

N° 206

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 janvier 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au renforcement de la protection de l'environnement,

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoeye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türck, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 462 (1993-1994), 4, 2, 12 et T.A. 12 (1994-1995).

Deuxième lecture : 139 et 190 (1994-1995).

Assemblée nationale (10ème législ.) : Première lecture : 1588, 1722 et T.A. 307.

Environnement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE RECOURS À L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE AFIN D'ASSURER LA SÉCURITÉ DES POPULATIONS MENACÉES PAR CERTAINS RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES (CHAPITRE PREMIER DU TITRE II)	5
A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SENAT EN PREMIÈRE LECTURE SUR LA PROPOSITION DE SA COMMISSION DES LOIS	5
1. Le projet de loi initial : un dispositif à la fois inapplicable et contraire à la Constitution	5
2. Le dispositif adopté en première lecture par le Sénat sur la proposition de sa Commission des Lois	6
B. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE: L'ACCEPTATION DANS SON PRINCIPE DU DISPOSITIF DU SÉNAT. MAIS SOUS RÉSERVE DE CERTAINES MODIFICATIONS SUSCEPTIBLES D'EN COMPROMETTRE L'APPLICATION	8
C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : FACILITER LA MISE EN OEUVRE DE LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE AFIN DE SAUVEGARDER LES POPULATIONS MENACÉES	9
II. L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU (CHAPITRE III DU TITRE II)	13
III. LES ARTICLES 42 TER ET 42 QUATER NOUVEAUX INTRODUITS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE RELATIFS AUX DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC	14
A. L'ARTICLE 42 TER (NOUVEAU)	15
B. L'ARTICLE 42 QUATER (NOUVEAU)	17
C. LES TROIS AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT APRÈS L'ARTICLE 42 ET AUX ARTICLES 42 TER ET 42 QUATER NOUVEAUX ...	18
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS ..	19

Mesdames, Messieurs,

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement (n° 139 (1994-1995)), votre Commission des Lois a tenu à exprimer son avis sur le Titre II relatif à la prévention des risques naturels, plus spécialement son Chapitre Premier relatif aux mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs, savoir les risques de mouvements de terrains, d'avalanches et de crues, les dispositions de ce chapitre posant de délicats problèmes de droit, et même, pour certains, d'ordre constitutionnel.

A l'initiative de sa Commission des Lois, le Sénat a profondément modifié ce chapitre permettant à l'Etat, dans le strict respect de la Constitution, d'imposer, afin d'assurer leur sécurité, le déplacement des populations menacées. Il a en effet substitué au pouvoir de police spécial prévu par le projet de loi initial, -plus que discutable notamment au plan constitutionnel-, un nouveau cas de possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique, sous réserve d'une adaptation des règles de détermination des indemnités afin d'assurer une indemnisation néanmoins équitable aux propriétaires de biens dépréciés du fait de l'existence du risque.

L'Assemblée nationale a accepté dans leur principe les modifications ainsi apportées par le Sénat. Elles sont même apparues *«particulièrement pertinentes»* au rapporteur de la Commission de production et des échanges, M. Jacques Vernier. L'Assemblée Nationale n'en a pas moins assorti le texte du Sénat d'un certain nombre de modifications susceptibles d'en compliquer l'application au point de le rendre

pratiquement inutilisable, sinon même d'en altérer la substance.

C'est pourquoi votre Commission des Lois tient à émettre à nouveau son avis, en deuxième lecture, sur ce chapitre Premier du Titre II.

Votre Commission des Lois n'en a pas pour autant jugé nécessaire de présenter de nouvelles observations sur le chapitre II de ce même titre II du projet de loi relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, qui n'avait fait l'objet de sa part, en première lecture, que de propositions d'amendements d'ordre purement technique.

Au chapitre III du titre II du projet de loi, relatif à l'entretien régulier des cours d'eau, votre Commission des Lois vous soumettra en revanche son appréciation sur l'article 21 bis.

Enfin, votre Commission des Lois s'est saisie de deux articles nouveaux insérés par l'Assemblée nationale, les articles 42 ter et 42 quater qui, modifiant la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, concernent l'ensemble des conventions de délégation de service public et sont, -de ce fait et pour reprendre les termes figurant habituellement dans les décisions du Conseil constitutionnel-, dépourvus «de tout lien avec le texte en discussion».

*

* *

I. LE RECOURS À L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE AFIN D'ASSURER LA SÉCURITÉ DES POPULATIONS MENACÉES PAR CERTAINS RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES (CHAPITRE PREMIER DU TITRE II)

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE SUR LA PROPOSITION DE SA COMMISSION DES LOIS

1. Le projet de loi initial : un dispositif à la fois inapplicable et contraire à la Constitution

Dans certains cas exceptionnels, tel celui du village de la Séchilienne, dans le département de l'Isère, menacé par l'éboulement prévisible d'une falaise, ou, en région Ile-de-France, celui du massif de l'Hautil, du fait des dangers résultant de l'existence d'anciennes carrières de gypse, les seuls moyens de sauvegarder la sécurité publique s'avèrent être l'interdiction de toute occupation humaine des zones menacées, et, pour assurer l'effectivité de cette interdiction, la démolition des bâtiments.

Le dispositif du projet de loi initial était apparu à votre commission des Lois irréaliste, inapplicable et contraire à la Constitution.

Irréaliste et inapplicable parce que la mise en oeuvre du nouveau pouvoir de police spécial, institué en faveur de l'Etat, était subordonnée à la réalisation conjointe de six conditions cumulatives, pour certaines particulièrement complexes, dont l'interprétation n'aurait pas manqué de susciter un abondant contentieux.

Contraire à la Constitution car l'application des mesures prévues au titre de ce pouvoir de police aboutissait à vider de son contenu le droit de propriété, les propriétaires étant privés de la possibilité d'accéder à leurs terrains et d'occuper les bâtiments construits sur ces terrains, le cas échéant d'ailleurs démolis par l'Etat. Il s'agissait là d'une véritable expropriation, même si le projet de loi se refusait bien entendu à employer ce terme.

Votre Commission des Lois avait même dû constater que les modalités d'indemnisation prévues étaient trois fois contraires à la Constitution.

D'abord parce que contraires aux dispositions de l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui est reconnue par le Conseil constitutionnel comme partie intégrante du « bloc de constitutionnalité ». L'indemnisation prévue n'était en effet pas « juste » au sens de la Déclaration des droits de l'homme, notamment dans la mesure où l'indemnisation des propriétaires des terrains sur lesquels aucun bâtiment n'avait été construit n'était même pas envisagée alors que ces terrains n'en seraient pourtant pas moins devenus inutilisables par leurs propriétaires qui n'y auraient même plus eu accès.

Ensuite parce que le projet de loi méconnaissait ce principe fondamental reconnu par les lois de la République, — comme tel de valeur constitutionnelle —, selon lequel la fixation définitive du montant de l'indemnité en matière d'expropriation ressort de la compétence du juge judiciaire, et non du juge administratif.

Enfin parce que les modalités du prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à l'assurance contre le risque de catastrophes naturelles, institué par le projet de loi en vue de financer le dispositif, n'étaient pas définies avec suffisamment de précision alors que l'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe les règles concernant : ... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ».

2. Le dispositif adopté en première lecture par le Sénat sur la proposition de sa Commission des Lois

L'ensemble de ces arguments avait conduit votre Commission des Lois à refuser de proposer au Sénat d'adopter en l'état le projet de loi initial, sans pour autant renoncer à résoudre le problème posé dont elle ne contestait pas l'acuité, dès lors que des vies humaines se trouvent menacées. Elle avait en effet constaté que le Droit existant comporte déjà une procédure entourée de toutes les garanties nécessaires et dont l'application donnerait à l'Etat les moyens de parvenir au but recherché : la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Sur la proposition de sa Commission des Lois, le Sénat avait donc décidé d'adopter une nouvelle rédaction de l'article 10 du projet de loi, tendant à ouvrir un nouveau cas

d'utilité publique justifiant l'expropriation : le cas où doivent être sauvegardées des vies humaines gravement menacées par un risque prévisible de mouvements de terrains, d'avalanches ou de crues que le Gouvernement et la Commission saisie au fond, contre l'avis de la Commission des lois, ont cru devoir qualifier de «*torrentielles*».

Toutefois, afin d'assurer une indemnisation équitable aux propriétaires de biens dont la valeur est fortement dépréciée par l'existence d'un tel risque, le Sénat avait prévu, toujours sur la proposition de sa Commission des Lois, qu'il ne serait pas tenu compte de l'existence de ce risque pour la détermination du montant des indemnités d'expropriation.

Quant au financement de ces indemnités, le Sénat avait admis qu'il soit assuré, comme le prévoyait le projet de loi initial, par un fonds alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles, relatives à l'assurance contre le risque de catastrophes naturelles.

En effet, l'excédent de ce régime d'assurance, mis en place en 1982 et délibérément conçu pour permettre la constitution de réserves importantes, destinées à l'indemnisation des grandes catastrophes, apparaissait au Gouvernement et à la Commission saisie au fond, comme encore suffisamment élevé pour permettre d'envisager un tel prélèvement.

Conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, le Sénat, dans une nouvelle rédaction de l'article 11 du projet de loi, avait pourtant, sur la proposition de sa Commission des Lois, défini avec précision le taux –fixé à 2,5 %– et les modalités du recouvrement –identiques à celles de la taxe sur les conventions d'assurance– de la nouvelle imposition ainsi créée.

Toujours sur la proposition de sa Commission des Lois, le Sénat avait également prévu la possibilité pour l'Etat d'accorder des avances au fonds afin de lui permettre, sans attendre le recouvrement de tous les prélèvements nécessaires, d'une part d'assurer le versement de la totalité des indemnités correspondant aux expropriations décidées et d'autre part de pouvoir faire face à des situations d'urgence. Il avait en outre précisé que la gestion du fonds serait confiée à la Caisse centrale de réassurance et que les frais exposés pour cette gestion seraient imputés sur le fonds.

Enfin, le Sénat avait adopté pour l'article 12 une nouvelle rédaction proposée par sa Commission des Lois, afin de prévoir la

présentation au Parlement d'un rapport annuel sur la gestion du fonds, rapport destiné à assurer l'information de la représentation nationale sur l'utilisation du prélèvement et sur les expropriations réalisées.

**B. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :
L'ACCEPTATION DANS SON PRINCIPE DU DISPOSITIF DU SÉNAT.
MAIS SOUS RÉSERVE DE CERTAINES MODIFICATIONS
SUSCEPTIBLES D'EN COMPROMETTRE L'APPLICATION**

Suivant la proposition de sa Commission de la Production et des Echanges, l'Assemblée Nationale a accepté le principe du recours à la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

M. Jacques Vernier, Rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale, a en effet approuvé la substitution de l'expropriation pour cause d'utilité publique au pouvoir de police spécial initialement prévu par le projet de loi pour permettre à l'Etat d'imposer le déplacement des populations menacées par certains risques naturels majeurs.

Les modifications proposées par le Sénat lui sont apparues *«particulièrement pertinentes»* et, selon les termes mêmes de son rapport, *«d'une part, elles évitent de créer un régime de police spécial dont l'utilité n'est pas avérée ; d'autre part, elles prévoient une double dérogation au régime classique de l'expropriation, concernant la fixation du montant des indemnités ainsi que la mise en oeuvre éventuelle de la procédure d'urgence en cas de nécessité»*.

La Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée nationale s'est donc ralliée à cette nouvelle rédaction, qui, selon son rapporteur, *«a le mérite de la clarté et de la simplicité»*.

L'Assemblée nationale a toutefois apporté au dispositif adopté par le Sénat un certain nombre de modifications dont la plupart sont hélas susceptibles d'en compliquer l'application, au point de le rendre inutilisable, sinon même d'en dénaturer l'objet.

C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : FACILITER LA MISE EN OEUVRE DE LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE AFIN DE SAUVEGARDER LES POPULATIONS MENACÉES

Dans le droit fil des délibérations du Sénat en première lecture, votre Commission des Lois vous propose de ne pas retenir celles des modifications de l'Assemblée Nationale qui seraient de nature à compromettre l'application du dispositif adopté par le Sénat.

1°) A l'article 10, l'Assemblée Nationale a restreint le champ d'application du dispositif en précisant que le risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles, devrait menacer non seulement gravement mais encore *« inéluctablement »* les vies humaines. Comme il est manifestement impossible de prétendre pouvoir affirmer avec certitude le caractère *« inéluctable »* d'un risque, cette condition supplémentaire va générer un abondant contentieux, de nature à retarder le cours de l'expropriation. Votre Commission des Lois vous propose donc de la supprimer.

L'Assemblée nationale a également réintroduit une condition supplémentaire analogue à l'une de celles initialement prévues par le projet de loi, et supprimées par le Sénat, à savoir *« que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités prévues par l'expropriation »*. Là encore, cette condition supplémentaire ne peut être que source de contentieux car, pour pouvoir apprécier le caractère plus coûteux des autres moyens de sauvegarde et de protection des populations, il faudrait d'une part, avoir procédé à une évaluation préalable des coûts des mesures d'expropriation prévues et, d'autre part, non seulement avoir établi la liste de toutes les autres solutions envisageables mais avoir déterminé avec précision le coût de chacune d'entre elles. Votre Commission des Lois vous propose donc un amendement tendant à supprimer cette condition supplémentaire.

Enfin, l'Assemblée nationale a entendu préciser que les indemnités seraient *« destinées à remplacer les biens expropriés »*. En dépit de l'opposition de la Commission des Lois saisie pour avis, qui avait fait observer que la *« valeur de remplacement »* constituait une notion entièrement nouvelle qui n'existait pas dans le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et était impossible à définir, le Sénat avait, pour sa part, spécifié que le montant des

indemnités devait *« couvrir la valeur de remplacement des biens expropriés »*.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale conduit à modifier la nature juridique de l'indemnité allouée laquelle deviendrait ainsi une indemnité de remplacement des biens expropriés et non plus une indemnité d'expropriation destinée, selon les termes mêmes de l'article L. 13-13 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à couvrir *« l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation »*. Par souci de cohérence avec le droit commun de l'expropriation, votre Commission des Lois vous propose donc un amendement tendant à supprimer la mention selon laquelle l'indemnité versée par le fonds serait *« destinée à remplacer les biens expropriés »*.

Elle le fait d'autant plus volontiers qu'elle rappelle à nouveau que le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que les indemnités allouées comprennent non seulement une indemnité principale, correspondant à l'évaluation de la valeur du bien exproprié, mais également des indemnités accessoires qui ont pour objet de réparer les préjudices résultant de l'expropriation, autres que la perte de valeur du bien. En particulier, l'indemnité de remploi est destinée à couvrir les frais de tous ordres normalement exposés pour l'acquisition de biens de même nature moyennant un prix égal au montant de l'indemnité principale.

L'Assemblée nationale a enfin ajouté un alinéa supplémentaire afin de préciser qu'en cas d'expropriation, l'interdiction d'accès et les mesures destinées à empêcher toute occupation seraient en tant que de besoin prescrites et mises en oeuvre par le représentant de l'Etat dans le département. Cette précision apparaît manifestement inutile. L'Etat en étant alors en effet devenu propriétaire, les terrains concernés feront partie de son domaine privé. Son représentant aura donc toute faculté pour prendre les mesures d'interdiction nécessaires, sans qu'il soit besoin de le spécifier dans le texte de la loi. Votre Commission des Lois vous propose donc un amendement tendant à supprimer cette précision.

2°) Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction de l'article 10 bis qui avait été introduit par le Sénat — en dépit de l'opposition de votre Commission des Lois saisie pour avis — afin de prévenir toute spéculation en vue d'obtenir des indemnités de la part de personnes *« ayant délibérément choisi de négliger le risque naturel de la zone concernée »*. La nouvelle rédaction retenue par l'Assemblée nationale a le mérite d'être beaucoup plus précise que celle qui avait été adoptée par le Sénat. Elle dispose que : *« Les acquisitions d'immeubles, les aménagements ou améliorations de*

toute nature ne donnent lieu à aucune indemnité ou donnent lieu à une indemnité réduite si, en raison de l'époque à laquelle ils ont eu lieu, il apparaît qu'ils ont été faits dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée...».

Cependant, ainsi que l'avait fait observer en première lecture votre Commission des Lois saisie pour avis, le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique contient déjà une disposition analogue. En effet, son article L. 13-14 prévoit que ne donnent lieu à aucune indemnité les améliorations de toute nature faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée. L'éventualité d'améliorations ou d'aménagements apportés aux biens en vue d'obtenir une indemnité plus élevée est donc déjà couverte par le droit actuel.

Quant à l'éventualité d'une acquisition d'immeuble qui serait effectuée dans un but spéculatif, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale n'apparaît pas pertinente. En effet, l'acquisition ne pourrait en tout état de cause être faite en vue «*d'obtenir une indemnité plus élevée*» puisque cette acquisition ne saurait avoir pour conséquence une augmentation du montant de l'indemnité versée en cas d'expropriation.

Les dispositions du droit commun de l'expropriation pour cause d'utilité publique lui apparaissant suffisantes, votre Commission des Lois vous propose donc un amendement tendant à supprimer l'article 10 bis.

3°) A l'article 11, relatif au financement du dispositif, l'Assemblée nationale a alourdi les charges du fonds en prévoyant qu'il serait chargé de financer, non seulement les indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article 10, mais également «*les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future*».

Cette extension risque de détourner le fonds de son objet initial et de disperser ses ressources, par définition limitées. Votre Commission des Lois vous propose donc de revenir, sur ce point, à la rédaction adoptée en première lecture par le Sénat.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a par ailleurs entendu substituer à la notion de «*prélèvement*» sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, celle de «*contribution*» assise sur ces primes ou cotisations. Elle a en même temps précisé que cette contribution s'appliquerait aux primes ou cotisations émises dans un délai de six semaines après promulgation de la loi et que, pour ce qui concerne les entreprises d'assurance établies à l'étranger, elle serait versée par leur représentant fiscal en

France, mentionné à l'article 1004 bis du code général des impôts et responsable du paiement de la taxe sur les conventions d'assurance.

Faute de disposer d'aucune explication justifiant la substitution du terme « contribution » au terme « prélèvement », votre Commission des Lois vous propose de reprendre la notion de « prélèvement » que le Sénat avait retenue en première lecture.

Ce prélèvement constitue d'ailleurs bien, au sens de l'article 34 de la Constitution, une imposition. Son assiette, son taux et les modalités de son recouvrement relèvent du domaine de la loi. Il n'en constitue pas pour autant une recette de l'Etat, puisque son produit est affecté à un fonds géré par la Caisse centrale de réassurance qui est dotée d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat.

Les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, et en particulier de son article 18, qui pose le principe de l'interdiction de l'affectation d'une recette à une dépense, ne sont donc pas applicables à ce prélèvement.

Le Conseil constitutionnel a en effet précisé, dans sa décision n° 82-140 DC du 28 juin 1982, à propos de la contribution à la charge des entreprises d'assurance instituée pour alimenter le fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction, géré par la Caisse centrale de réassurance, *« que les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fixent les règles d'affectation des seules recettes de l'Etat »* et que *« dès lors, s'agissant d'une contribution qui, ainsi qu'il vient d'être dit, n'est pas affectée à l'Etat, elles ne trouvent pas en l'espèce leur application »*.

Certes, la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit a transformé le Statut de la Caisse centrale de réassurance qui était, à l'époque de la décision précitée du Conseil constitutionnel, un Etablissement Public Industriel et Commercial, pour en faire une Société Anonyme.

Le raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel à propos d'une imposition affectée à un Etablissement Public Industriel et Commercial reste toutefois valable pour une imposition affectée à une société anonyme, car cette imposition ne constitue pas davantage que la précédente une recette de l'Etat.

4°) Enfin, l'Assemblée nationale a introduit, après l'article 11, un article additionnel tendant à interdire à compter de la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation réalisée en application de l'article 10, la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation administrative

susceptible d'augmenter la valeur des biens à exproprier, la sanction de cette interdiction étant l'obligation faite à la personne morale de droit public au nom de laquelle le permis ou l'autorisation a été délivré (c'est-à-dire l'Etat ou la Commune, selon les cas) de rembourser au fonds le coût de l'expropriation des biens ayant fait l'objet de ce permis ou de cette autorisation.

Votre Commission des Lois avait songé à limiter cette obligation de remboursement à la seule part des indemnités correspondant à l'augmentation de la valeur des biens expropriés résultant de la délivrance du permis ou de l'autorisation. Elle vous propose finalement d'adopter conforme l'obligation de remboursement votée par l'Assemblée nationale. Une telle sanction, certes drastique, ne pourra qu'inciter les personnes morales de droit public à la plus grande prudence dans ce domaine.

*

* *

II. L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU (CHAPITRE III DU TITRE II)

Les dispositions relatives à l'entretien des cours d'eau sont regroupées dans le chapitre III du titre II du projet de loi.

La principale modification apportée par l'Assemblée Nationale concerne l'article 21bis, lequel, dans le texte du Sénat, permettait au représentant de l'Etat, de réglementer, voire d'*interdire* sur les cours d'eau ou parties de cours d'eau non domaniaux la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés ou la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques si elle risquait de porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Souhaitant privilégier la concertation, l'Assemblée nationale, - sur la proposition du Gouvernement-, a remplacé la faculté d'*interdire* lesdites activités pas celle de les *suspendre*.

Soucieuse d'empêcher les graves inconvénients qui peuvent résulter de certaines pratiques sur ces cours d'eau, votre Commission des Lois vous propose un amendement qui rétablit pour le représentant de l'Etat la faculté de les *interdire*.

Le préfet pourra donc, selon le cas, réglementer, suspendre ou interdire les pratiques en cause.

*

* *

III. LES ARTICLES 42 TER ET 42 QUATER NOUVEAUX INTRODUITS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE RELATIFS AUX DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté définitivement, le 23 décembre dernier, une proposition de loi relative aux marchés publics et délégations de service public qui avait pour objectif d'assurer une plus grande transparence des délégations et de renforcer les contrôles existants.

Cette proposition de loi faisait partie d'un lot de cinq propositions de loi dont M. Mazeaud, Président de la Commission des Lois à l'Assemblée nationale, avait cru devoir prendre l'initiative. Le Conseil constitutionnel devant statuer sur la conformité à la Constitution des deux propositions de loi organiques, M. Edouard Balladur a pris l'heureuse initiative de lui déférer les trois propositions de loi qui n'ont pas le caractère organique parmi lesquelles la proposition de loi en cause.

Or, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi dont l'objet est pourtant bien limité au renforcement de la protection de l'environnement, l'Assemblée nationale a cru devoir adopter deux dispositions de portée générale relatives aux délégations de service public. Elles ont été insérées dans le projet de loi à la suite de deux amendements présentés par M. Ambroise Guellec puis retirés par leur auteur mais repris par M. Jean-Pierre Brard.

Il n'est pas inutile de rappeler les conditions dans lesquelles ces deux amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale. Avant d'être retirés par leur auteur, ils avaient fait l'objet d'un avis défavorable de la part tant du Gouvernement que de la Commission de la production et des échanges qui, sans pour autant s'y opposer sur le fond, ont l'un et l'autre souhaité que ces questions soient discutées dans le cadre de la proposition de loi sur les marchés publics et délégations de service public. Ils ont été, en définitive, adoptés

après que le rapporteur eut indiqué qu'il les voterait à titre personnel.

Les dispositions constituent les *articles 42 ter (nouveau) et 42 quater (nouveau)* du projet de loi et tendent à modifier la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique dans celles de ses dispositions relatives aux délégations de service public qui concernent, d'une part, la durée des délégations et, d'autre part, le versement de droits d'entrée à l'autorité délégante.

A. L'ARTICLE 42 TER (NOUVEAU)

Cet article 42 ter (nouveau) modifie l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 précitée afin de limiter à *vingt ans* la durée des conventions de délégation de service public.

Or l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 prévoit que les conventions de délégations doivent être limitées dans leur durée en fonction des prestations demandées au délégataire : lorsque les installations sont à la charge du délégataire, cette durée est déterminée selon la nature et le montant de l'investissement à réaliser mais ne peut dépasser la durée normale de l'amortissement. Les conditions de prolongation des conventions sont, par ailleurs, strictement encadrées.

L'argumentation présentée à l'appui de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale a consisté à préciser qu'il s'agissait d'*éviter que soient retenues des durées contractuelles excessives dans les conventions de délégation de service public, notamment les conventions relatives aux concessions.*

La non conformité à la Constitution de cet article 42 ter est évidente, que ce soit au plan de la procédure, que ce soit sur le fond.

Pour ce qui est de la procédure, cet article 42 ter concernent toute les délégations de service public. Son objet dépasse donc largement le champ d'application du projet de loi qui, lui, est limité au *renforcement de la protection de l'environnement*. Force est donc bien de reconnaître que, conformément à la jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel, cet article 42 ter est sans lien avec le texte en discussion.

Pour ce qui est du fond, l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 fixe déjà comme ci-dessus rappelé des règles précises

quant à la durée des délégations de service public et aux conditions de leur prolongation. La définition d'une durée maximale de *vingt ans* est incompatible avec ces règles qui prévoient la prise en compte des prestations demandées au délégataire et, -lorsque les installations sont à la charge de ce dernier-, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser, la convention, dans ce cas, ne pouvant dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en oeuvre.

Or lorsqu'il a eu à examiner les dispositions de la loi du 29 janvier 1993, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 92-316 en date du 20 janvier 1993, a bien précisé que les collectivités concernées devaient conserver une marge d'appréciation suffisante pour la négociation des contrats dans chaque cas d'espèce. Il a, en outre, expressément prohibé l'édition par l'autorité réglementaire de règles de portée générale fixant la durée normale d'amortissement.

Selon le texte même de cette décision, le Conseil a considéré *«qu'il est loisible au Législateur, pour atteindre les objectifs de transparence et de concurrence qu'il s'assigne, de proscrire la conclusion de contrats de délégation de service public à durée indéterminée et d'indiquer que la durée des conventions doit tenir compte de la nature et du montant des investissements à réaliser par le délégataire ; que s'il a précisé à cette fin que la durée de la concession ne devait pas excéder la durée normale d'amortissement du bien, il a laissé ainsi sous le contrôle du juge une marge d'appréciation suffisante aux collectivités concernées pour la négociation des contrats dans chaque cas d'espèce, eu égard à la multiplicité des modes de calcul d'amortissement ainsi qu'à la diversité et à la complexité des installations susceptibles d'être concernées ; qu'en particulier, en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat, il n'entendait pas permettre à l'autorité réglementaire de définir par des règles de portée générale la durée normale d'amortissement, que sous réserve de cette interprétation, cette disposition n'est pas contraire à la Constitution»*.

De la même manière, le Conseil constitutionnel a entendu, face à la diversité des situations en cause, préserver la marge d'appréciation des collectivités locales en ce qui concerne les conditions de prolongation des conventions de délégation de service public.

Dans la même décision, il a en effet considéré que *«le Législateur a explicitement prévu que, pour des motifs d'intérêt général qui tiennent notamment à la continuité des services publics, des prolongations de conventions pouvaient être consenties dans la limite de la durée d'une année ; qu'il a également admis des prolongations en cas de travaux non prévus au contrat initial pris en charge par le délégataire à la demande du délégant, qui seraient de nature à*

modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation des prix manifestement excessive ; que cependant en imposant alors, par surcroît, en toutes circonstances que ces prolongations ne puissent augmenter de plus d'un tiers la durée initialement prévue sans égard à la diversité et à la complexité des situations susceptibles d'être ainsi affectées, le Législateur a imposé sans justification appropriée une contrainte excessive qui est de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités locales ; qu'ainsi doit être déclarée non conforme à la Constitution la dernière phrase du b) de l'article 40».

Pour toutes ces raisons de procédure et de fond, cet article 42 ter est contraire à la Constitution. Votre Commission des Lois s'étonne que, lors du débat à l'Assemblée nationale, ni le Gouvernement, ni la Commission n'ait demandé le rejet de cet amendement BRARD à l'évidence contraire à la Constitution. Pour sa part, votre commission vous demande d'adopter l'amendement de suppression de l'article 42 ter qu'elle vous propose.

B. L'ARTICLE 42 QUATER (NOUVEAU)

Cet article 42 quater modifie également l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 afin de prohiber le versement par le délégataire de droits d'entrée à la collectivité délégante.

Quant à la procédure, cet article appelle les mêmes observations de caractère constitutionnel que celles exposées ci-dessus pour l'article 42 ter dans la mesure où l'un comme l'autre sont dépourvus de tout lien avec le projet de loi. A ce seul titre, cet article 42 quater doit donc être supprimé, puisqu'adopté selon une procédure reconnue non conforme à la Constitution.

Quant au fond, l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 prévoit d'ores et déjà des règles destinées à prévenir tout abus. D'une part, le montant et le mode de calcul des droits d'entrée doivent être justifiés dans les conventions de délégation de service public. D'autre part, ces conventions ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prendrait à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation. A ce seul titre aussi, cet article 42 quater doit être supprimé puisqu'inutile.

Votre commission des Lois vous propose donc un amendement de suppression de l'article 42 quater.

**C. LES TROIS AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT
APRÈS L'ARTICLE 42 ET AUX ARTICLES 42 TER ET 42 QUATER
NOUVEAUX**

Proposant au Sénat la suppression des articles 42 ter et 42 quater, votre Commission des Lois ne peut que lui demander de repousser les trois amendements présentés par le Gouvernement qui précèdent ou portent sur ces articles ou concernent les délégations de service public, à savoir :

- l'amendement n° 9 qui prévoit un rapport annuel du maire sur le coût et la qualité du service public d'eau potable. Cet amendement est d'ailleurs inutile puisque satisfait par les articles 2 et 3 de la proposition de loi adoptée par les deux assemblées le 23 décembre dernier qui prévoient, —ce que le Gouvernement paraît oublier—, un rapport du délégataire à l'autorité délégante sur l'exécution de la délégation de service public et en organisent la publicité ;

- l'amendement n° 10 qui, d'une part, limite le champ d'application de l'article 42 ter aux domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets et, d'autre part, en précise le dispositif ;

- l'amendement n° 11 qui opère la même restriction à l'article 42 quater.

*

* *

C'est donc sous réserve de l'adoption des treize amendements qu'elle vous propose que votre Commission des Lois donne un avis favorable au présent projet de loi.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Art. 10

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

menace gravement

supprimer les mots :

et inéluctablement

Art. 10

A la fin du premier alinéa de cet article, supprimer les mots :

, sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités prévues par l'expropriation

Art. 10

Dans le troisième alinéa de cet article, après les mots :

pour la détermination du montant des indemnités

supprimer les mots :

destinées à remplacer les biens expropriés

Art. 10

Supprimer le quatrième alinéa de cet article.

Art. 10 bis

Supprimer cet article.

Art. 11

A la fin du premier alinéa de cet article, supprimer les mots :

ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future.

Art. 11

Dans la première phrase du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

une contribution assise sur les

par les mots :

un prélèvement sur le produit des

Art. 11

Au début de la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

Cette contribution sur les primes ou cotisations additionnelles émises dans un délai de six semaines après promulgation de la loi est versée

par les mots :

Ce prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles émises dans un délai de six semaines après promulgation de la loi est versé

Art. 11

Dans la première phrase du troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

de la contribution

par les mots :

de ce prélèvement

Art. 11

Au début de la seconde phrase du troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

La contribution est recouvrée

par les mots :

Le prélèvement est recouvré

Art. 21 bis

Dans le texte proposé par cet article pour compléter l'article 6 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, remplacer les mots :

réglementer ou suspendre

par les mots :

réglementer, suspendre ou interdire

Art. 42 ter

Supprimer cet article.

Art. 42 quater

Supprimer cet article.