qui en définissent la portée, et en l'occurrence à travers les dispositions du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement relatives à l'information et à la participation du citoyen, du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou encore à travers l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

S'agissant de l'élargissement de la définition du principe de participation, votre commission vous propose d'en harmoniser le contenu, avec celle qui est proposée à l'article L. 121-1 du code de l'environnement s'agissant de la compétence de la commission nationale du débat public. En effet, le public n'est pas associé à l'élaboration d'une décision, car celle-ci relève -in fine- de la responsabilité du maître d'ouvrage, mais il doit être en revanche associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence sur l'aménagement du territoire ou de l'environnement.

Pour respecter les termes de la Convention d'Aarhus, il convient de veiller à ce que cette participation soit organisée suffisamment en amont « *c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* »¹.

Article 49

(articles L. 121-1 à L. 121-14 du code de l'environnement)

Débat public

L'article 43 du projet de loi procède à une réécriture complète du chapitre Ier du Titre II du livre I du code de l'environnement intitulé « Débat public relatif aux opérations d'aménagement ».

Le chapitre, qu'il est proposé d'intituler « Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » est composé de trois sections comprenant les articles L. 121-1 à L. 121-14.

Les dispositions actuelles du code de l'environnement résultent de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, et portent sur l'organisation d'un débat public, les modalités de saisie de la commission nationale du débat public et la composition de celle-ci.

¹ *Convention d'Aarhus, article 6-4.*

La commission nationale du débat public résulte de l'article 2 de la loi du 2 février 1995 précitée et, depuis sa mise en place officielle, elle a fait l'objet de 31 demandes de débat public qui illustrent les différents modes de saisine prévus par l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 précitée.

A ce jour, elle a organisé cinq débats :

- projet de port en eau profonde du Havre intitulé « Port 2000 » ;
- projet d'autoroute A32 Metz-Nancy ;
- projet de construction de la ligne à très haute tension entre Boutre et Carros ;
- projet de TGV Rhin-Rhône branche sud ;
- projet de nouvel aéroport international.

Deux débats sont actuellement en cours concernant :

- l'extension du port de Nice ;
- les contournements ferroviaire et autoroutier de l'agglomération lyonnaise.

Des débats publics sont programmés, pour l'année 2002, pour un projet de construction d'un barrage à Charlas (Haute-Garonne), un projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique) et un projet de ligne à très haute tension entre Lyon et Chambéry.

Après des débuts un peu hésitants, la commission nationale du débat public connaît un rythme encore peu soutenu -un débat par an-, largement dû à la faiblesse de ses moyens de fonctionnement.

L'ambition des auteurs du projet de loi est de permettre la tenue d'une vingtaine de débats par an, ce qui se traduit par un élargissement du champ de compétences de la commission, un assouplissement de ses règles de saisine et un net renforcement de ses moyens.

CHAPITRE I^{er}

Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement au l'aménagement du territoire

Section 1

Missions de la Commission nationale du débat public Champ d'application et objet du débat public

Article L. 121-1 du code de l'environnement

Nature et missions de la Commission nationale du débat public (CNDP)

L'article L. 121-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction actuelle, traite du champ d'application du débat public qui inclue les opérations publiques d'aménagement de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte ayant un impact significatif sur l'environnement.

● La rédaction proposée par le projet de loi pour l'article L. 121-1 traite des compétences de la Commission nationale du débat public.

– Le **premier alinéa** érige la commission nationale du débat public en autorité administrative indépendante.

Ces autorités ont en commun, selon une définition rappelée par le Conseil d'Etat, « *d'agir au nom de l'Etat sans être subordonnées au Gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge. Elles disposent de pouvoirs plus ou moins étendus qui, dans certains cas, combinent à la fois un pouvoir de réglementation, d'autorisation individuelle, de contrôle, d'injonction, de sanction, voire même de nomination, et se limitent, dans d'autres cas, à un simple pouvoir d'influence, il est vrai entouré dès lors d'une certaine solennité et donc empreint d'une réelle autorité morale* »¹.

¹ Conseil d'Etat. Rapport public 2001.

On dénombre à l'heure actuelle entre 25 et 35 autorités administratives indépendantes qui interviennent dans des secteurs aussi variés que l'audiovisuel, la protection des données personnelles contenues dans les fichiers informatiques, la lutte contre le dopage des sportifs, ou la régulation de marchés dans le domaine économique.

La commission est chargée de s'assurer de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagements ou d'équipements.

Il a été précisé, dans un amendement adopté par l'Assemblée nationale, que la Commission devait veiller au respect de la participation et non pas garantir cette participation, ce qui est plus conforme à la réalité puisqu'elle ne dispose ni d'un pouvoir d'injonction ni d'un pouvoir de sanction.

Cet alinéa précise également le champ d'application du dispositif du débat public qui concerne des projets d'aménagement ou d'équipements :

- portés par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les personnes privées ;

- présentant de forts enjeux sociaux-économiques ou ayant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Ainsi seront désormais également inclus dans le champ d'application du dispositif des projets portés par des personnes privées, présentant un intérêt local et ayant un impact significatif sur l'environnement.

Cette ouverture du champ du débat public est néanmoins encadrée, puisqu'un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des catégories d'opérations dont doit relever le projet d'aménagement ou d'équipement.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, le décret devrait reprendre la liste qui figure en annexe du décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 précitée. Néanmoins, les seuils financiers fixés devraient être abaissés, passant de 4 milliards de francs à 1 milliard de francs.

Votre commission vous propose, afin de ne pas banaliser la procédure du débat public, de rétablir le caractère d'intérêt national que doit présenter un projet d'aménagement pour relever du champ de compétences de la commission.

- Le **deuxième alinéa** ajouté par l'Assemblée nationale sur proposition de la Commission de la production et des échanges, précise que le débat public porte comme actuellement sur les objectifs et les caractéristiques

principales du projet, mais également sur l'opportunité de l'opération envisagée.

- Le **troisième alinéa** précise tout d'abord que la participation du public doit être assurée pendant la phase d'élaboration du projet jusqu'à la clôture de l'enquête publique, qu'il s'agisse de l'enquête réalisée en application du code de l'environnement (des projets ou des travaux susceptibles d'affecter l'environnement) ou de celle effectuée en application du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La participation du public sera donc assurée soit à travers le débat public pendant la phase d'élaboration du projet, soit ensuite à travers la procédure de l'enquête publique. Les règles prévues par le décret n° 96-388 du 10 mai précité sur le stade au-delà duquel le débat ne peut plus être organisé, devraient être reprises.

Puis, la fin de l'alinéa indique que, le cas échéant, la commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation du projet jusqu'à la réception des équipements.

Cette disposition institutionnalise un véritable suivi, en s'inspirant du dispositif prévu par la circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures dite circulaire « Bianco ». Ce texte confie aux préfets la responsabilité « *d'associer aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat -précédant et suivant l'enquête publique- les responsables régionaux et locaux, politiques, économiques, sociaux et associatifs.* »

Votre commission pour avis souligne tout l'intérêt de généraliser cette phase de suivi à l'ensemble des projets pour lesquels la participation du public doit être organisée. Il convient simplement d'opérer une distinction claire entre ce qui relève de la participation du public durant le processus d'élaboration du projet et ce qui a trait à son information pendant la phase de réalisation du projet.

- Le **quatrième alinéa** précise que la commission nationale du débat public exerce un rôle de conseil en matière de débat public auprès des autorités compétentes, l'Assemblée nationale ayant précisé que la commission intervient alors à leur demande, et que cette mission de conseil s'étend à l'ensemble des maîtres d'ouvrage.

- Enfin, le **cinquième alinéa** confie à la commission la mission d'émettre « *tous avis et recommandations à caractère méthodologique* » afin de favoriser la concertation avec le public. La Commission est donc chargée d'élaborer une « doctrine » en matière de concertation, et son autorité morale lui permettra de dégager progressivement des « règles communes » en matière

d'organisation du débat public. Bien que celles-ci n'aient aucun caractère contraignant, elles devraient faire autorité et être largement utilisées, compte tenu du statut d'autorité administrative indépendante conférée à la commission.

Après le cinquième alinéa, votre commission vous propose de préciser qu'en aucun cas la commission n'est compétente pour statuer sur le fond d'un projet qui lui est soumis. Il s'agit ainsi de conforter sa nécessaire impartialité.

Article L. 121-2 du code de l'environnement

Dérogations aux dispositions relatives au débat public

Le projet de loi procède à une réécriture complète de l'article L. 121-2 du code de l'environnement, qui traite des modalités de saisine de la commission nationale du débat public. Celles-ci sont désormais fixées à l'article L. 121-7 du même code.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 121-2 prévoit que, dérogent aux dispositions du chapitre Ier du titre II du code de l'environnement, relatif au débat public et à la CNDP, les procédures d'adoption des documents d'urbanisme (à savoir les plans locaux d'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale et les cartes communales) ainsi que les opérations d'aménagement prévues par le livre III du code de l'urbanisme. Il s'agit donc des opérations définies à l'article L. 300-1 de ce code, c'est-à-dire celles qui ont pour objet de *« mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels »*.

L'ensemble de ces opérations fait l'objet d'une procédure de concertation spécifique, prévue à l'article L. 300-2 du même code. Celle-ci débute par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, qui porte à la fois sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation pendant toute la durée la durée d'élaboration du projet. Elle associe « les habitants, les associations locales les autres personnes concernées ».

Néanmoins, l'article L. 121-2 précise que certains projets d'investissement, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat peuvent être soumis à la procédure du débat public. Il s'agit des projets ayant un impact significatif, tant du point de vue socio-économique qu'environnemental. Dans ce cas, les dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne trouveront pas à s'appliquer.

Les projets d'investissement, relevant de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme qui pourraient être soumis à débat public, sont ceux qui sont déjà listés dans l'annexe au décret n° 96-388 du 10 mai 1996 (relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995) : en l'occurrence, il s'agit de grandes infrastructures terrestres, d'équipements culturels, sportifs, industriels, scientifiques ou touristiques.

Section 2

Composition et fonctionnement de la Commission nationale du débat public

Article L.121-3 du code de l'environnement

Composition de la CNDP

● Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 121-3 du code de l'environnement fixe les principes relatifs à la Commission nationale du débat public en indiquant qu'elle est composée à parts égales :

- de parlementaires et d'élus locaux ;
- de membres du Conseil d'Etat et des juridictions des ordres administratif et judiciaire ;
- de représentants d'associations de protection de l'environnement agréées sur le plan national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

L'article 2 du décret n° 96-388 du 10 mai 1996 fixe la composition exacte de la commission. Elle compte actuellement 18 membres nommés pour cinq ans : un conseiller d'Etat en activité ou honoraire qui est son président,

un membre du Conseil d'Etat, un membre de la cour de cassation, un membre de la cour des comptes, un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, un magistrat des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, un député, un sénateur, un président de conseil régional, un président de conseil général, deux maires, deux représentants d'associations agréées de protection de l'environnement, deux représentants des usagers ainsi que deux personnalités qualifiées.

Les principales modifications apportées à la composition actuelle sont :

- le nombre qui est porté de 18 à 21 ;
- la nomination par décret du président, dont la qualité n'est plus précisée ;
- l'introduction de deux vice-présidents, également nommés par décret ;
- le statut de ces trois membres, qui exercent leurs fonctions à temps plein, ne peuvent être nommés au delà de l'âge de soixante cinq ans et sont rémunérés ;
- le nombre des élus locaux qui passe de quatre à cinq, pour assurer la représentation des établissements publics de coopération intercommunale ;
- le nombre des magistrats, qui passe de 5 à 4, la nomination d'un magistrat des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ayant été supprimée ;
- le nombre des personnalités qualifiées, qui passe de 2 à 5, pour prévoir la nomination d'une personne ayant exercé les fonctions de commissaire enquêteur.

L'Assemblée nationale a arrêté avec précision , afin de garantir l'indépendance de la commission, la procédure de désignation de ces membres. Elle a également précisé que les mandats de tous les membres de la CNDP, et non pas seulement celui du président et des vice-présidents, n'étaient renouvelables qu'une fois.

Votre commission approuve ces modifications, mais souhaite néanmoins supprimer celle relative à la condition d'âge imposée pour présidents et vice-présidents. Cette disposition pourrait avoir pour effet de restreindre le choix de personnalités compétentes et disponibles, mais totalement indépendantes tant à l'égard des pouvoirs publics que des milieux professionnels concernés.

Article L. 121-4 du code de l'environnement

Personnels de la CNDP

Le projet de loi procède à une réécriture complète de l'article L. 121-4 du code de l'environnement dont le contenu actuel est repris à l'article L. 121-10 du même code.

La nouvelle rédaction proposée prévoit que la CNDP peut disposer de deux catégories de personnels :

– à travers la mise à disposition de fonctionnaires en position d'activité. Cette procédure, organisée par les articles 41 à 44 *bis* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, permet aux fonctionnaires de rester dans leur corps d'origine. Ils sont réputés occuper leur emploi et continuent à percevoir la rémunération correspondante ;

– à travers le recrutement d'agents contractuels de droit public.

Article L. 121-5 du code de l'environnement

Incompatibilités

Le projet de loi procède à la réécriture de l'article L. 121-5 du code de l'environnement et reprend des règles relatives aux règles d'incompatibilité et qui précisent que les membres de la commission nationale et des commissions particulières ne peuvent participer à l'organisation d'un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à une opération à laquelle ils sont intéressés à titre personnel ou en raison des fonctions qu'ils exercent.

Article L. 121-6 du code de l'environnement

Budget de fonctionnement

Ce nouvel article du code de l'environnement précise que la CNDP disposera d'un budget de fonctionnement, dont les crédits seront inscrits en budget de l'Etat. Très probablement, la CNDP aura besoin d'un budget important pour financer les frais d'instruction des dossiers, rémunérer son personnel et financer des expertises complémentaires.

Il est précisé que le président est ordonnateur des dépenses et que les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission.

Afin de renforcer l'autonomie financière de la CNDP, gage de son indépendance, il vous est proposé de lui conférer un caractère interministériel en prévoyant que son budget est rattaché aux services généraux du premier ministre.

Article additionnel après l'article L. 121-6 du code de l'environnement

Publicité du bilan d'actualité de la CNDP

Cet article additionnel se propose de définir les mécanismes par lesquels la commission nationale de débat public doit rendre compte de son action et est contrôlée notamment par le Parlement.

Comme le souligne le rapport du Conseil d'Etat sur les autorités administratives indépendantes, il s'agit d'une question centrale, s'agissant de leur légitimité et de leur efficacité, sans jamais néanmoins porter atteinte à leur indépendance.

Il est donc proposé que la commission nationale rende compte chaque année de ses activités et que ce rapport soit publié et remis au gouvernement et au Parlement, à charge pour celui-ci d'assurer une évaluation périodique de l'activité de la commission, par exemple par l'office parlementaire d'évaluation de la législation et des politiques publiques.

Section 3

Organisation du débat public

Article L. 121-7 (nouveau) du code de l'environnement

Modalités de saisine de la CNDP

Le présent article organise les modalités de saisine de la CNDP, qui varient selon l'importance des projets d'aménagement envisagés. **Les projets importants -par leur nature, leurs caractéristiques ou leur coût- font l'objet d'une saisine obligatoire de la commission, alors que les autres sont portés à la connaissance de la commission qui décide ou non de s'en saisir.** Jusqu'à présent, la saisine de la commission n'était pas obligatoire : elle pouvait s'exercer pour des projets remplissant des critères financiers et présentant des caractéristiques techniques déterminées par l'annexe du décret n° 96-388 du 10 mai 1996.

– Le **paragraphe I** de ce nouvel article expose les modalités de la saisine obligatoire, qui porte sur des projets dont les caractéristiques techniques ou le coût prévisionnel répondent à des critères techniques ou excédant des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat.

Dès lors, le maître d'ouvrage ou la personne publique doit adresser à la commission un dossier de présentation et d'information complet sur le projet, ses caractéristiques, son impact et son coût estimatif.

Comme il a déjà été indiqué, les critères techniques seraient ceux prévus par l'annexe du décret du 10 mai 1996 précité, mais les seuils financiers seraient revus à la baisse. Pour les grandes infrastructures, le seuil pourrait être abaissé de 4 à 1 milliard de francs.

Cette disposition va contribuer très largement à la multiplication des débats publics.

Votre commission accepte ce dispositif sous réserve de clarifications rédactionnelles, en regrettant néanmoins l'abaissement des seuils envisagé par voie réglementaire.

– Le **paragraphe II** de l'article précise les modalités de la saisine facultative de la commission, en fixant une fourchette de seuils à l'intérieur de laquelle un projet peut faire l'objet d'une demande de débat public **sur lesquelles il vous est proposé un amendement de clarification** ; lorsque le projet se situe dans cette fourchette, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doit rendre public le projet.

Cette saisine « optionnelle » de la CNDP se démarque très nettement du système actuellement en vigueur, d'une part en supprimant le filtre de l'avis ministériel et, d'autre part, en élargissant la liste des catégories de personnes pouvant saisir la commission.

En effet, la commission peut actuellement être saisie conjointement par les ministres compétents sur le projet envisagé, et par le ministre en charge de l'environnement, par vingt députés ou vingt sénateurs, les conseils régionaux territorialement concernés et les associations agréées de protection de l'environnement. Lorsque la commission est saisie, elle doit consulter les ministres concernés.

Le dispositif de l'article L. 121-7 nouveau élargit le dispositif à un conseil régional, un conseil départemental ou à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement du territoire, territorialement intéressés.

Votre commission juge difficilement compréhensible que la commune soit la seule collectivité territoriale privée du droit de saisine de la CNDP et pour une question de principe propose de le prévoir. Dans la pratique, ce cas de saisine ne devrait pas se produire fréquemment, en raison de l'existence des établissements publics de coopération intercommunale, compétents en matière d'aménagement du territoire qui pourront saisir la commission.

Il supprime la saisine conjointe des ministres concernés, et maintient celle des associations agréées de protection de la nature.

Il abaisse fortement le nombre minimum de députés ou de sénateurs pouvant saisir la commission puisque ce nombre passe de vingt à trois.

Curieusement, cependant, il est fait mention de trois membres du Parlement, ce qui risque de poser des difficultés pratiques pour la mise en œuvre de cette saisine. **Par ailleurs**, le chiffre de trois semble laisser entendre **que la saisine par des membres du Parlement se fera sur des critères d'intérêt local, ce qui induit une certaine redondance avec les saisines possibles des collectivités territoriales géographiquement concernées. La saisine parlementaire doit se justifier pour des motifs d'intérêt général et il vous est donc proposé de rétablir le principe d'une saisine distincte de vingt députés ou vingt sénateurs.**

- Selon les informations très partielles transmises à votre rapporteur pour avis, les seuils « plancher » fixés pour la saisine facultative seraient relativement bas. Ils doivent théoriquement correspondre aux seuils définis par l'annexe de la convention d'Aarhus pour les projets concernés.

Ainsi, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement préconise, par exemple, de retenir un seuil de 500 millions de francs pour les infrastructures.

Il est certain que la fixation de seuils aussi bas banalise in fine la procédure du débat public, ce qui apparaît en totale contradiction avec l'esprit de la loi qui réserve le débat public à l'élaboration des grands projets. En outre, les seuils envisagés -surtout en matière d'infrastructures, routières, ferroviaires ou de transports publics- vont faire entrer dans le champ d'application du débat public nombre de projets -voire quasiment tous- portés par les collectivités territoriales, ce qui risque de bloquer très rapidement le fonctionnement de la commission, même si le rétablissement du critère d'intérêt national d'un projet permet d'atténuer ce risque.

Comme il a déjà été exposé plus haut, il est très regrettable que sur ce point fondamental, le Parlement ne puisse pas débattre du niveau pertinent des seuils à fixer et qu'il ne soit pas pleinement informé des projets examinés par l'administration.

Il vous est proposé, outre une précision rédactionnelle apportée au dernier alinéa de l'article L. 121-7, de fixer à deux mois le délai de saisine de la CNDP par des tiers. En effet, il est important pour favoriser le déroulement de la procédure de concertation sans pour autant risquer de provoquer des blocages, de préciser dans la loi le calendrier des différentes phases du débat public.

Article L. 121-8 (nouveau) du code de l'environnement

Suites données à la saisine de la CNDP

Ce nouvel article inséré dans le code de l'environnement expose les différentes options que peut suivre la commission nationale du débat public saisie d'une demande de débat sur un projet d'aménagement.

– Le **paragraphe I** de l'article, dans son premier alinéa, énumère les critères d'appréciation à partir desquels la commission doit se prononcer et ils sont très largement étendus : intérêt national du projet, incidence territoriale, enjeux socio-économiques, impact sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Le deuxième alinéa expose, lorsque la commission nationale décide de l'opportunité d'un débat public, les deux solutions qu'elle peut choisir :

– organiser elle-même un débat public et créer à cette fin une commission particulière chargée de l’animer. Ceci reprend le dispositif en vigueur ;

– confier l’organisation du débat public au maître d’ouvrage ou à la personne publique responsable du projet, en définissant alors le contenu du cahier des charges et en veillant au bon déroulement du débat.

La commission nationale ne dispose pas, pour ce faire, d’un pouvoir d’injonction et encore moins de réglementation, mais son autorité morale devait lui permettre d’asseoir son autorité.

Selon le troisième alinéa de l’article, lorsque la commission ne juge pas utile d’organiser un débat, elle peut néanmoins recommander au maître d’ouvrage ou à la personne publique d’organiser une concertation selon des modalités qu’elle propose.

Enfin, le quatrième alinéa indique que la commission nationale peut émettre, sur tous les projets dont elle a été saisie, des recommandations sur la participation du public au processus d’élaboration d’un projet jusqu’à sa mise en service.

Outre que cette rédaction semble laisser entendre que le débat public peut se poursuivre au-delà de la clôture de l’enquête publique, la disposition est manifestement redondante avec ce que prévoit déjà l’article L. 121-1 du code de l’environnement, et dont la commission a proposé la réécriture.

C’est pourquoi il vous est proposé de supprimer le dernier alinéa de l’article L. 128-8.

– Le **paragraphe II** de cet article traite des conditions dans lesquelles la décision de la commission nationale doit intervenir. Il indique que le délai dans lequel elle se prononce est fixé par décret en Conseil d’Etat. Il précise que la commission doit se prononcer par une décision motivée et il expose qu’en l’absence de décision explicite à l’issue de ce délai, la commission est réputée avoir renoncé à organiser un débat public ou à en confier l’organisation au maître d’ouvrage ou à la personne publique responsable.

Il est tout à fait intéressant de fixer une règle générale permettant ainsi de déterminer la date à partir de laquelle le débat public n’est plus possible.

Il vous est proposé d’aller plus loin en fixant dans la loi, la durée du délai au-delà duquel la commission est réputée avoir renoncé à organiser un débat public. Il faut en effet éviter un allongement excessif des procédures, et un délai de deux mois apparaît raisonnable.

– Enfin, le **paragraphe III** de l'article précise les règles de répartition des dépenses relative à l'organisation matérielle du débat public en reprenant les dispositions du décret du 10 mai 1996 mettant à la charge du maître d'ouvrage l'ensemble des frais d'organisation et de déroulement du débat public.

Contrairement à la réglementation actuelle, les dépenses relatives aux indemnités attribuées aux membres des commissions particulières relèvent du budget de fonctionnement de la commission nationale, car il s'agit de dépenses destinées à financer des dépenses de l'Etat.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un alinéa supplémentaire précisant que le coût des expertises complémentaires était à la charge de la commission nationale.

La répartition des dépenses telle que proposée par ce paragraphe est judicieuse mais il convient de préciser que la prise en charge des dépenses d'organisation d'un débat public incombe dans tous les cas au maître d'ouvrage, que le débat public soit organisé par la commission nationale ou par le maître d'ouvrage.

Article L. 121-9 (nouveau) du code de l'environnement

Saisine de la CNDP par les ministres

Ce nouvel article élargit considérablement le champ d'intervention de la saisine de la CNDP par les membres du gouvernement. Selon le dispositif actuel défini à l'article L. 121-2 du code de l'environnement, la commission peut être saisie conjointement par les ministres dont dépendent le projet et par le ministre chargé de l'environnement, ainsi que le ministre chargé des collectivités territoriales pour les projets intéressant ces dernières. La saisine ne peut porter que sur des projets pouvant donner lieu à débat public.

Désormais, il est proposé de donner la possibilité au ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé -l'inversion dans l'énumération mérite d'être soulignée !- de demander à la commission nationale d'organiser un débat sur des questions d'ordre général ou des options préalables à l'élaboration d'un ou plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement.

A titre d'exemple, il sera possible d'organiser un débat public sur la politique des transports dans le massif alpin, ou le stockage des déchets nucléaires.

Même si le récent débat organisé sur le troisième aéroport à implanter en Ile-de-France ne préfigure qu'en partie le déroulement de ce type de débat, les enseignements qu'il convient d'en retirer incitent à une certaine prudence.

La démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international (DUCSAI) résulte d'une lettre de mission conjointe en date du 13 février 2001 du ministre de l'équipement, des transports et du logement, et du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement au président de la commission nationale du débat public.

Le débat public qui en a résulté a duré six mois, totalisant près de 300 heures de débat au cours des dix rencontres principales tenues à Paris, de douze réunions décentralisées dans les grandes villes régionales ou aéroportuaires et de huit tenues localement, au plus près des sites candidats.

CALENDRIER DE DUCSAI

ETAPES DU DÉBAT		DATE
Ouverture	<ul style="list-style-type: none"> . lancement de Ducsaï et présentation des thèmes . mobilisation des acteurs, diffusion d'un premier dossier et mise en place de la commission 	5 avril 19 avril
1^{ère} phase : Quels besoins et quelles conditions ?	<ul style="list-style-type: none"> . besoins, offres, contraintes, exigences . les types de solutions 	1 ^{ère} rencontre publique le 3 mai puis 7 rencontres jusqu'au 8 juin
2^{ème} phase : Quel type de plate-forme ?	<ul style="list-style-type: none"> . critères et conditions . rencontres décentralisées (12 lieux) : Lille, Marseille/Nice, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg/Bâle, Nantes, Orléans, Amiens, Châlons-en-Champagne, Auxerre, Rouen . confrontation européenne 	17 rencontres dans les grandes villes, au salon du Bourget, et à Bruxelles, jusqu'au 4 et 5 juillet à Paris.
3^{ème} phase : Quelles solutions ?	<ul style="list-style-type: none"> . reprise des analyses et contributions . recueil des candidatures des sites proposés . gamme des sites . nouvelles contributions des acteurs 	Juillet et Août 50 prises de position recueillies 40 interventions d'acteurs 400 habitants interrogés
4^{ème} phase : Quels sites et conditions ?	<ul style="list-style-type: none"> . relance de la concertation publique . hypothèse et conditions de réalisation . débats en situation locale près des sites identifiés au cours des débats 	7 et 8 septembre Rencontres les 12 et 20 septembre, 4 à 6 réunions entre le 24 septembre et le 5 octobre
5^{ème} phase : Quelles propositions ?	<ul style="list-style-type: none"> . solutions à retenir . rencontre nationale 	1 ^{ère} quinzaine d'octobre entre les 10 et 12 octobre

Source : DUCSAI. Hors Série-Août 2001

Au-delà des critiques portant sur le manque de moyens, la brièveté des délais et la méthodologie retenue, le moment choisi pour initier le débat public n'était sans doute pas le plus opportun. Celui-ci s'est focalisé sur l'opportunité de l'implantation d'un troisième aéroport en région parisienne, alors que la décision était déjà prise au niveau gouvernemental, ce qui a décuplé les frustrations des citoyens les plus opposés aux projets d'implantation envisagés. De plus, il apparaît que dans ce type de débat, les personnes n'acceptent pas de débattre de l'intérêt général lorsque des intérêts locaux importants sont en jeu.

Plus généralement, le recours à ce type de débat pourrait remettre en cause la légitimité de la démocratie représentative. C'est au Gouvernement et au Parlement qu'incombe la responsabilité du choix des orientations stratégiques en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. Plutôt que de mettre en place -à grands frais- un débat public sur ces questions, il convient de restaurer la fonction du Parlement, comme lieu de débat pour débattre des orientations et des choix stratégiques à mettre en place par le Gouvernement sur ces thèmes majeurs. Comme le relevait M. Bernard Poignant, député européen et président de la Commission DUCSAI « *la légitimité de la décision appartient aux élus du suffrage universel. Autrement dit, plus la démocratie montre un fonctionnement participatif, plus la responsabilité de la démocratie représentative doit être affirmée et confortée* ».

C'est pourquoi il vous est proposé de supprimer cette faculté d'organiser un débat public sur des questions générales ou des orientations en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

Article L. 121-10 (nouveau) du code de l'environnement

Durée du débat public et de restitution du bilan

Reprenant certaines des dispositions du décret n° 96-388 du 10 mai 1996 précité, le **premier alinéa** de cet article indique que le débat public ne peut pas durer plus de quatre mois, sauf à être prolongé de deux mois par décision de la commission nationale. Mais cette décision n'aura pas à être motivée ni justifiée par les besoins d'une expertise complémentaire.

Votre commission vous propose de rétablir cette obligation de motiver la décision en prévoyant également que la CNDP publie le

calendrier du débat public, afin de préciser le point de départ de ce dernier et d'assurer une certaine publicité sur ce point d'organisation.

Le **deuxième alinéa** ajouté par l'Assemblée nationale, précise que, si la commission demande au maître d'ouvrage de compléter le dossier, le délai de quatre mois ne commence à courir qu'à compter du jour où le dossier complet est constitué. **Il convient de préciser que la date à prendre en compte est celle de la réception du dossier complet par la commission.**

Enfin, le **dernier alinéa** prévoit que le compte rendu et le bilan du débat public doivent être établis par le président de la CNDP dans un délai de trois mois à compter de la clôture du débat.

Cette précision actuellement fixée par le décret n° 96-388 du 10 mai 1996 sur la durée du délai a été introduite par l'Assemblée nationale.

Article L. 121-11 (nouveau) du code de l'environnement

Date d'ouverture de l'enquête publique

La réglementation actuelle, à travers le décret n° 96-388 du 10 mai 1996, prévoit que l'enquête publique portant sur un projet pour lequel un débat public a eu lieu, ne peut intervenir qu'à l'issue de ce débat, puisque le compte-rendu et le bilan doivent être mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, par le maître d'ouvrage.

Le présent article confirme cette règle de l'antériorité en la précisant afin d'éviter le blocage de la procédure de l'enquête publique. Ainsi, l'ouverture de celle-ci ne peut intervenir qu'à compter de la date à laquelle le débat public ne peut plus avoir lieu, ou de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la commission pour établir ce document.

A l'inverse, l'Assemblée nationale a précisé que l'enquête publique ne peut intervenir plus de cinq ans après la clôture du débat public, sans que l'avis de la commission soit à nouveau sollicité.

Tout en comprenant la nécessité de ne pas laisser s'écouler un temps trop long entre la fin du débat public et le début de l'enquête publique, il convient de préciser, si ce délai de cinq ans venait à être dépassé, que la commission ne pouvait décider d'une nouvelle

concertation avec le public que si l'économie générale du projet était profondément modifiée.

Article L. 121-12 (nouveau) du code de l'environnement

Décision prise par la maître d'ouvrage de poursuivre le projet

Cet article cherche à organiser la « suite » du débat public en lui conférant une plus grande transparence. Il prévoit qu'à l'issue d'un débat public organisé sur un projet, le maître d'ouvrage, responsable de ce projet fasse part, dans un délai de six mois, de ces intentions quant à la poursuite du projet. Ceci fait l'objet d'un acte, faisant l'objet d'une publication, qui précise les modifications éventuelles apportées et est transmis à la CNDP.

Cet acte donne lieu à délibération lorsqu'il émane d'une collectivité territoriale.

Article L. 121-13 (nouveau) du code de l'environnement

Forclusion du délai de recours à l'encontre d'irrégularités dans la procédure du débat public

Ce nouvel article du code de l'environnement encadre les délais de recours à l'encontre de la procédure du débat public, afin d'assurer une sécurité juridique aux actes intervenant ultérieurement.

Il est donc prévu qu'aucune procédure ne puisse être introduite au-delà des délais suivants :

– deux mois après la décision explicite de la CNDP de ne pas organiser de débat public ;

– deux mois après sa décision implicite, c'est-à-dire quatre mois à compter de sa saisine ;

– deux mois après que la personne publique a publié l’acte portant sur le principe de la poursuite du projet.

Il convient de souligner que cet encadrement est peu opérant s’agissant d’une personne privée, la notion d’acte définitif n’existant pas en droit privé.

Article L. 121-14 (nouveau) du code de l’environnement

Décrets d’application

Cet article renvoie à un décret en Conseil d’Etat pour fixer les conditions d’application du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l’environnement.

CHAPITRE III

Procédure d’enquête publique

En dehors des procédures spécifiques de consultation du public, notamment en ce qui concerne les installations classées, la procédure d’enquête publique est prévue dans deux cas :

– préalablement à une déclaration d’utilité publique (DUP) qui est nécessaire pour permettre l’expropriation d’immeubles ou de droits réels immobiliers. Cette enquête préalable est régie par les dispositions des articles L. 11-1 et suivants du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique ;

– avant la réalisation d’aménagements, d’ouvrages ou de travaux susceptibles d’affecter l’environnement, à travers la procédure instituée par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l’environnement dite « loi Bouchardeau ». Elle porte sur les opérations figurant au tableau annexé au décret n° 8-453 du 23 avril 1985 pris pour l’application de la loi précitée et relève du chapitre III

du titre Ier du livre Ier du code de l'environnement au sein duquel la loi du 12 juillet 1983 a été codifiée.

Lorsque des opérations affectant l'environnement entraîne des expropriations, une procédure spécifique est applicable aux enquêtes publiques préalables à une DUP entrant dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983.

Les modifications proposées par le présent chapitre visent à simplifier et décentraliser les procédures existantes afin d'accroître leur efficacité.

Article 53

Décentralisation de la décision d'ouverture des enquêtes publiques

Cet article vise à modifier l'article L.123-1 du code de l'environnement relatif aux enquêtes publiques préalables à la réalisation d'opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

Il décentralise l'engagement de l'enquête publique en proposant, lorsque le projet soumis à enquête publique émane d'une collectivité territoriale d'un groupement de collectivités ou d'un de leurs établissements publics, que la décision d'ouverture de l'enquête publique soit prise par le président de l'organe délibérant.

Néanmoins, il précise que lorsque l'enquête publique est préalable à une DUP, la décision d'ouverture de l'enquête publique relève de l'Etat, garant du respect du droit de propriété dans le cadre de la procédure d'expropriation.

Article 54

Harmonisation des procédures de désignation et des pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête

Cet article harmonise les règles de désignation et les pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

Dans le cadre d'une enquête préalable à une DUP, les articles R. 11-4 et R. 11-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique disposent que la désignation du commissaire ou des membres de la commission relève de la compétence du préfet qui les choisit parmi les personnes figurant sur des listes d'aptitude.

En revanche, dans le cas d'une enquête publique relative à un projet affectant l'environnement, l'article L. 123-4 du code de l'environnement dispose que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sont désignés par le président du tribunal administratif ou d'un membre du tribunal désigné par lui parmi les personnes figurant sur des listes d'aptitude.

Mais il s'agit des mêmes listes d'aptitude et leur élaboration est régie par le deuxième alinéa de l'article L. 123-4 du code de l'environnement.

Enfin, dans le cas d'une enquête préalable à une DUP portant sur une opération affectant l'environnement, il appartient au président du tribunal administratif ou à un membre du tribunal choisi par lui, de désigner le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête après avoir été saisi d'une demande en ce sens du préfet (article R. 11-14-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Par ailleurs, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête disposent de pouvoirs variables selon le type d'enquête publique conduite.

L'article 54 du projet de loi complète l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, pour prévoir la possibilité de nommer le commissaire enquêteur, selon les mêmes modalités que celles prévues par la loi n° 83-630 du 13 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques.

Article 55

Prise en charge des frais

Le premier alinéa de l'article L. 123-14 du code de l'environnement prévoit que les frais de l'enquête, notamment l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, sont à la charge du maître d'ouvrages.

Le présent article complète le dispositif en prévoyant que, sur demande du ou des commissaires enquêteurs, il peut être ordonné au maître d'ouvrage le versement d'une provision dont le montant est défini par le président du tribunal ou le magistrat désigné à cet effet. L'enquête publique ne peut être ouverte qu'après versement de cette provision.

Article 55 bis (nouveau)

Composition du conseil d'administration de Réseau ferré de France

L'article 55 *bis* nouveau résulte d'un amendement, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative du député M. Philippe Marchand, qui complète le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997, portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » (RFF), pour préciser que le conseil d'administration comprendra, au moins, un représentant des associations d'usagers des transports.

Le texte en vigueur dispose, simplement, que le conseil d'administration de RFF est constitué conformément aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. Cette loi prévoit notamment une représentation des salariés.

La composition précise du conseil d'administration est déterminée par un texte réglementaire.

L'article 25 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France, dispose, en effet, que l'établissement public est administré par un conseil d'administration composé de quatorze membres soit :

- sept représentants de l'Etat ;
- cinq personnalités choisies en raison de leur compétence ;
- deux représentants élus par les salariés de l'établissement.

C'est ce décret qu'il conviendrait donc, normalement, de modifier si l'on voulait inclure un représentant des associations d'utilisateurs des transports dans le conseil d'administration de RFF.

Par ailleurs, c'est à bon droit, semble-t-il, que le Gouvernement a fait valoir, devant les députés, que Réseau ferré de France n'était pas un transporteur ferroviaire et n'avait pas, contrairement à d'autres gestionnaires d'infrastructures ou d'installations directement accessibles au public, **d'utilisateurs directs**.

Le service public qu'il gère, a-t-il souligné, ne fait l'objet que d'un usage indirect par le public, au travers des transporteurs ferroviaires et des services de transport.

On rappellera que les utilisateurs sont déjà représentés au conseil d'administration de la SNCF ainsi que dans les comités régionaux des transports mis en place par l'article 22 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982.

Pour l'ensemble de ces raisons, de forme comme de fond, votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 55 ter (nouveau)

Déclassement de lignes ou de sections de lignes ferroviaires

L'article 55 ter du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, résulte d'un amendement du Gouvernement proposant une nouvelle rédaction d'un amendement initialement déposé par le député M. Philippe Marchand.

Il inclut les organisations nationales représentatives des usagers des transports dans le processus de concertation.

Les déclassements (50 kilomètres en 1999 ; 126 kilomètres en 2000) concernent les lignes ou sections de lignes d'abord « neutralisés » (actuellement 2.500 kilomètres) puis « fermées » par le propriétaire de l'infrastructure « Réseau ferré de France ».

Les textes en vigueur sont les suivants.

Aux termes du premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 97-135 du 13 février 1997, portant création de Réseau ferré de France, « la consistance et les caractéristiques principales de ce réseau sont fixées par l'Etat ».

Selon l'article 11 de cette même loi : « les déclassements affectant la consistance du réseau sont soumis à l'autorisation préalable de l'Etat, après avis de la région concernée ».

L'article 22 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France, prévoit, pour sa part, le régime de fermeture des lignes.

Il dispose que « lorsque le trafic a cessé sur une ligne ou section de ligne du réseau, Réseau ferré de France peut, après consultation des régions concernées et de la SNCF, décider de fermer la ligne à tout trafic et procéder à la dépose de la voie sur cette ligne ou section de ligne. Au moins trois mois avant la date envisagée pour la fermeture de la ligne, il informe de son intention le ministre chargé des transports qui consulte les ministres ayant des attributions en matière de défense. Réseau ferré de France communique au ministre l'avis des régions concernées et de la SNCF.

A défaut d'opposition du ministre chargé des transports dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle il a été informé du projet de fermeture, celui-ci est considéré comme approuvé ».

Pour la phase suivante, le «retranchement », l'article 49 du même décret édicte que « lorsqu'une ligne ou section de ligne a été fermée à tout trafic en application de l'article 22, Réseau ferré de France peut proposer son retranchement du réseau au ministre chargé des transports, après avis des collectivités territoriales concernées et de la SNCF qui disposent d'un délai de trois mois pour faire part de leurs observations.

La ligne ou section de ligne considérée peut alors être retranchée du réseau ferré national par décret pris sur le rapport du ministre chargé des transports, après consultation des ministres ayant des attributions en matière de défense. La décision de retranchement emporte autorisation de déclassement de la ligne ou section de ligne ».

On évoquera encore l'article 50 du décret précité aux termes duquel les biens du domaine public de RFF, qui ne sont plus affectés au service public, ne peuvent être cédés qu'après déclassement prononcé par le conseil d'administration.

Enfin, l'article 22-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs (la LOTI) de 1982 dispose que « toute ouverture ou fermeture de lignes, toute création ou suppression de points d'arrêt sont soumises, pour avis, à la région, aux départements et aux communes concernées ».

Les déclassements affectant la consistance du réseau peuvent s'analyser comme des retranchements de lignes qui donnent lieu à un décret du Premier ministre, pris sur le rapport du ministre chargé des transports.

Ce décret intervient après une procédure de concertation déjà longue et exhaustive puisqu'elle rassemble toutes les collectivités concernées (communes, départements et régions), les services déconcentrés de l'Etat, les ministres ayant des attributions en matière de défense ainsi que la SNCF.

On rappellera que la SNCF soumet à son conseil d'administration (où siège un représentant des usagers, membre de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports) tous les projets de retranchement de lignes.

La mesure nouvelle ne paraît donc pas devoir apporter un élément de consultation supplémentaire tout en retardant, à coup sûr, des procédures déjà très longues (18 mois au minimum).

Ces délais excessifs, soulignons-le, pénalisent, en premier lieu, les collectivités territoriales qui, soucieuses d'acquiescer des terrains faisant l'objet

d'une emprise ferroviaire, sont, le plus souvent, à l'origine des procédures de déclassement.

En conséquence, votre commission vous propose de supprimer cet article.

CHAPITRE IV

Déclaration de projet et déclaration d'utilité publique

Ce chapitre fait application d'une disposition importante du rapport¹ de Mme Nicole Questiaux sur « l'utilité publique aujourd'hui » qui recommande l'intervention d'un acte consacrant l'intérêt général qui s'attache à la réalisation d'un projet, ayant donné lieu à enquête publique.

Article 56

Déclaration de projet non suivie d'une DUP

Cet article vise à compléter le titre II du livre 1^{er} du code de l'environnement par un chapitre V intitulé « Déclaration de projet et comportant un seul article ».

¹ 1999. Conseil d'Etat. « L'utilité publique aujourd'hui ». Nicole Questiaux.

CHAPITRE V

Déclaration de projet

Article L. 125-1 (nouveau) du code de l'environnement

Objet et portée de la déclaration de projet

Le **premier alinéa** de cet article définit les caractéristiques de la déclaration de projet en précisant que celle-ci s'applique aux projets publics de travaux ou d'aménagements ou encore aux réalisations ayant fait l'objet d'une enquête publique en application de la loi du 12 juillet 1983. Il est prévu que l'Etat ou les organes délibérants des personnes publiques responsables du projet se prononcent, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.

Le **deuxième alinéa** précise que la déclaration de projet doit être motivée pour justifier du caractère d'intérêt général du projet et qu'elle doit indiquer les modifications apportées au projet initial, sans en altérer l'économie générale, et qui feraient suite à l'enquête publique.

Le **troisième alinéa** fixe à un an à compter de la clôture de l'enquête publique le délai pour prendre la déclaration de projet, précisant qu'au-delà une nouvelle enquête devra être réalisée pour poursuivre la réalisation du projet.

Le **quatrième alinéa** confirme le caractère obligatoire de la déclaration de projet en indiquant qu'en l'absence de déclaration de projet, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée.

Le **cinquième alinéa** fixe à cinq ans, à compter de la publication de la déclaration de projet, l'obligation de commencer les travaux. Néanmoins, il autorise la prolongation de ce délai -une seule fois et pour une durée identique-, par une nouvelle déclaration de projet prise dans des formes identiques, dès lors que les circonstances de fait ou de droit restent identiques et que cette nouvelle délibération intervient avant l'expiration du délai initial de cinq ans.

Le **dernier alinéa** précise que la déclaration de projet est publiée dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Article 57

Déclaration de projet dans le cadre d'une DUP

Cet article complète l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, afin de fixer les conditions dans lesquelles s'insère une déclaration de projet dans le cadre d'une DUP.

– Le **paragraphe I** de cet article insère un article L. 11-1-1 dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article L. 11-1-1 (nouveau) du code de l'expropriation
pour cause d'utilité publique

**Procédure et portée juridique de la déclaration de projet dans le cadre
d'une DUP**

Le nouvel article L. 11-1-1 du code de l'expropriation publique soumet à la procédure de la déclaration de projet les projets publics, susceptibles d'affecter l'environnement, et dont la liste figure en annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 et qui nécessitent, pour leur réalisation l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers.

– Le **paragraphe 1** de l'article L.11-1-1 précise qu'en cas d'expropriation au profit d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics, cette collectivité ou l'établissement intéressé doit, à la demande du préfet et dans un délai de six mois, adopter cette déclaration de projet confirmant l'intérêt général du projet poursuivi.

Après réception de cette déclaration ou à l'expiration du délai imparti, l'autorité de l'Etat compétente décide de la DUP.

Afin d'assurer la sécurité juridique du dispositif, il est prévu qu'une fois l'opération déclarée d'utilité publique, la légalité de la déclaration de projet ne peut être contestée, si ce n'est par voie d'exception lors d'un recours dirigé à l'encontre de la déclaration d'utilité publique.

Enfin, pour éviter tout risque de contentieux ne portant pas sur le fond, il est expressément prévu que les vices affectant la légalité externe de la déclaration de projet (c'est-à-dire les irrégularités commises s'agissant de la compétence, de la procédure et de la forme) sont sans incidence sur la légalité de la DUP.

– Le **paragraphe 2** indique que lorsque l'expropriation est poursuivie au nom de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, la DUP tient lieu de déclaration de projet.

– Le **paragraphe 3** réforme assez sensiblement le droit de l'utilité publique en prévoyant que la DUP doit être motivée afin de justifier le caractère d'utilité publique de l'opération poursuivie. En outre, la DUP devra, comme la déclaration de projet, préciser éventuellement les raisons et le contenu des modifications apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.

Tout en approuvant pleinement le principe de la motivation des DUP qui contribue efficacement à une meilleure information du public, on peut s'interroger sur l'intérêt de faire figurer dans la DUP, les modifications apportées, le cas échéant, à un projet d'équipement ou de travaux au vu des résultats de l'enquête publique, dès lors que ces mentions figurent déjà dans la déclaration de projet. Outre le souci d'éviter des redondances souvent source d'erreurs et de divergences matérielles, cette obligation introduit une certaine confusion, lorsque le projet est porté par une collectivité territoriale. Dans ce cas, la DUP s'est prononcée au nom de l'Etat, garant au droit de propriété, que sur l'utilité de poursuivre l'expropriation d'actifs immobiliers, la responsabilité du projet et l'obligation d'informer le public sur les modifications apportées relevant de la seule responsabilité de la collectivité territoriale concernée.

C'est pourquoi, il vous est proposé de restreindre l'obligation de faire apparaître, dans la DUP, les modifications apportées au projet après enquête publique, au seul cas où l'expropriation est poursuivie au profit de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics. En effet, dans ce cas, la DUP tenant alors lieu de déclaration de projet, elle doit mentionner les modifications éventuelles apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.

– Enfin, le **paragraphe II de l'article 57**, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, introduit un article L. 11-1-2 dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit -réciproquement- la motivation d'une décision refusant de déclarer l'utilité publique d'un projet.

Article 58

Décret en Conseil d'Etat

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités d'application des articles 53, 56 et 57, ainsi que leurs conditions d'application aux projets en cours.

Article additionnel avant l'article 58 bis (nouveau)

Conditions d'élaboration des règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations classées

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture deux articles additionnels 58 bis et 58 ter qui modifient certaines dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Ces adjonctions de bon sens qui vont dans le sens d'une application du « principe de réalité » doivent, d'une part, être améliorées et d'autre part, être complétées dans le domaine des règles générales et des prescriptions techniques qui sont imposées aux installations classées soumises à autorisation et parmi lesquelles figurent de nombreuses activités agricoles.

Il convient de rappeler que l'article 7 de la loi « installations classées » (devenu l'article L. 512-5 du code de l'environnement) avait été modifié par l'article 45 de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 21 octobre 1996.

Celui-ci avait annulé l'arrêté du ministre de l'environnement du 1^{er} mars 1993 (relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux rejets de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation) au motif que les dispositions de l'article 7 de la loi « installations classées » n'attribuaient compétence à l'arrêté ministériel pour édicter des règles générales et des prescriptions techniques que pour des catégories bien déterminées d'installations et en

fonction des caractéristiques spécifiques de celles-ci, alors que cet arrêté du 1^{er} mars 1993 imposait de façon indifférenciée pour la quasi-totalité des installations classées soumises à autorisation préfectorale des prescriptions applicables à l'ensemble des rejets et qui, par la généralité de leur objet ne visaient pas de façon spécifique certaines catégories d'installations.

La rédaction actuelle de l'article L. 512-5 du code de l'environnement semble contraire à la Constitution parce qu'en reconnaissant au ministre chargé des installations classées la faculté d'adopter des règles générales et des prescriptions techniques de manière « autonome » pour l'ensemble des installations soumises à autorisation (après simple consultation de ses collègues du Gouvernement), il méconnaît l'article 21 de la Constitution, qui confie au Premier Ministre l'exercice du pouvoir réglementaire.

Comme le souligne, dans une décision très récente¹, le Conseil Constitutionnel, ceci n'interdit pas « *au législateur de confier à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre, le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu* ».

En conséquence, il vous est proposé, à travers cet article additionnel, de préciser qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les règles générales et les prescriptions techniques applicables à toutes les installations classées soumises à autorisation, et que des arrêtés ministériels peuvent adapter aux différentes catégories concernées, en fonction de leurs caractéristiques spécifiques, ces règles générales et ces prescriptions techniques, ainsi que leurs conditions d'application aux installations existantes. Par ailleurs, la rédaction proposée rappelle que l'arrêté préfectoral d'autorisation peut adapter les prescriptions aux circonstances locales.

Il s'agit pour le Gouvernement, sous la responsabilité du Premier ministre, d'édicter des règles générales applicables aux différentes activités économiques soumises aux dispositions législatives portant sur les « installations classées ».

En outre, l'avantage qui résulte de l'adoption de telles règles sous l'arbitrage du Premier ministre est de permettre une réelle proportionnalité des mesures imposées aux différentes activités économiques concernées au regard des contraintes financières, sociales qui s'imposent à elles et aussi des différentes politiques publiques en jeu dans ces domaines qu'il s'agisse de santé publique, de sécurité civile, d'énergie, d'agriculture.

¹ *Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001. Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.*

Article 58 bis (nouveau)
(article L. 514-6 du code de l'environnement)

**Délais de recours à l'encontre de décisions applicables
aux installations classées**

Cet article additionnel modifie les délais de recours des tiers à l'encontre de certaines installations classées.

● Les dispositions de l'article L. 514-6 du code de l'environnement (anciennement article 14 de la loi « installations classées ») organisent un triple délai de recours à l'encontre de tous les actes ou des décisions individuelles prises en application des dispositions relatives aux installations classées.

Les trois délais de recours sont les suivants :

– les demandeurs d'autorisation ou les exploitants d'une installation peuvent attaquer les mesures individuelles les concernant dans le délai « classique » de deux mois ;

– les tiers, personnes morales ou physiques -notion qui recouvre notamment les riverains et les associations- disposent d'un délai de **quatre ans** à compter de la publication ou de l'affichage de l'acte. Ce délai est, le cas échéant, prolongé jusqu'à la fin d'une période de deux années suivant la mise en activité de l'installation. Si celle-ci a lieu trois années après l'arrêté, c'est seulement à compter de cette date de mise en activité que commence à courir le délai de deux années. Dans ce cas, le délai total se trouve porter à cinq années ;

– dans le cas des autorisations d'exploitations de carrières, le délai de recours est fixé à **six mois** à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet.

Ce dispositif résulte de l'article 14-2, l'autorisation a été modifiée par la loi du 19 juillet 1976, devenu article L. 514-6, 2° du code de l'environnement qui prévoit que le recours des tiers doit intervenir « dans un délai de quatre ans à compter de la publication ou de l'affichage » de l'acte

attaqué. Ce délai peut être prorogé, le cas échéant, de deux ans à compter de la mise en activité de l'installation.

La loi sur les carrières de 1993 a réduit le délai de recours à six mois à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet.

● La rédaction de l'article 58 bis rend plus complexe encore la réglementation en vigueur en fixant à un an le délai de recours des tiers à l'encontre des décisions d'autorisations d'exploitation d'installations classées concourant à l'exécution de services publics locaux ou de services d'intérêt général. Ceci n'est guère justifié au regard des intérêts visés à l'article L. 511-1 (santé publique, environnement, salubrité), cette atteinte au principe d'égalité devant la loi étant sans justification au regard de l'intérêt général et des objectifs de la loi.

Votre commission vous propose d'harmoniser le délai de saisine des tiers en le fixant à six mois, décomptés à partir de la mise en activité ou en exploitation de l'installation classée.

Article 58 ter (nouveau)

Protection des périmètres autour des centres de stockage de déchets

Cet article additionnel, en modifiant l'article L.515-12 du code de l'environnement, tend à faciliter pour les exploitants des centres d'enfouissement techniques le respect des contraintes qui leur sont -légitimement- imposées au titre de la réglementation sur les installations classées.

- Il convient de rappeler que les arrêtés du 15 septembre 1997 imposent des normes strictes de protection de l'environnement autour de ces Centres, même au-delà de leur durée d'exploitation. Ils obligent, entre autre, à un isolement du site sur un périmètre de 200 mètres, isolement garanti par voie de conventions privées de servitudes avec les riverains.

L'expérience montre que cette disposition n'est pas praticable : ici et là des riverains s'opposent à la conclusion de conventions bloquant les projets d'ouverture, la zone de protection de 200 mètres autour du site n'est pas prise en compte par les documents d'urbanisme, et les conventions quand elles sont passées peuvent ne pas engager les héritiers du signataire.

Cette situation, si elle devait perdurer, engendrerait de graves difficultés pour une gestion de proximité des déchets pourtant voulue par la loi du 13 juillet 1992.

Pour que la loi de 1992 puisse pleinement entrer en application dans les délais prévus, il est nécessaire que la puissance publique intervienne, au titre du service public de l'élimination des déchets ménagers et assimilés, en mettant en œuvre le même type de dispositif que pour la protection de la ressource en eau potable : instauration de servitudes d'utilité publique autour du site, contrôle de l'utilisation des sols à proximité des Centres d'enfouissement technique, indemnisation par l'exploitant public ou privé des riverains dans un périmètre de 200 mètres.

– Cet article additionnel complète l'article L. 515-12 du code de l'environnement en instaurant des servitudes d'utilité publique « autour des » sites sur un périmètre de 200 mètres ainsi que pendant la durée d'exploitation et de suivi de ces sites.

Votre commission, sous réserve d'une précision rédactionnelle, approuve cette disposition qui facilite la mise en œuvre effective des réglementations applicables aux installations classées.

Article 58 quater

Incidence de la déclaration de projet sur les documents d'urbanisme

Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, cet article tend à tirer la conséquence de la création d'une « déclaration de projet », sur les schémas de cohérence territoriale et sur les plans locaux d'urbanisme.

L'article 56 du projet de loi transmis au Sénat prévoit que lorsqu'un projet public de travaux d'aménagement a fait l'objet d'une enquête publique, l'autorité qui en est responsable se prononce par une « déclaration de projet » sur l'intérêt général de l'opération projetée. Cette déclaration mentionne l'objet de l'opération et justifie son caractère d'intérêt général.

L'article 58 quater tire les conséquences de la « déclaration de projet » sur les documents d'urbanisme décentralisé que constituent les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Son **premier paragraphe** prévoit d'aligner le régime de la « déclaration de projet » sur celui de l'enquête publique (article L.122-15 du code de l'urbanisme). A cette fin, il dispose :

– (1°) qu'une « déclaration de projet » qui ne serait pas compatible avec les dispositions d'un SCOT ne peut intervenir que sous des conditions restrictives (réalisation d'une enquête publique...) et que la déclaration d'utilité publique (DUP) consécutive à une enquête publique emporte approbation des nouvelles dispositions du SCOT ;

– (2°) que la DUP concernant une opération qui, pour être menée à bien, nécessite la modification d'un SCOT, emporte approbation des nouvelles dispositions de ce SCOT ;

– (3°) que la « déclaration de projet » emporte approbation des nouvelles dispositions du SCOT lorsqu'elle résulte d'une délibération de l'établissement public chargé de l'établissement de ce schéma. Sur ce point, le texte précise que si la « déclaration de projet » émane d'une autre personne publique que celle chargée de l'établissement du SCOT, elle ne peut intervenir qu'après mise en comptabilité du schéma par l'établissement public chargé de son élaboration ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral.

Sur ce point précis, votre rapporteur s'étonne que l'Assemblée nationale ait prévu que ce soit le SCOT (document supérieur à tous les autres documents de planification de l'espace : PLU, cartes communales...) qui doit être mis en compatibilité avec la « déclaration de projet ».

Le septième alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme prévoit que les seuls documents avec lesquels les SCOT doivent être « compatibles » sont les chartes des parcs naturels régionaux. Le dernier alinéa du même article L.122-1 prévoit que les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur et les

cartes communales, ainsi que les autorisations prévues par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat¹ doivent être compatibles avec les SCOT.

Comme on le constate, les dispositions de l'article 58 quater constituent une dérogation importante aux principes posés par l'article L.122-1 en vertu duquel la hiérarchie des normes va, par ordre décroissant, des chartes des PNR aux SCOT et enfin aux autres documents tels que les PLU. **En prévoyant que c'est le SCOT qui doit être mis en compatibilité avec une « déclaration de projet », cet article revient à ce que ce soit la règle générale qui doivent être modifiée pour que s'applique une disposition particulière.**

Le **second paragraphe** procède à des modifications analogues aux précédentes en ce qui concerne le régime des PLU (article L.123-16 du code de l'urbanisme). Il prévoit :

– (1°) que la « déclaration de projet » qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un PLU ne peut intervenir que sous des conditions restrictives (réalisation d'une enquête publique...) et que la déclaration d'utilité publique (DUP) consécutive à une enquête publique emporte approbation des nouvelles dispositions du PLU ;

– (2°) que la DUP concernant une opération qui, pour être menée à bien, nécessite la modification d'un PLU, emporte approbation des nouvelles dispositions de ce PLU ;

– (3°) que la « déclaration de projet » vaut approbation des nouvelles dispositions du SCOT lorsqu'elle résulte de l'autorité compétente pour élaborer le PLU. Il est cependant précisé que si la « déclaration de projet » est prise par une autre personne publique que celle qui élabore le PLU, elle ne peut intervenir qu'après mise en compatibilité du plan, par son auteur, avec cette déclaration.

Votre rapporteur s'interroge sur l'incidence de ces dispositions sur la hiérarchie des normes d'urbanisme. Il s'avère, en effet, que c'est le PLU, document d'ordre général, qui doit être modifié par son auteur pour être mis en compatibilité avec une « déclaration de projet ». De ce fait, c'est la règle générale qui se trouve modifiée du fait de l'adoption d'une disposition particulière.

¹ Cf. article 29 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 devenue l'article L. 720-5 du code de commerce.

En tout état de cause, votre Commission des Affaires économiques vous propose de soumettre la déclaration de projet à la procédure existante permettant de modifier le SCOT et le PLU lorsqu'une DUP n'est pas compatible avec ces derniers. Ceci assure, à tout le moins, la consultation de l'ensemble des collectivités concernées.

Cette solution souple permet de concilier le nécessaire respect de la hiérarchie des normes avec le souci d'adapter les documents d'urbanisme lorsqu'il est besoin de recourir à une déclaration de projet dont le contenu serait incompatible avec les dispositions d'un SCOT ou d'un PLU.

Article 58 quinquès

Prorogation du régime des plans de sauvegarde et de mise en valeur antérieurs à la loi « SRU »

Adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, cet article tend à proroger jusqu'à la parution des décrets d'application de la loi «SRU » le régime applicable aux plans de sauvegarde et de mise en valeur qui a été modifié par cette loi.

L'article 26 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a modifié le régime juridique des plans de sauvegarde et de mise en valeur.

Or, selon les explications de M. Patrick Rimbart, rapporteur de cette loi devant l'Assemblée nationale, certains plans de sauvegarde et de mise en valeur ont été soumis à concertation avant la publication de cette loi, sans pour autant être entrés en vigueur. De ce fait même, il serait nécessaire de recommencer la procédure de concertation après la parution des décrets d'application de l'article 26 de la loi « SRU ». C'est pourquoi l'article 58 quinquès prévoit que les plans de sauvegarde et de mise en valeur demeurent soumis aux dispositions des articles 123-1 et suivants et L.313-1 et suivants du code de l'urbanisme, antérieures à la loi du 13 décembre 2001, jusqu'à la publication du décret d'application de l'article 26 de la loi « SRU » et, au plus tard, un an après la publication de la loi relative à la démocratie de proximité.

Sans méconnaître l'intérêt des dispositions qui tendent à assurer une « transition » entre l'ancien et le nouveau régime, votre rapporteur constate que du fait de la précipitation dans laquelle le projet de loi « SRU » a été discuté, il est nécessaire d'y apporter, moins d'un an après sa publication, de nombreuses modifications.

Il se demande, en outre, si la disposition proposée répond au principe d'intelligibilité d'un texte législatif en faisant application d'une version antérieure à celle actuellement en vigueur et donc difficilement accessible ?...

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des articles du présent projet de loi qu'elle a examinés et qui sont ainsi amendés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 12 TER

Rédiger comme suit cet article :

I. Le deuxième et le troisième alinéas de l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« Ce comité comprend une majorité de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, ainsi que des représentants des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles, et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif.

« Il constitue en son sein une commission permanente, composée d'une majorité de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui élit son président.

« Il est coprésidé par le représentant de l'Etat désigné pour assurer la coordination dans le massif et par le président de la commission permanente.

ARTICLE 43 A

Rédiger le deuxième alinéa du texte proposé par le 3° de cet article pour le 9° de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales comme suit :

« Le montant total des dotations ou des souscriptions versées par une ou plusieurs régions ne peut excéder 50 % du montant total du fonds. »

ARTICLE 43 B

Rédiger comme suit cet article :

I. - Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, afin de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le développement des ports. Elle est close au 31 décembre 2006.

II. - Dans le cadre de cette expérimentation, l'Etat transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande ses compétences pour aménager, entretenir et exploiter les ports d'intérêt national. Il reste compétent pour l'exercice de la police portuaire et la mise en oeuvre des dispositions du livre V du code des ports maritimes.

L'Etat et la collectivité territoriale ayant opté pour l'expérimentation déterminent conjointement les ports concernés et leur périmètre. Ils signent, le cas échéant après un audit financé à parité, une convention définissant les conditions du transfert des crédits correspondant au transfert de charges et de mise à disposition, à titre gracieux des biens et des personnels de l'Etat. Cette convention prévoit également les adaptations nécessaires à l'application des livres Ier et II du code des ports maritimes.

La collectivité territoriale est subrogée dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers. Elle devient l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du ou des ports concernés. Dans ces ports, les concessions arrivant à échéance pendant la durée de l'expérimentation sont prorogées jusqu'au 1^{er} juin 2007.

III. - Pendant la durée de l'expérimentation, les départements peuvent transférer aux régions qui en font la demande leurs compétences pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de ports de commerce ou de ports de pêche. Une convention délimite les ports concernés, détermine les modalités du transfert de compétences et prévoit le versement à la région du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation au titre des ports maritimes de commerce et de pêche en application de l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales.

IV. - Avant le 30 juin 2006, un rapport dressant le bilan de l'expérimentation est établi par l'Etat et les collectivités territoriales intéressées. Il est présenté par le Gouvernement au Parlement.

V. - Au cinquième alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les mots : « et qui sont affectés exclusivement à la plaisance » sont remplacés par les mots : « et dont l'activité dominante est la plaisance. »

ARTICLE 43 C

Rédiger comme suit cet article :

I. - Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, afin de renforcer le rôle des collectivités dans le développement des aérodromes. Elle est close au 31 décembre 2006.

II. - Dans le cadre de cette expérimentation, l'Etat transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande ses compétences pour aménager, entretenir et exploiter les aérodromes civils. Sont toutefois exclus de ce transfert les aérodromes dont les biens ont été mis à la disposition d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un Syndicat mixte avant la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation.

L'Etat et la collectivité territoriale ayant opté pour l'expérimentation déterminent conjointement les aérodromes concernés. Ils signent, le cas échéant après un audit financé à parité, une convention définissant les conditions du transfert des crédits correspondant au transfert de charges et de mise à disposition, à titre gracieux, des biens et des personnels de l'Etat. Sont exclus de cette mise à disposition les biens réservés à l'Etat pour les besoins de la défense nationale, de la police et de la sécurité de la circulation aérienne. La convention prévoit également les conditions d'application de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile.

La collectivité territoriale est subrogée dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers. Elle devient l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du ou des aérodromes concernés. Dans ces aérodromes, les concessions arrivant à échéance pendant la durée de l'expérimentation sont prorogées jusqu'au 1^{er} juin 2007.

III. - Avant le 30 juin 2006, un rapport dressant le bilan de l'expérimentation est établi par l'Etat et les collectivités territoriales intéressées. Il est présenté par le Gouvernement au Parlement.

ARTICLE 43 G

Après le A du I de cet article, insérer un paragraphe A bis ainsi rédigé :

A bis : Dans le deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 222-2, après les mots : « transmis pour avis » sont insérés les mots « aux communes ou à leurs groupements compétents pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale. »

ARTICLE 43 G

Rédiger comme suit le C du I de cet article :

L'article L. 222-3 est ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de la présente section, notamment les conditions dans lesquelles le préfet élabore ou révisé le plan régional pour la qualité de l'air, lorsque après avoir été invité à y procéder, le conseil régional ne l'a pas adopté dans un délai de dix-huit mois. »

ARTICLE 43 G

Remplacer le texte proposé par le A du II de cet article pour le premier alinéa de l'article L.332-2 du code de l'environnement par trois alinéas ainsi rédigés :

« Art. L. 332-2. - La décision de classement d'une réserve naturelle régionale est prononcée par délibération du conseil régional.

« Pour assurer la mise en oeuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une obligation internationale, la décision de classement d'une réserve naturelle nationale est prononcée par décret.

« Dans les deux cas, la décision intervient après consultation de toutes les collectivités locales intéressées, et, dans les zones de montagne, des comités de massif.

ARTICLE 43 G

Rédiger comme suit le B du II de cet article :

B. - Dans l'avant-dernière phrase de l'article L. 332-6, les mots :

« arrêté préfectoral »

sont remplacés par les mots :

« décision du président du conseil régional ou arrêté préfectoral, selon les cas,

ARTICLE 43 G

Rédiger comme suit le D du II de cet article :

D. - Le premier alinéa de l'article L. 332-10 est ainsi rédigé :

« Art. L. 332-10. - Le déclassement total ou partiel d'un territoire classé en réserve naturelle est prononcé après enquête publique, par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'il s'agit d'une réserve naturelle nationale, ou par délibération du conseil régional, lorsqu'il s'agit d'une réserve naturelle régionale.

ARTICLE 43 G

Rédiger comme suit le texte proposé par le F du II de cet article pour le second alinéa de l'article L. 332-13

« Une servitude ne peut être établie, par convention dans une réserve naturelle, qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans la région ou, lorsqu'il a pris la décision de classement, du conseil régional. »

ARTICLE 43 G

Rédiger comme suit le G du II de cet article :

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 332-4 remplacer :

« autorité administrative »

par les mots :

« autorité administrative compétente ».

II. - Procéder au même remplacement dans les articles L. 332-6 et L. 332-7.

ARTICLE 43 G

Après le G du II de cet article, introduire un H ainsi rédigé :

I. - L'article L. 332-9 est ainsi rédigé :

« Art. L. 332-9 - Les territoires classés en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du conseil régional, pour les réserves naturelles régionales ou du représentant de l'Etat dans la région, pour les réserves naturelles nationales.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de cette autorisation, notamment la consultation préalable des organismes compétents".

II. - Le premier alinéa de l'article L. 332-16 est ainsi rédigé :

« Art. L. 332-16. - Le conseil régional, pour les réserves naturelles régionales, ou le représentant de l'Etat dans la région, pour les réserves naturelles nationales, peut instituer des périmètres de protection autour de ces réserves.

ARTICLE 43 G

Supprimer le III de cet article.

ARTICLE 48

(article L. 110-1 du code de l'environnement)

Dans le texte proposé par cet article pour le 4° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, remplacer les mots :

à l'élaboration des décisions

par les mots :

au processus d'élaboration des projets

ARTICLE 49

(Article L. 121-1 du code de l'environnement)

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement, après les mots :

des projets d'aménagement ou d'équipement

insérer les mots :

d'intérêt national

ARTICLE 49

(Article L. 121-1 du code de l'environnement)

Remplacer le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement par deux alinéas ainsi rédigés:

« La participation du public est assurée pendant la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée en application des dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du présent code ou du chapitre Ier du titre Ier du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« En outre, la Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux.

ARTICLE 49

(Article L. 121-1 du code de l'environnement)

Après le cinquième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement, insérer un alinéa ainsi rédigé :

La commission nationale du débat public et les commissions particulières visées à l'article L. 121-8 ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis.

ARTICLE 49

(art. L. 121-3 du code de l'environnement)

Supprimer la seconde phrase du treizième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-3 du code de l'environnement.

ARTICLE 49

(art. L. 121-6 du code de l'environnement)

Rédiger comme suit la première phrase du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-6 à insérer dans le code de l'environnement.

« Les crédits nécessaires au fonctionnement de la commission nationale du débat public sont inscrits au budget général de l'Etat sur proposition du Premier ministre.

ARTICLE 49

(art. L. 121-6 du code de l'environnement)

Après le texte proposé par cet article pour l'article L. 121-6 à insérer dans le code de l'environnement, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. 121-6-1. - La commission nationale du débat public établit chaque année un rapport rendant compte de son activité. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public. »

ARTICLE 49

(art. L. 121-7 du code de l'environnement)

Dans le deuxième alinéa du I du texte proposé par cet article pour l'article L.121-7 à insérer dans le code de l'environnement, supprimer les mots :

à défaut,

ARTICLE 49

(art. L. 121-7 du code de l'environnement)

Rédiger comme suit le premier alinéa du II du texte proposé par cet article pour l'article L.121-7 à insérer dans le code de l'environnement.

« En outre, la commission nationale du débat public peut être saisie d'une demande de débat portant sur des projets dont le coût prévisionnel est inférieur aux seuils fixés en application du I, mais qui excèdent des seuils ou répondent à des critères techniques fixés par décret en Conseil d'Etat. Ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et les caractéristiques essentielles."

ARTICLE 49

(art. L. 121-7 du code de l'environnement)

Dans la première phrase du deuxième alinéa du II du texte proposé par cet article pour l'article L.121-7 à insérer dans le code de l'environnement, remplacer les mots :

trois membres du Parlement

par les mots :

vingt députés ou vingt sénateurs

ARTICLE 49

(art. L. 121-7 du code de l'environnement)

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa du II du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-7 à insérer dans le code de l'environnement, remplacer les mots :

un conseil départemental

par les mots :

un conseil général, un conseil municipal

ARTICLE 49

(art. L. 121-7 du code de l'environnement)

Rédiger comme suit la dernière phrase du deuxième alinéa du II du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-7 à insérer dans le code de l'environnement.

La saisine de la commission doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle le projet est rendu public.

ARTICLE 49

(art. L. 121-7 du code de l'environnement)

Rédiger comme suit le dernier alinéa du II du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-7 à insérer dans le code de l'environnement :

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission nationale du débat public le dossier prévu au second alinéa du I ci-dessus. »

ARTICLE 49

(art. L. 121-8 du code de l'environnement)

Supprimer le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour le I de l'article L. 121-8 à insérer dans le code de l'environnement.

ARTICLE 49

(art. L. 121-8 du code de l'environnement)

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le II de l'article L. 121-8 à insérer dans le code de l'environnement, remplacer les mots :

un délai fixé par le décret visé à l'article L. 121-14

par les mots :

un délai de deux mois

ARTICLE 49

(art. L. 121-8 du code de l'environnement)

Rédiger comme suit la première phrase du III du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-8 à insérer dans le code de l'environnement :

« Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet.

ARTICLE 49

(art. L. 121-9 du code de l'environnement)

Supprimer le texte proposé par cet article pour l'article L. 121-9.

ARTICLE 49

(art. L. 121-10 du code de l'environnement)

Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-10 du code de l'environnement :

« La commission nationale du débat public établit et publie le calendrier du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois. Celle-ci peut toutefois être prolongée de deux mois par une décision motivée de la Commission.

ARTICLE 49

(art. L. 121-10 du code de l'environnement)

Rédiger comme suit la seconde phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article, pour l'article L. 121-10 à insérer dans le code de l'environnement :

Dans ce cas, le délai prévu à l'alinéa précédent, ne court qu'à compter de la date de réception du dossier complet par la commission.

ARTICLE 49

(art. L. 121-11 du code de l'environnement)

Rédiger comme suit la dernière phrase du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-11 à insérer dans le code de l'environnement.

Au-delà de ce délai, la commission ne peut décider de relancer la concertation avec le public, que si l'économie générale du projet est profondément modifiée.

ARTICLE 55 BIS

Supprimer cet article.

ARTICLE 55 TER

Supprimer cet article.

ARTICLE 57

Rédiger comme suit le cinquième alinéa (3.) du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 11-1-1 à insérer dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« 3. L'acte déclarant l'utilité publique expose les motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique de l'opération. Lorsque celle-ci est poursuivie au profit de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, l'acte indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique. »

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 58 BIS

Avant l'article 58 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 512-5 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Pour assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, fixe les règles générales et les prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises aux dispositions de la présente section. Ces règles et prescriptions, qui s'imposent de plein droit aux installations nouvelles, déterminent les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature susceptible d'intervenir ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation.

Des arrêtés interministériels, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées et des organisations professionnelles intéressées, peuvent préciser, en fonction des caractéristiques spécifiques des différentes catégories d'installations classées soumises à autorisation, les modalités d'application des règles et prescriptions mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que les délais et les conditions dans lesquels elles s'appliquent aux installations existantes.

Ces règles générales et prescriptions techniques peuvent faire l'objet d'adaptation aux circonstances locales par l'arrêté préfectoral d'autorisation »

ARTICLE 58 BIS

-I- Rédiger comme suit cet article :

Le 2° du I de l'article L. 514-6 du code de l'environnement est ainsi rédigé:

« 2° par les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements, en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts visés à l'article L. 511-1, dans un délai de six mois à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation ou de mise en service transmise par l'exploitant au préfet ».

-II- En conséquence, supprimer le II de l'article L. 514-6 du code de l'environnement.

ARTICLE 58 TER

Dans la première phrase du texte proposé par cet article, pour l'article L. 515-12 du code de l'environnement, après les mots :

sur l'emprise des sites de stockage

insérer les mots :

de déchets

ARTICLE 58 QUATER

Rédiger comme suit le 3° du I de cet article :

3° Dans le troisième alinéa (2°), après les mots :

« l'acte déclaratif d'utilité publique »

sont insérés les mots :

« ou, le cas échéant, la déclaration de projet »

ARTICLE 58 QUATER

Rédiger comme suite le 3° du II de cet article :

3° Dans le troisième alinéa (b) après les mots :

« l'acte déclaratif d'utilité publique »

sont insérés les mots :

« ou, le cas échéant, la déclaration de projet »