



N° 3105

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2001.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES ⁽¹⁾ SUR LE TITRE IV DU PROJET DE LOI (n° 3089), *relatif à la démocratie de proximité*,

PAR M. PIERRE COHEN,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La *Commission de la production et des échanges* est composée de : M. André Lajoinie, *président* ; M. Jean-Paul Charié, M. Jean-Pierre Defontaine, M. Pierre Ducout, M. Jean Proriol, *vice-présidents* ; M. Christian Jacob, M. Pierre Micaux, M. Daniel Paul, M. Patrick Rimbart, *secrétaires* ; M. Jean-Pierre Abelin, M. Yvon Abiven, M. Jean-Claude Abrioux, M. Stéphane Alaize, M. Damien Alary, M. André Angot, M. François Asensi, M. Jean-Marie Aubron, M. Pierre Aubry, M. Jean Auclair, M. Jean-Pierre Balduyck, M. Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, M. Christian Bataille, M. Jean Besson, M. Gilbert Biessy, M. Claude Billard, M. Claude Birraux, M. Jean-Marie Bockel, M. Jean-Claude Bois, M. Daniel Boisserie, M. Maxime Bono, M. Franck Borotra, M. Christian Bourquin, M. Patrick Braouezec, M. François Brottes, M. Vincent Burroni, M. Alain Cacheux, M. Dominique Caillaud, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Jean Charroppin, M. Philippe Chaulet, M. Jean-Claude Chazal, M. Daniel Chevallier, M. Gilles Cocquempot, M. Pierre Cohen, M. Alain Cousin, M. Yves Coussain, M. Jean-Michel Couve, M. Jean-Claude Daniel, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Philippe Decaudin, Mme Monique Denise, M. Léonce Deprez, M. Jacques Desallangre, M. Éric Doligé, M. François Dosé, M. Marc Dumoulin, M. Dominique Dupilet, M. Philippe Duron, M. Jean-Claude Étienne, M. Alain Fabre-Pujol, M. Albert Facon, M. Alain Ferry, M. Jean-Jacques Filleul, M. Jacques Fleury, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Louis Fousseret, M. Roland Francisci, M. Claude Gaillard, M. Robert Galley, M. Claude Gatignol, M. André Godin, M. Alain Gouriou, M. Hubert Grimault, M. Michel Grégoire, M. Lucien Guichon, M. Gérard Hamel, M. Patrick Herr, M. Francis Hillmeyer, M. Claude Hoarau, M. Robert Honde, M. Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, M. Aimé Kergueris, M. Jean Launay, Mme Jacqueline Lazard, M. Thierry Lazaro, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Jacques Le Nay, M. Patrick Lemasle, M. Jean-Claude Lemoine, M. Jean-Claude Lenoir, M. Arnaud Lepercq, M. René Leroux, M. Jean-Claude Leroy, M. Roger Lestas, M. Félix Leyzour, M. Guy Malandain, M. Jean-Michel Marchand, M. Daniel Marcovitch, M. Didier Marie, M. Alain Marleix, M. Daniel Marsin, M. Philippe Martin, M. Jacques Masdeu-Arus, M. Marius Masse, M. Roland Metzinger, M. Roger Meï, M. Yvon Montané, M. Gabriel Montcharmont, M. Jean-Marie Morisset, M. Bernard Nayral, M. Jean-Marc Nudant, M. Jean-Paul Nunzi, M. Patrick Ollier, M. Joseph Parrenin, M. Paul Patriarche, M. Germinal Peiro, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, M. François Perrot, Mme Annette Peulvast-Bergeal, M. Serge Poignant, M. Bernard Pons, M. Jean Pontier, M. Jacques Péliassard, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, M. Jean-Luc Reitzer, M. Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, M. Jean Roatta, M. Jean-Claude Robert, M. Joël Sarlot, Mme Odile Saugues, M. François Sauvadet, M. Jean-Claude Thomas, M. Léon Vachet, M. Daniel Vachez, M. François Vannson, M. Michel Vergnier, M. Gérard Voisin, M. Roland Vuillaume.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
I.– AUDITION DE M. DANIEL VAILLANT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR	7
II.– EXAMEN DES ARTICLES	23
TITRE IV : DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DES GRANDS PROJETS	23
Chapitre 1 ^{er} : Concertation avec le public	23
<i>Article 48 : Élargissement de la définition du principe de participation</i>	23
<i>Article 49 (articles L. 121-1 à L. 121-14 du code de l'environnement) : Débat public</i>	25
<i>Chapitre 1^{er} du titre II du Livre 1^{er} du code de l'environnement : 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</i>	27
<i>Section 1 : Champ d'application et objet du débat public</i>	27
Article L. 121-1 du code de l'environnement : Nature et missions de la Commission nationale du débat public (CNDP)	27
Article L. 121-2 du code de l'environnement : Dérogations aux dispositions relatives au débat public	34
<i>Section 2 : Composition et fonctionnement de la Commission nationale du débat public</i>	35
Article L. 121-3 du code de l'environnement : Composition de la CNDP	35
Article L. 121-4 du code de l'environnement : Personnels de la CNDP	36
Article L. 121-5 du code de l'environnement : Incompatibilités	37
Article L. 121-6 (nouveau) du code de l'environnement : Fonctionnement de la CNDP	37
<i>Section 3 : Organisation du débat public</i>	38
Article L. 121-7 (nouveau) du code de l'environnement : Modalités de saisine de la CNDP	38
Article L. 121-8 (nouveau) du code de l'environnement : Suites données à la saisine de la CNDP	42
Article L. 121-9 (nouveau) du code de l'environnement : Saisine de la CNDP par les ministres	45
Article L. 121-10 (nouveau) du code de l'environnement : Durée maximale du débat public – bilan et compte rendu	46
Article L. 121-11 (nouveau) du code de l'environnement : Date d'ouverture de l'enquête publique	47
Article L. 121-12 (nouveau) du code de l'environnement : Décision prise par le maître d'ouvrage de poursuivre le projet	48

Article L. 121-13 (nouveau) du code de l'environnement : Forclusion du délai de recours à l'encontre d'irrégularités de la procédure de débat public	48
Article L. 121-14 (nouveau) du code de l'environnement : Décret en Conseil d'Etat	49
<i>Après l'article 49</i>	50
Chapitre II : Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales	50
<i>Article 50 : Concertation sur les projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages des collectivités locales</i>	51
<i>Article 51 : Concertation inter-administrative au sein de l'État ou de ses établissements publics</i>	54
<i>Article 52 : Abrogation de la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952</i>	55
<i>Après l'article 52</i>	55
Chapitre III : Procédure d'enquête publique	55
<i>Article 53 : Décentralisation de la décision d'ouverture des enquêtes publiques</i>	56
<i>Article 54 : Harmonisation des procédures de désignation et des pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête</i>	57
<i>Article 55 : Versement d'une provision pour la conduite de l'enquête publique</i>	58
<i>Après l'article 55</i>	58
Chapitre IV : Déclaration de projet et déclaration d'utilité publique	59
<i>Article 56 : Déclaration de projet non suivie d'une DUP</i>	59
Chapitre V (nouveau) du titre II du Livre I^{er} du code de l'environnement : Déclaration de projet	60
Article L. 125-1 (nouveau) du code de l'environnement : Objet et portée de la déclaration de projet	60
<i>Article 57 : Déclaration de projet suivie d'une DUP</i>	61
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 suivie d'une DUP	61
<i>Après l'article 57</i>	63
<i>Article additionnel après l'article 57 : Consentement exprès de la collectivité publique intéressée préalablement au classement d'un monument naturel ou d'un site</i>	63
<i>Article 58 : Décret en Conseil d'Etat</i>	64
<i>Après l'article 58</i>	64
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	65
ANNEXE : Loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes	71

MESDAMES, MESSIEURS,

Les exigences de nos concitoyens en termes de démocratisation de l'élaboration de décisions ayant un impact significatif sur leur environnement se sont accrues. Le temps des choix d'aménagement ou d'équipement effectués unilatéralement par les personnes publiques, au nom d'une utilité publique souverainement appréciée, est révolu. Sans aller jusqu'à la démocratie participative, il est aujourd'hui nécessaire de prendre en compte non seulement les aspirations à une meilleure information, mais aussi la demande sociale d'une participation formalisée du public à l'élaboration de choix stratégiques.

Un premier pas a été fait en ce sens avec l'adoption de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques. L'effort a été poursuivi avec la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui a notamment créé la Commission nationale du débat public.

Pourtant, les critiques ne cessent de s'élever à l'encontre des procédures d'appréciation de l'utilité publique des projets d'aménagement ou d'équipement : information lacunaire ou trop tardive, absence de participation effective au processus décisionnel, ou encore non prise en compte des contre-propositions qui ont pu être émises sont autant de griefs adressés au système actuel. Dans la plupart des cas, on ne peut que partager cette analyse.

Une refonte du dispositif existant est aujourd'hui nécessaire. Le Premier ministre en avait pris l'engagement dans sa déclaration de politique générale le 19 juin 1997. C'est l'objectif du titre IV du présent projet de loi, qui repose sur quatre piliers : élargir le champ du débat public qui doit avoir lieu le plus en amont possible des projets en garantissant son bon déroulement par l'intervention d'une autorité indépendante ; encourager la concertation entre l'Etat et les collectivités locales sur les projets d'ouvrages de ces dernières ; décentraliser la procédure d'ouverture d'enquête publique et réaffirmer les pouvoirs du commissaire enquêteur ; enfin, responsabiliser les maîtres d'ouvrages publics en leur permettant d'apprécier l'intérêt général qui s'attache à leurs projets par un acte dressant l'état de ces derniers à l'issue de l'enquête publique.

On ne peut que souscrire à ces orientations. Elles permettront d'améliorer la participation du public en amont de la réalisation des projets, établissant ainsi une frontière entre les débats portant sur l'opportunité des projets et les procédures ultérieures visant à en assurer la réalisation. Il s'agit de répondre aux exigences du public, mais également à une attente des maîtres d'ouvrage qui souhaitent une plus grande sécurité juridique du dispositif, afin d'éviter que leurs projets ne soient paralysés par la multiplication des contentieux.

Le projet de loi vise donc à concilier d'une part, l'intérêt général d'une plus grande participation de nos concitoyens aux choix qui ont des conséquences lourdes sur leur cadre de vie et d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ces projets. L'équilibre obtenu est dans l'ensemble satisfaisant, et devrait assurer une meilleure sécurité juridique.

Le nombre de débats publics devrait sensiblement augmenter, en raison de l'assouplissement des critères auxquels doivent répondre les projets pour pouvoir y donner lieu. Désormais, la Commission nationale du débat public devra être obligatoirement saisie des projets d'aménagement les plus importants ; les projets de moindre ampleur pourront donner lieu à une saisine facultative de la Commission. Les modalités de sa saisine sont en outre assouplies. Afin d'assurer à la Commission une autonomie et les moyens humains et financiers nécessaires pour garantir que le recours croissant à des débats publics se déroulera dans des conditions satisfaisantes, elle est en outre érigée en autorité administrative indépendante. Pour garantir la sécurité juridique des procédures ultérieures au débat public, il est enfin prévu que le maître d'ouvrage aura à prendre un acte à l'issue de ce débat, par lequel il indiquera les conditions de la poursuite de son projet.

La concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales est systématisée pour les projets d'ouvrages les plus importants de ces dernières, afin de prendre en compte l'ensemble des intérêts publics en cause, préalablement à la soumission de ces projets à enquête publique, ce qui permettra de réduire les risques de contentieux.

S'agissant des enquêtes publiques, leur procédure d'ouverture est décentralisée lorsqu'elles portent sur des projets locaux et les pouvoirs des commissaires enquêteurs sont harmonisés, afin d'éviter les risques de contentieux liés à la coexistence de deux régimes d'enquête.

Enfin, les maîtres d'ouvrage publics sont responsabilisés en ayant à apprécier par une déclaration de projet, à l'issue de l'enquête publique, le caractère d'intérêt général de leur projet, éventuellement modifié. Cette déclaration de projet permet en outre de combler les insuffisances souvent décriées en matière d'information du public après que l'enquête publique a eu lieu.

Le rapporteur pour avis souscrit pleinement aux dispositions de ce titre du projet de loi. Les modifications qui peuvent y être apportées sont pour l'essentiel purement formelles ; s'agissant du fond, il convient de préserver l'équilibre atteint par le projet de loi entre promotion de la participation du public et garantie d'une sécurité juridique pour les maîtres d'ouvrage.

EXAMEN EN COMMISSION

I.— AUDITION DE M. DANIEL VAILLANT, MINISTRE DE L'INTERIEUR

Lors de leur réunion conjointe du 5 juin 2001, la commission des lois et la commission de la production et des échanges ont entendu M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité (n° 3089).

M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, a indiqué que le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, constituait la première traduction législative de la nouvelle étape de la décentralisation, annoncée par le Premier ministre le 27 octobre 2001 à Lille.

Il a rappelé que les orientations de celle-ci avaient été précisées à plusieurs reprises et notamment lors du débat d'orientation générale sur la décentralisation, le 17 janvier 2001 à l'Assemblée nationale à l'occasion duquel nombre de députés se sont exprimés.

Indiquant qu'en octobre 1999, le Premier ministre avait confié à M. Pierre Mauroy, initiateur avec M. Gaston Defferre de la décentralisation, la présidence de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, il a rappelé que cette commission avait remis, le 17 octobre dernier, son rapport qui contient 154 propositions visant à approfondir la décentralisation pour la rendre plus légitime, plus efficace, plus solidaire, en un mot, plus citoyenne.

Il a analysé les six priorités dégagées par le Gouvernement ; elles consistent à rénover et moderniser les institutions locales, notamment par le renforcement de la coopération entre collectivités et par la réforme de certains modes de scrutins ; à poursuivre la clarification de l'exercice de leurs compétences par les collectivités locales ; à moderniser les finances locales, ce point devant faire l'objet d'un premier rapport, analysant les voies et moyens d'une réforme des finances locales, qui sera remis au Parlement à la fin de l'année ; à répondre aux attentes des agents de la fonction publique territoriale ; à faire progresser la déconcentration, inséparable d'une décentralisation réussie ; enfin, à approfondir la démocratie locale et mettre en œuvre les mesures susceptibles d'une part, d'aider les citoyens qui le souhaitent à assumer des responsabilités locales et, d'autre part, de mieux les associer aux décisions locales en réponse à l'exigence croissante de proximité.

Il a indiqué que le projet de loi s'inspirait des conclusions de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy et mettait également en œuvre la communication au Conseil des ministres du 27 septembre 2000 de Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur la réforme des enquêtes publiques.

Il a ajouté que le projet de loi prenait en outre en compte certaines des préoccupations exprimées par les principales associations d'élus locaux qui ont participé aux travaux de la Commission Mauroy, auxquelles un avant-projet de loi a été adressé il y a plusieurs semaines et qu'il s'inspirait également des échanges avec les députés engagés à l'occasion du débat sur la décentralisation et poursuivis depuis lors.

Notant que cette concertation n'était pas terminée, le ministre de l'intérieur s'est déclaré convaincu que le travail des rapporteurs, MM. Bernard Derosier et Pierre Cohen, et le débat parlementaire permettraient d'améliorer encore ce texte en conservant ses objectifs.

Il a indiqué avoir, en outre, déposé plusieurs amendements visant à transférer de nouvelles compétences aux régions, dans des domaines et selon des modalités inspirées à la fois du rapport Mauroy et du projet de loi relatif à la Corse comme il s'y était engagé lors de la discussion de ce texte.

Présentant le titre I qui organise la participation des habitants à l'action publique locale par la création de conseils de quartiers dans les communes de plus de 20 000 habitants, il a observé que ce titre comportait également un chapitre spécifique relatif au renforcement des droits des élus locaux au sein des assemblées délibérantes, et notamment de ceux n'appartenant pas à la majorité, ainsi qu'un article visant à améliorer la situation des membres des conseils économiques et sociaux régionaux.

S'agissant des conseils de quartier, instances consultatives permettant d'associer aux côtés des élus, des représentants d'habitants et d'associations pour traiter de toute question intéressant le quartier, le ministre a estimé qu'ils seraient complémentaires et non concurrents du conseil municipal, du fait même du mode de désignation de leurs membres comme de la définition de leurs missions, et indiqué qu'ils seraient dotés des moyens de fonctionnement nécessaires et seraient associés aux débats et aux choix budgétaires les concernant. Il a précisé que les conseillers municipaux, membres des conseils de quartiers, seront élus à la proportionnelle et qu'un conseil sera créé dans chaque quartier.

Il a souligné que ces règles de constitution et les missions dévolues aux conseils de quartiers permettraient de mettre en œuvre le dispositif le plus adapté aux spécificités locales sans remettre en cause les expériences déjà engagées dans certaines communes.

Le ministre de l'intérieur a en outre précisé qu'il ne s'agissait pas de contester la légitimité, née de l'élection au suffrage universel, du conseil municipal, mais bien de faire émerger les forces vives des quartiers et de s'appuyer sur cette participation des habitants en complément de l'action publique municipale. Il a ajouté que le lien fort et institutionnalisé entre les conseils de quartiers et le conseil municipal, n'avait pas non plus pour but de brider la créativité ou l'expression des habitants, mais bien de garantir la prise en compte effective de leurs souhaits et de leurs actions.

Abordant l'article 4 du projet de loi permettant aux conseils municipaux des communes concernées de créer des postes d'adjoints de quartier, le ministre a précisé qu'il s'agissait d'une possibilité et non d'une obligation et que ces postes spécifiques d'adjoints s'ajoutaient au nombre d'adjoints au maire plafonné à 30 % des effectifs du conseil municipal par la loi. Il a également indiqué que le conseil de quartier serait présidé par un adjoint spécifique ou par un membre du conseil municipal, les adjoints chargés d'une délégation générale pouvant également être chargés de suivre les affaires d'un quartier.

Il a par ailleurs déclaré que le projet de loi rendait obligatoire, pour les communes de plus de 100 000 habitants, la création dans les quartiers, d'annexes de la

mairie offrant aux habitants des services publics de proximité et qu'il augmentait en outre considérablement le rôle et les compétences des commissions des services publics locaux, dont le statut actuel n'est pas satisfaisant.

Evoquant le chapitre II du titre I qui vise à renforcer les droits des minorités dans les assemblées élues afin de contribuer à l'expression du pluralisme des opinions et à l'information générale des habitants, il a souligné que des séances spécifiques seraient consacrées à l'examen des projets de délibération de l'opposition selon des modalités définies par le règlement intérieur adopté par le conseil municipal et indiqué que les procès-verbaux des délibérations des conseils municipaux des petites communes seraient complétés afin de faire apparaître le nom des intervenants et le contenu des interventions et qu'une place serait également réservée à l'opposition dans les documents d'information générale n'ayant pas un caractère purement descriptif ou pratique. Dans le même esprit, il a indiqué que des missions d'information et d'évaluation d'un projet ou du fonctionnement du service public pourront être constituées à la demande du cinquième des membres du conseil municipal dans les communes de plus de 20 000 habitants, les conseils généraux et les conseils régionaux.

A propos du chapitre III dont l'objet est d'améliorer les conditions d'exercice des fonctions des conseillers économiques et sociaux régionaux, notamment afin de faciliter la présence et la participation de leurs membres salariés, M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, a précisé que des amendements avaient été déposés par le Gouvernement à la suite de la concertation avec l'Assemblée des présidents des conseils économiques et sociaux régionaux et avec l'Assemblée des régions de France.

Abordant le titre II, il a indiqué qu'il visait à démocratiser l'accès de tous aux fonctions électives locales par des dispositions améliorant les conditions d'exercice de ces fonctions, notamment par des mesures assurant leur meilleure compatibilité tant avec l'activité professionnelle qu'avec la vie personnelle et familiale.

Parmi ces mesures, il a cité celle instituant le droit à un temps d'absence de dix jours par an pour participer aux élections locales, l'augmentation des possibilités de disposer de crédits d'heures et l'amélioration de la compensation des pertes de revenu pour les élus ne percevant pas d'indemnités de fonction, ainsi que la création d'une allocation différentielle de fin de mandat, versée pendant les six mois qui suivent celle-ci, qu'elle soit volontaire ou subie, et financée par une cotisation à la charge des collectivités concernées afin de permettre une mutualisation des coûts en résultant.

Le ministre a rappelé que le projet de loi améliorerait également les dispositions relatives à la formation des élus en prévoyant une délibération systématique des conseils municipaux en la matière, le triplement de la durée du congé de formation de six à dix-huit jours et la mutualisation des dépenses de formation. Il a ensuite présenté les mesures revalorisant les indemnités de fonctions des élus, notamment des élus municipaux bénéficiant de délégations et celles améliorant la couverture sociale des élus.

Après avoir précisé que les dispositions des titres I et II avaient été adaptées pour pouvoir être mises en œuvre dans les établissements publics de coopération intercommunale ainsi qu'à Paris, Lyon et Marseille, le ministre de l'intérieur a rappelé que les dispositions du titre II reprenaient nombre de celles adoptées à l'Assemblée nationale, lors de l'examen en séance publique le 14 décembre 2001 de la proposition

de loi déposée par le groupe communiste tendant à améliorer l'accès aux fonctions électives locales. Il a précisé être, sur ce sujet, comme sur les autres, ouvert à la discussion ou aux modifications qui ne remettraient pas en cause les objectifs du projet et l'équilibre général qui le sous tend.

Abordant le titre III qui vise à améliorer le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en s'inspirant des conclusions du rapport de M. Jacques Fleury, le ministre a annoncé qu'un projet de loi sur la sécurité civile serait élaboré dans les prochains mois. Il a rappelé que les dispositions du projet visaient à accroître le rôle des conseils généraux, assurés d'être majoritaires dans les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours, à rationaliser les modalités du financement des services départementaux, par un gel partiel de l'évolution des contributions des communes et des groupements à leur budget. Notant que certains députés, dont M. Bernard Derosier, avaient émis le souhait de modifier le dispositif, le ministre de l'intérieur a jugé que ces propositions devraient être examinées dans le souci du respect de l'équilibre nouveau que créera ce projet de loi et dans celui des contraintes financières.

S'agissant du titre IV qui relève de la compétence du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, il a souligné qu'il permettait d'élargir de manière très significative le champ du débat public sur les grands projets par un accroissement des domaines d'intervention de la Commission nationale du débat public et clarifiait les modalités de la concertation entre l'Etat et les élus locaux tout en renforçant la responsabilité des collectivités locales dans les procédures d'enquête publique.

Enfin le ministre a indiqué que le titre V avait pour objet de réformer le recensement de la population en instaurant une procédure statistique actualisée chaque année et susceptible de donner une meilleure photographie de la France.

M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, a conclu son intervention par la présentation des amendements traduisant les engagements pris lors de la discussion du projet de loi sur la Corse et proposant les transferts suivants :

– dans le domaine des interventions économiques, la possibilité sera donnée aux régions de créer par leurs délibérations, et dans le respect des engagements internationaux, leur propre régime d'aides directes aux entreprises, sous forme de subventions, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances remboursables. Les régions pourront également doter un fonds de capital-investissement géré par une société de capital investissement ;

– dans le domaine de la formation professionnelle, la région se voit transférer la pleine compétence en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, des jeunes comme des adultes ; les régions arrêteront le schéma régional des formations de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes et se verront confier la gestion des primes incitant à l'embauche d'apprentis ;

– une expérimentation sera lancée pour définir les modalités d'un transfert, définitif au terme de l'expérience, de la gestion de certains ports et aéroports à l'ensemble des régions. Plusieurs d'entre elles pourront à leur demande procéder à cette expérimentation, en accord avec l'Etat ;

– les régions pourront organiser leurs propres actions complémentaires d’enseignement supérieur et de recherche et les conduire dans le cadre d’une convention avec des établissements d’enseignement supérieur et de recherche ;

– en matière d’environnement, les régions se verront transférer la compétence en matière de planification pour la qualité de l’air et celle relative aux déchets industriels spéciaux. Elles seront également compétentes pour le classement des réserves naturelles ainsi que pour l’élaboration des inventaires de la faune et de la flore.

Le ministre a ensuite précisé que d’autres transferts avaient été étudiés, mais qu’il n’avait pas paru possible, ni opportun de les inscrire dès maintenant dans ce projet, au regard de leurs incidences sur la situation des personnels concernés et sur les finances des collectivités. Il a également indiqué que les transferts aux autres niveaux de collectivités locales seraient examinés dans une prochaine étape et après les concertations nécessaires.

Notant que les transferts de nouvelles compétences confiées aux régions ne reprenaient pas l’ensemble des mesures retenues pour la Corse, le ministre a estimé que la spécificité de cette collectivité territoriale continuerait de justifier, quelles que soient les avancées de la décentralisation dans le reste du pays, un statut particulier.

M. Bernard Derosier, rapporteur, a tenu à féliciter M. Daniel Vaillant, ministre de l’intérieur, pour la qualité de son intervention qui a d’ailleurs répondu par anticipation à plusieurs de ses questions. Il a néanmoins souhaité faire quelques commentaires sur les propos du ministre pour préciser certains aspects de cette réforme qui doit permettre de mieux associer les citoyens aux différents degrés de la démocratie locale : gestion des affaires communales, départementales et régionales.

Concernant les conseils de quartier, il a regretté que le projet de loi ne tienne pas compte des expériences qui ont été menées avec succès dans de multiples communes et il a souhaité savoir si une certaine souplesse serait laissée aux communes pour tirer profit des expériences antérieures. Il a aussi suggéré de revoir le seuil à partir duquel ces conseils de quartier devenaient obligatoires, le seuil de 20 000 habitants lui paraissant trop bas.

Abordant le thème du statut des élus, il a regretté que le projet de loi ne reprenne pas une proposition présentée par la Commission présidée par M. Pierre Mauroy tendant à faire des élus locaux des agents civiques. Il a estimé que le projet de loi devrait être complété quant aux dispositions relatives aux indemnités versées aux élus siégeant dans les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Au sujet des services départementaux d’incendie et de secours il s’est félicité de l’annonce faite par le ministre de l’intérieur d’un projet de loi traitant de l’ensemble des questions relatives à la sécurité civile. Il a tenu à souligner que les dispositions de la loi du 3 mai 1996 relatives aux SDIS devaient être rationalisées et simplifiées afin de donner aux départements une réelle maîtrise de l’organisation de la lutte contre les incendies.

S’agissant des dispositions relatives à la participation du public à l’élaboration des grands projets, il s’est enquis des risques de ralentissement de tous les projets d’investissement liés au développement des procédures de concertation.

Il lui a paru prématuré de commenter les amendements présentés par le Gouvernement relatifs aux transferts de compétences aux régions mais il a souhaité savoir si le Gouvernement accepterait de revoir l'étendue de ces transferts.

M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, a, en introduction, rappelé que dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997, M. Lionel Jospin, Premier ministre, avait annoncé sa volonté d'engager une réforme de la procédure de déclaration d'utilité publique. Soulignant la continuité entre le projet et les textes qui font référence en matière d'enquêtes publiques, comme la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 qui a démocratisé la procédure d'enquête publique sur les grandes infrastructures et la loi Barnier du 2 février 1995 qui a créé la Commission nationale du débat public et permis ainsi d'instaurer en amont des grands projets d'équipements un débat sur leur opportunité, il a indiqué que le projet du Gouvernement tendait à répondre aux attentes accrues des citoyens en matière de concertation et de participation aux choix d'aménagement et d'équipement.

Il a observé que les critiques ne cessaient en effet de s'élever à l'encontre des procédures de déclaration d'utilité publique et estimé que le processus actuel de la décision publique demeurerait peu lisible, la consultation du public étant considérée comme trop tardive et sans effet et les différents enjeux des projets ne pouvant pas toujours être correctement appréciés dans le cadre de la procédure actuellement en vigueur. Soulignant que les questions liées à l'environnement préoccupaient de plus en plus les citoyens qui souhaitent prendre part aux grands débats qui les concernent et refusent à l'État de prendre unilatéralement des décisions au nom de l'intérêt général, il a jugé qu'une refonte des dispositifs s'imposait.

Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé qu'en 1998, un rapport du Conseil d'État présenté par Mme Nicole Questiaux, répondant à une demande de M. Lionel Jospin, avait proposé d'élargir le champ de l'enquête publique, en se fondant sur le principe de la participation depuis les premiers documents de planification jusqu'à la réalisation des équipements, afin de permettre l'application de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Il a souligné que, reprenant les conclusions de ce rapport, le titre IV au projet de loi répondait aux objectifs suivants :

- appliquer le principe de la concertation tout au long de la vie d'un projet ;
- démocratiser et rendre plus transparent le processus d'élaboration des projets d'aménagement et d'équipement en favorisant la concertation aux différentes étapes de ces projets, le bon déroulement du débat public étant assuré par une autorité administrative indépendante, la Commission nationale du débat public, l'objectif étant que, chaque année, une vingtaine de projets d'intérêt général puissent être soumis à débat public ;
- susciter la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales avant l'ouverture de l'enquête publique, limitant ainsi les risques de contentieux ;
- élargir la décentralisation et responsabiliser les maîtres d'ouvrages publics en leur demandant d'apprécier l'intérêt général que revêt leur projet, le maître d'ouvrage

devant faire une « déclaration de projet » sur l'intérêt général de celui-ci et préciser les conditions de la poursuite de son projet à l'issue de l'enquête publique ;

– rationaliser les procédures, renforcer les pouvoirs du commissaire enquêteur et réévaluer sa fonction par une formation et une indemnisation adaptées.

Le rapporteur a ensuite indiqué qu'il proposerait des modifications visant à élargir les possibilités de soumettre des projets au débat public et à rendre ce dernier plus lisible. Il a conclu en soulignant que ce texte répondait non seulement aux attentes des citoyens concernant une plus large prise en compte de l'intérêt général par la participation et la concertation lors de l'élaboration des projets qui ont les incidences sur leur cadre de vie mais également à celles des maîtres d'ouvrage recherchant un cadre juridique plus précis.

M. Jacques Brunhes s'est étonné de la méthode utilisée par le Gouvernement, qui soumet ses amendements à l'Assemblée le jour même où la commission des lois se réunit pour examiner le projet de loi relatif à la démocratie de proximité. Il a regretté que cette nouvelle étape importante de la décentralisation soit abordée avec autant de précipitation.

Il a ensuite souligné qu'en dépit de la nécessité apparue dès 1982 lors du vote de la loi n° 82-213 du 2 mai 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, confirmée par la mission Debarge, d'une réflexion d'ensemble sur le statut de l'élu local, les textes disparates votés depuis ne pouvait constituer un statut au sens strict du terme. Il a indiqué qu'en tout état de cause, une réforme en profondeur de domaines aussi complexes ne pouvait être réalisée à budget constant et que la discussion sur les moyens d'approfondir la démocratie de proximité ne devait pas être détachée de celle sur les ressources affectées aux collectivités locales pour parvenir à ce but.

M. Patrick Ollier a indiqué qu'en dépit du titre ambitieux du projet de loi, le groupe RPR avait été très déçu par son contenu.

Il a observé, en premier lieu, que le projet proposait des dispositifs qui existent déjà, comme les conseils de quartier. Par ailleurs, il a estimé que le texte créait des confusions et des restrictions inutiles, notamment en ce qui concerne le plafond de 10 % des effectifs du conseil municipal pour le nombre de maires adjoints de quartier et le périmètre d'application de ce dispositif. Il a souhaité que le dispositif s'applique à toutes les communes et que le maire puisse décider du nombre de maires adjoints de quartier. Il a par ailleurs déploré que ce projet n'aborde pas la question de la participation des citoyens européens à la vie locale, estimant qu'ils devraient pouvoir participer à des comités consultatifs de résidents européens, notamment dans les grandes communes.

M. Patrick Ollier a ensuite souligné les insuffisances du projet concernant le statut des élus et le manque d'ambition des amendements déposés par le Gouvernement en matière de nouveaux transferts de compétences aux régions.

Il a par ailleurs insisté sur l'absence de transfert de crédits correspondant aux nouvelles responsabilités que le Gouvernement compte déléguer aux régions. Il a estimé que, peu novateur dans certains domaines (tels que la gestion des ports et aéroports), le projet laissait de côté des secteurs entiers intéressant les collectivités comme la

formation, la santé, l'agriculture, les équipements et surtout l'aménagement du territoire, alors que la subsidiarité devrait conduire à accroître les interventions régionales dans ce domaine.

M. Patrick Ollier a enfin alerté le Gouvernement sur les conséquences d'un transfert de compétences trop important en matière environnementale, matière peu propice à une décentralisation efficace.

Il a indiqué son souhait de voir le texte renforcé et diversifié lors de son examen par l'Assemblée.

M. Jean-Marc Nudant a tout d'abord déploré que le ministre ait présenté très tardivement des amendements sur le transfert aux régions de nouvelles compétences, alors que les délais d'examen du projet de loi lui-même, comportant soixante articles, ont déjà été très brefs.

Il a souhaité savoir pourquoi les conseils de quartiers n'étaient rendus obligatoires que dans les communes de plus de 20 000 habitants et a demandé des précisions sur les modalités de désignation des membres des conseils de quartiers, l'exposé des motifs indiquant que la répartition à la proportionnelle permettrait de respecter la pluralité des opinions. Il s'est enfin interrogé sur la délimitation des quartiers qui revient aux conseils municipaux sans que le projet de loi ne fixe de critères pour la délimitation de ces périmètres et il a souhaité savoir comment seraient tranchés les litiges relatifs à ce découpage.

M. Jean-Michel Marchand s'est félicité de voir ce projet de loi traiter de thèmes chers aux Verts, tels que la participation des citoyens à la démocratie locale, l'institution de conseils de quartiers ou encore le statut des élus locaux, mais il a souligné que la question des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures proposées restait entière, particulièrement en ce qui concerne les dispositions relatives au statut des élus locaux.

Il a ensuite souhaité insister sur l'importance du titre IV de ce projet de loi relatif à la participation du public à l'élaboration des grands projets. Il a rappelé que cette réforme de la procédure des enquêtes publiques était attendue depuis le début de la législature et qu'elle permettrait à la France d'adapter sa législation aux exigences d'accès à l'information définies par la Convention d'Aarhus à laquelle la France a adhéré en 1998.

Il a estimé que cette réforme constituait un grand progrès pour la démocratie participative qui doit s'approprier les thèmes de l'environnement et de l'écologie. Mais il a tenu à appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de sauvegarder les ressources naturelles qui sont un patrimoine commun de la nation, l'attribution de nouvelles compétences aux régions ne devant pas conduire à sacrifier les exigences environnementales.

Il s'est ensuite félicité des moyens nouveaux attribués à la Commission nationale du débat public qui disposera d'un budget propre lui permettant de mener études et expertises, avec des moyens accrus en personnel. Il s'est réjoui de voir les attributions de la CNDP étoffées, ce qui lui permettra désormais vingt débats par an alors que jusqu'à présent leur nombre était limité à un ou deux.

Il a néanmoins souhaité voir préciser certaines missions de la CNDP notamment pour les projets concernant l'aménagement du territoire et le développement durable. Il a émis le vœu que son rôle soit clairement défini dans le déroulement des enquêtes publiques, et qu'elle soit garante de la transparence dans l'organisation des référendums locaux.

Il a souligné que dorénavant le débat public devait être le principe et, à ce titre, il a estimé qu'un débat public devait être organisé au sujet de la liaison à grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse pour le transport des pièces de l'avion A 380, le débat devant porter aussi bien sur le principe de cette liaison à grand gabarit que sur son tracé.

M. Richard Cazenave s'est dit étonné du peu de consistance du texte en comparaison de son titre ambitieux et des attentes suscitées par le rapport de M. Pierre Mauroy et le débat sur la Corse.

Il a souligné que ce projet n'apportait aucune avancée réelle en matière de décentralisation dans la mesure où des partenariats existent déjà dans les domaines de transfert de compétences évoqués dans les amendements du Gouvernement et où le projet ne s'attaque pas au problème central que représente le statut de l' élu.

Il a rappelé que le problème majeur relatif au statut des élus était d'égaliser l'accès aux fonctions électives afin qu'un équilibre soit assuré entre élus issus de la fonction publique et du secteur privé.

Il a estimé que certaines dispositions du texte étaient restrictives par rapport aux expériences locales de comités de quartier, mis en place par certaines communes. Il a jugé à cet égard contraire à la démocratie la désignation par le maire des membres des conseils de quartier.

M. François Fillon a reconnu les excellentes intentions de ce texte mais a fait part de ses craintes qu'il n'aboutisse à rigidifier des pratiques qui ont fait leur preuve.

En ce qui concerne les transferts de compétences, il a jugé décevants les amendements du Gouvernement. Timoré pour ce qui concerne, par exemple, le transfert de la gestion des ports et des aéroports limité aux infrastructures locales, alors que le développement économique des régions nécessiterait le transfert des ports autonomes et des aéroports de dimension nationale, le projet du Gouvernement lui paraît aussi manquer de clarté, s'agissant par exemple de la compétence offerte aux régions en matière d'enseignements complémentaires. Sur ce point, il a regretté que le projet d'amendement ne précise pas en quoi ces initiatives devaient être complémentaires des enseignements assurés par les Universités et ne fasse pas mention des contributions financières respectives de l'État et des régions en la matière.

Enfin, l'amendement permettant aux régions d'attribuer des aides directes aux entreprises, même s'il a le mérite de ne pas reprendre le projet de M. Emile Zuccarelli qui entendait supprimer aux régions toute possibilité d'intervention en faveur des entreprises, ne lui a pas semblé novateur car il se borne à légaliser une pratique largement répandue.

Concernant les compétences transférées en matière d'environnement, il lui a paru indispensable de prévoir des possibilités de contrats interrégionaux pour remplir ces nouvelles missions.

En conclusion il a souligné que ces amendements n'étaient qu'un coup politique sans réelle portée, la question du financement de ces nouvelles compétences étant soigneusement passée sous silence.

M. Marc-Philippe Daubresse a regretté que le Gouvernement s'entête à traiter de la décentralisation dans différentes lois, sans se préoccuper de la logique d'ensemble du système et déploré que le dispositif gouvernemental ne risque de mettre en péril certaines expériences locales.

Il a insisté pour que les comités de quartier existant et fonctionnant correctement ne soient pas remis en cause par le nouveau texte. Il a également regretté que le Gouvernement ne se décide pas à employer l'expression de « statut de l'élu », toujours tabou. Il a par ailleurs souligné les lacunes du projet concernant les dispositions applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. S'agissant des transferts de compétences, il a suggéré que la méthode de l'expérimentation soit étendue à des domaines plus nombreux que ceux évoqués dans le projet.

M. René Dosière a salué le projet de loi qui reprend la démarche instituée par M. Gaston Defferre qui a permis à la France d'accomplir des progrès considérables en matière de décentralisation en traitant successivement des aspects particuliers de la vie locale. Répondant à ceux qui reprochent à ce texte de « saucissonner » les questions de la démocratie locale, il a rétorqué qu'aucun grand texte de décentralisation n'avait été voté à l'initiative de la droite. Il a estimé que cette politique des petits pas avait été payante et a souligné qu'après les textes sur la coopération intercommunale, sur le cumul des mandats et sur la parité, ce projet de loi marquait une nouvelle avancée.

Il a cependant regretté que le Parlement ne dispose pas de plus de temps pour examiner ce texte, craignant que son adoption dans la précipitation ne risque de passer inaperçue.

Il a estimé souhaitable de faire progresser « la dotation élu local » qui sert au financement des indemnités versées aux élus locaux, au même rythme que l'augmentation de ces indemnités, alors que jusqu'à présent cette dotation a connu une progression bien moindre, calquée sur celle de la DGF.

Il a aussi demandé au ministre si un bilan de l'existence, dans chaque collectivité locale, d'un recueil des actes administratifs avait été établi, afin de permettre à tout citoyen de connaître les textes réglementaires qui s'imposent à lui. Il a enfin émis le souhait que les préfets ne considèrent pas comme illégales toutes les initiatives locales qui mettent en œuvre des expériences innovantes de démocratie participative qui vont au-delà des obligations légales et dont il faudra préserver l'originalité après le vote de ce projet de loi.

M. Claude Goasguen a souligné les lacunes du texte présenté par le Gouvernement.

Il a plaidé pour un relèvement des seuils évoqués dans le projet pour la mise en place de conseils de quartier, de 20 000 à 50 000 voire 100 000 habitants, car seules ces dernières communes connaissent de réels problèmes de transmission d'informations et de démocratie locale.

Il a indiqué que la première partie du texte semblait davantage compliquer le dispositif que l'améliorer, en ajoutant de nouvelles institutions à d'autres, plus anciennes. Il a insisté sur les méfaits d'une désignation des membres des conseils de quartier par le maire en considérant que ceux-ci ne seraient alors que la courroie de transmission de l'exécutif local et non l'organe délibérant présenté par le projet de loi.

M. Claude Goasguen a ensuite souligné que les cas particuliers de Paris, Lyon et Marseille ne semblaient pas correctement pris en compte par le projet, notamment en ce qui concernait les pouvoirs respectifs des maires d'arrondissement et du maire.

Il a par ailleurs regretté l'absence d'ambition des amendements du Gouvernement relatifs aux nouveaux transferts de compétence aux régions, notamment en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Il a ensuite indiqué que son groupe s'opposerait à tout transfert aux régions de la gestion des subventions aux entreprises, car le rôle des régions n'est pas d'intervenir dans ce domaine.

Jugeant le projet de loi peu enthousiasmant et estimant qu'il appelait en conséquence des amendements, M. Gérard Gouzes a salué la volonté du Gouvernement de participer ainsi à la revalorisation de l'Assemblée nationale dont l'action sera nécessaire pour enrichir le texte. Il s'est ensuite interrogé sur l'intitulé du projet de loi.

S'agissant des dispositions relatives aux conseils de quartier, il a rappelé que des expériences, qui ont d'ailleurs fait l'objet de débats intenses, existent déjà en la matière. Il s'est interrogé sur la nécessité de légiférer, en estimant que cela ne pouvait être fait qu'à minima puisque la mise en place d'une démocratie de proximité d'avant-garde pourrait mettre en difficulté certaines municipalités.

Il a estimé que d'autres intitulés auraient été envisageables au regard du contenu du projet de loi qui comporte des dispositions relatives au statut des élus, aux enquêtes publiques ou au recensement.

Rappelant que, par voie d'amendements, le Gouvernement proposait en outre de décentraliser de nouvelles compétences aux régions, il a jugé qu'une réforme plus profonde, comportant des transferts de compétences plus importants, serait nécessaire pour permettre à l'ensemble de nos régions de faire face aux enjeux qui se posent au niveau européen.

Concernant l'intercommunalité, il a estimé que le projet de loi présentait des lacunes voire des contradictions : évoquant à cet égard la politique de la ville, il a noté que les conseils de quartier pouvaient être associés par le maire à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions menées, mais que celles-ci pouvaient toutefois relever de la compétence d'établissements publics de coopération intercommunale. Il s'est en conséquence demandé comment ceux-ci pourraient agir si le maire est la seule autorité compétente pour engager un dialogue avec les habitants sur ces questions.

Faisant observer que l'expression de « statut de l'élu » n'était pas employée dans le projet, il s'est référé aux dispositions instituant une allocation différentielle de fin de mandat et il a estimé souhaitable que les mêmes garanties soient offertes aux élus qui n'exerçaient pas, avant leur élection, une activité salariée. Il a souligné qu'une démocratie dans laquelle seuls d'anciens fonctionnaires seraient élus susciterait des interrogations.

Enfin, il a jugé nécessaire de préciser la rédaction des dispositions relatives à l'expression de la minorité au sein des assemblées locales puisque sont évoqués successivement dans le projet de loi « les conseillers n'appartenant pas à la majorité » et les « groupes d'élus ».

Usant de la faculté offerte par l'article 38 alinéa 1 du Règlement, M. Christian Estrosi a indiqué que ce projet de loi lui rappelait étrangement celui pompeusement intitulé « projet de loi relatif à la sécurité quotidienne » discuté il y a quelques semaines jugeant que dans les deux cas, la même méthode a été mise en œuvre par l'exploitation d'un label ne correspondant pas au contenu réel du texte.

Rappelant que, derrière un intitulé évoquant la sécurité quotidienne, ce texte contenait des dispositions relatives à la fraude aux cartes bancaires et aux chiens dangereux mais aucune réponse aux vrais problèmes que rencontrent nos concitoyens, il a estimé qu'il en était de même avec ce projet de loi qui prétend traiter de la démocratie de proximité sans jamais aborder les difficultés réelles que pose la décentralisation.

Il a estimé qu'au moment même on l'on fête le centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux associations, les dispositions relatives aux conseils de quartier risquaient de remettre en cause le rôle des comités de quartier, constitués par les habitants à leur propre initiative sous la forme d'associations, au profit de conseils qui seront, dans les faits, sous la tutelle du maire.

S'agissant des mesures annoncées lors de la discussion du projet de loi relatif à la Corse qui devaient répondre à l'insatisfaction née du transfert à la seule collectivité territoriale de Corse de prérogatives nouvelles, il a indiqué qu'ils laissaient espérer une grande loi de décentralisation tirant sa cohérence d'une vision globale. Il a estimé que les amendements déposés par le Gouvernement ne permettaient que quelques transferts de compétence ponctuels dont certains sont opportuns, notamment en matière économique, mais ne présentaient pas une cohérence d'ensemble contrairement aux propositions présentées par la Commission présidée par M. Mauroy.

Il s'est également interrogé sur le transfert à titre expérimental de la gestion de certains ports et aéroports aux seules régions, estimant qu'une meilleure répartition des compétences en la matière entre régions et départements pourrait être plus opportune.

M. Christian Estrosi a conclu en regrettant que le projet de loi ne soit qu'un texte fourre-tout et en espérant que le débat parlementaire permettrait d'aller plus loin.

M. Charles de Courson, intervenant en application de l'article 38, alinéa 1 du Règlement, a souhaité poser des questions relatives aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Constatant que la réforme proposée n'apportait qu'une « semi-départementalisation » des SDIS, il a souhaité savoir si le Gouvernement accepterait de transférer réellement aux conseils généraux la charge des SDIS et de les faire figurer en budget annexe des départements. Il a demandé s'il était envisageable de fiscaliser le financement des SDIS, en application du principe de transparence du coût des services publics, et si les élus locaux pourraient se voir attribuer de nouvelles compétences en matière de sécurité civile, en dehors des plans rouges et des plans ORSEC.

M. Robert Pandraud a tout d'abord déploré que ce texte ne rende pas plus compréhensible au citoyen la démocratie locale. Prenant pour exemple l'enchevêtrement des compétences entre les DDASS, services de l'Etat, et les DDASS, services du département, il a souligné que ce texte contribuerait encore à compliquer la vie quotidienne de nos concitoyens car il ne définissait pas de blocs de compétences mais laissait subsister un chevauchement d'attributions concurrentes comme en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Concernant les conseils de quartiers, il s'est interrogé sur l'intérêt de multiplier les occasions de consultations et de concertations qui ne conduisent souvent qu'à différer la réalisation des travaux et à multiplier les recours contentieux.

Il a tenu à souligner que seuls les référendums consultatifs locaux sur les grands projets, permettraient à la démocratie locale de faire des progrès significatifs. Il a conclu son intervention en regrettant que ce texte contribue encore à accroître la complexité de l'administration et il a exhorté les auteurs d'amendements à simplifier ce projet de loi.

M. Bernard Birsinger, usant de la faculté offerte par l'article 38, alinéa 1 du Règlement, a tenu à rappeler que les taux d'abstention records aux élections municipales de cette année indiquaient clairement la désaffection des électeurs pour la chose publique. Dans ce contexte, il a estimé qu'il convenait de réfléchir aux voies d'amélioration de la démocratie citoyenne, notamment envers ceux qui en sont les plus éloignés : les quartiers populaires, les jeunes et les étrangers.

Il a souligné que le projet de loi allait dans le bon sens, mais que la notion de « démocratie de proximité » était trop restrictive, renvoyant à celle de quartier, certes importante, mais insuffisante dans le cadre d'une réflexion qui devait être plus globale. Il a fait observer qu'il ne fallait pas mettre en place une démocratie à deux vitesses : celle des citoyens dans les quartiers et celle des hommes politiques pour les projets de grande envergure.

Il a regretté qu'une des conclusions du rapport Mauroy concernant la nécessité de tenir compte des réflexions de l'ensemble des citoyens sur ce sujet n'ait pas été suivie d'effet et estimé que ce projet nécessitait certainement plus de débats et moins de précipitation. Il a émis des réserves sur la notion de quartier, trop restrictive selon lui, et souhaité des structures ouvertes à tous, dont les membres ne seraient pas désignés par l'autorité municipale.

Il a enfin insisté sur la nécessité de développer la démocratie participative mais également sur celle d'un statut de l' élu associatif, corollaire de la mise en place des conseils de quartier.

M. Léonce Deprez s'est félicité de la qualité de ce débat qui a été empreint de beaucoup de pondération et a considéré qu'un consensus s'était dégagé sur la nécessité de modifier le titre de ce projet de loi, le terme de « démocratie de proximité » étant inadapté et constituant même un aveu d'échec dans la gestion des affaires locales.

Reprenant une idée gaullienne, il a suggéré d'intituler le projet de loi « démocratie participative », l'objectif de ce texte étant de mieux associer les citoyens à la gestion des collectivités locales.

Il a ensuite fait part de son inquiétude sur cette volonté de légiférer à toute force alors que la démocratie locale fonctionne assez bien en France et il a souligné les risques de dirigisme que comportait ce texte.

Il a jugé que ce projet de loi aurait dû clarifier les compétences respectives des différentes collectivités locales et offrir des moyens pour stimuler la participation des citoyens en facilitant le recours aux référendums locaux.

Concernant les conseils de quartier, il a estimé qu'il ne fallait pas attiser les particularismes des quartiers et contribuer ainsi à porter atteinte à la cohésion des communes. Il a donc souhaité que ces conseils de quartiers ne fassent pas obstacle aux politiques locales tendant à renforcer la solidarité et la cohésion entre les parties hétérogènes des communes.

Il a enfin appelé l'attention sur la nécessité de conserver à l'Etat des prérogatives nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt national, l'accumulation de compétences transférées aux régions sans clarification de leurs missions par rapport à celles de l'Etat risquant d'engendrer des féodalités régionales. Il a aussi appelé de ses vœux une clarification des modes de financement des régions pour que ces collectivités disposent de moyens à la hauteur de leurs nouvelles attributions.

M. Bernard Roman, président, a jugé que ce projet de loi, malgré ses imperfections, offrait une opportunité de clarifier les conditions d'exercice des mandats locaux et de franchir une nouvelle étape de la décentralisation. Il a relevé, tout d'abord, qu'il permettrait au ministre de rappeler à l'ordre tous ceux qui s'opposent encore à l'octroi de délégations de pouvoirs à de simples membres des conseils municipaux. Constatant, de manière plus générale, que de nombreux parlementaires auraient souhaité que le Gouvernement engage une réforme de plus grande envergure, il a observé qu'il n'était jamais aisé pour un ministre de convaincre les administrations avec lesquelles il travaille de se dessaisir de leurs compétences. Il a donc estimé que les parlementaires aideraient le Gouvernement en approfondissant la démarche qu'il a eu le courage d'engager. Il a regretté, néanmoins, la prégnance des réflexes jacobins des administrations centrales, qui se sont particulièrement exercés sur les dispositions du projet de loi relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux. Il a souhaité, à cet égard, que chacun prenne conscience que les élus locaux ne demandent pas la charité mais simplement la prise en compte des transformations fondamentales qui ont affecté les conditions d'exercice de leurs mandats depuis vingt ans. Il a considéré que les élus locaux étaient aujourd'hui de véritables acteurs de la République, qui exercent des compétences équivalentes à celles des chefs d'entreprise et engagent leur responsabilité personnelle quotidiennement, y compris sur le plan pénal. En ce qui concerne les conseils de quartier, il a souhaité que leur présidence soit bien confiée à des conseillers municipaux, cette règle constituant un gage de circulation de l'information, des élus

vers les citoyens et réciproquement. Il s'est félicité des nouveaux transferts de compétences proposés par le Gouvernement, et a jugé essentiel que le principe de l'expérimentation figure dans ce projet de loi. Il a souhaité, néanmoins, que cette démarche soit élargie à d'autres domaines, citant, en particulier, le régime des aides au logement, qui pourrait être régionalisé à titre expérimental, ce qui permettrait vraisemblablement d'aboutir à un taux d'utilisation des crédits plus satisfaisant qu'à l'heure actuelle.

En réponse aux différents intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

– la démarche qui a conduit au dépôt de ce projet de loi est emblématique de la méthode de travail de ce Gouvernement, qui privilégie la réflexion plutôt que les grandes déclarations et les avancées mesurées mais concrètes plutôt que les promesses sans lendemain. Après avoir confié à M. Pierre Mauroy, qui restera comme le père de la décentralisation, la présidence d'une commission chargée de réfléchir à l'avenir de la décentralisation, le Premier ministre s'était engagé, sitôt lesdites propositions rendues publiques, à procéder à des avancées dès la présente législature. Ce projet de loi concrétise cette promesse et engage une première étape. Le fait que le Gouvernement ait décidé de l'inscrire en priorité à l'ordre du jour des assemblées est un choix politique clair ;

– cette approche est également celle qui a conduit le Gouvernement à proposer au Parlement de procéder à de nouveaux transferts de compétences qui n'étaient pas prévus, initialement, dans le projet de loi. Il a ainsi souhaité répondre aux demandes diverses et convergentes qui ont été formulées par de nombreux et éminents parlementaires dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la Corse ;

– ces transferts de compétences s'inspirent d'ailleurs directement des dispositions qui étaient proposées pour la Corse, à l'exception des articles liés à la situation particulière de l'île. Au-delà des mesures prévues en matière d'environnement et de formation professionnelle, il est proposé que les régions soient totalement libres dans leurs décisions en matière d'aides aux entreprises, sous réserve du respect des engagements internationaux de la France. La gestion des infrastructures de transport et, notamment, des ports et des aéroports, soulève des questions très complexes ; c'est la raison pour laquelle il est suggéré de les aborder de façon expérimentale ;

– l'article 1^{er} du projet de loi prévoit que les conseils de quartier comprendront des conseillers municipaux désignés par les conseils municipaux dans le respect du principe de la représentation proportionnelle. Cette disposition peut être assouplie, sous réserve que la présence d'élus dans ces conseils soit préservée et que les expériences en cours ne soient pas remises en cause. En revanche, le projet de loi écarte toute possibilité de litige en ce qui concerne le périmètre de ces quartiers, en confiant aux conseils municipaux le soin de le délimiter ;

– il est proposé que la création des conseils de quartier soit obligatoire dans les communes de 20 000 habitants et plus. Ce seuil pourrait être abaissé mais il représente un choix intermédiaire entre des propositions souvent divergentes. De plus, la notion de quartier n'a de sens qu'en milieu urbain ;

– il ne paraît pas opportun de prévoir dans la loi, auprès des conseils municipaux ou des conseils de quartiers, des structures consultatives propres aux ressortissants des pays membres de l'Union européenne. La création de nouveaux organes, dont l'utilité resterait d'ailleurs à démontrer, ne ferait qu'ajouter de la complexité à une réalité qui l'est déjà suffisamment. En revanche, le Gouvernement demeure favorable à la reconnaissance du droit de vote des étrangers non communautaires aux élections locales. L'Assemblée nationale a voté, à cet effet, une proposition de loi constitutionnelle, qu'il soutient. Son adoption définitive dépend, néanmoins, d'un certain nombre de conditions politiques et institutionnelles qui ne sont pas réunies aujourd'hui ;

– le projet de loi ne prétend pas mettre en place un véritable « statut » de l'élu local et ne fait d'ailleurs pas référence à ce terme. Il procède, cependant, à des réformes importantes, dont le coût global est évalué à 1 milliard de francs ;

– en ce qui concerne les questions indemnitaires, la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats a déjà procédé à des avancées au profit des maires. Il conviendra également d'aborder la situation des membres des exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale. Toutefois, la réflexion peut se poursuivre sans précipitation, une réponse ne devant être apportée qu'en 2007, date prévue pour leur élection au suffrage universel ;

– une réflexion est également en cours à propos de la « dotation élu local ». Mais il s'agit d'un sujet complexe, aux implications financières très importantes. En conséquence, il convient de poursuivre ce travail préalable avant de procéder à des réformes partielles et précipitées ;

– la publicité des actes administratifs des collectivités locales mériterait d'être améliorée. Il pourrait être utilement proposé que ces actes soient disponibles directement sur Internet ;

– le titre III du projet de loi, qui reprend quelques propositions qui figuraient dans le rapport remis l'année dernière par M. Jacques Fleury au Premier ministre, ne fait effectivement qu'ajuster le mode de fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours. Les règles de leur financement sont clarifiées et les départements se voient confier la majorité des sièges de leur conseil d'administration. Une réforme de plus grande envergure est nécessaire, mais sa place se situe dans le cadre d'un grand projet de loi sur la sécurité civile que le Gouvernement présentera, à l'automne, au Parlement ;

– les dispositions relatives à la participation du public à l'élaboration des grands projets, qui sont réunies dans le titre IV du présent projet de loi, seront présentées et défendues en séance par la ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Elles vont dans le sens d'un accroissement de la responsabilité des collectivités locales et de la participation des habitants ;

– le titre du projet de loi résume bien le sens de la réforme souhaitée par le Gouvernement : il s'agit d'instiller davantage de démocratie à l'échelon de la proximité, afin de rapprocher les élus et les citoyens.

En conclusion, le ministre a considéré que l'Etat ne s'affaiblit pas en transférant des compétences. Il a jugé, au contraire, que c'est en se concentrant sur ses missions essentielles, grâce à une décentralisation pragmatique, qu'il renforce sa place et son rôle.

Puis la commission de la production et des échanges a examiné, pour avis, sur le rapport de M. Pierre Cohen, le titre IV (articles 48 à 58) du projet de loi.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

TITRE IV

DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC A L'ELABORATION DES GRANDS PROJETS

CHAPITRE 1^{ER}

CONCERTATION AVEC LE PUBLIC

Article 48

Élargissement de la définition du principe de participation

Le principe de participation constitue l'un des piliers du développement durable. Il a d'ailleurs été affirmé comme tel dans le 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 (...). ».

Bien que la Déclaration de Rio n'ait pas de valeur contraignante, le législateur a explicitement adhéré au principe qu'elle édictait, en précisant, dans l'article 42 de la loi n° 96-1236 du 3 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, que la protection, la mise en valeur et la gestion des espaces, ressources, milieux naturels et des espèces animales et végétales, devaient notamment s'inspirer du principe de participation, dans le cadre des lois qui en définissent la portée. Ce principe a, à cette occasion, été défini comme celui « selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ». Cette définition, si elle s'inspirait de la Déclaration de Rio, restait toutefois en retrait en assimilant, de manière très restrictive, le principe de participation à un simple droit d'accès aux informations relatives à l'environnement. En quelque sorte, on limitait la participation au droit à une « transparence » des processus décisionnels, en pratique invérifiable.

Le manque d'ambition de cette approche restrictive du principe de participation doit aujourd'hui être revu, ne serait-ce que pour s'inscrire dans le cadre défini par la

Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice, du 25 juin 1998. Rappelons que celle-ci a été signée par trente-neuf Etats membres de la CEE-ONU et la Communauté européenne lors de la quatrième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue à Aarhus, au Danemark, du 23 au 25 juin 1998.

Dès son article premier, la convention dispose qu'il revient à chaque partie de garantir « les droits d'accès à l'information sur l'environnement [et] de participation du public au processus décisionnel (...) ».

Tirant les conséquences de cette exigence internationale, le présent article élargit donc la définition actuelle du principe de participation, présente dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Il prévoit que ce principe recouvre, outre le droit d'accès de chacun aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, le droit du public à être « associé à l'élaboration des décisions ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Cette rédaction permet de satisfaire l'exigence croissante et légitime de nos concitoyens d'une participation à des choix stratégiques d'aménagement qui peuvent avoir un impact conséquent sur leur cadre de vie. Toutefois, si l'on comprend et salue la préoccupation ainsi exprimée par le Gouvernement, quelques remarques s'imposent à ce stade.

Se pose en premier lieu la question de savoir ce que recouvre le terme « public ». Cette question est loin d'être anodine, dès lors qu'est posé le principe de la participation de ce dernier à l'élaboration de décisions, ce qui est lourd de conséquences.

Selon le point 4 de l'article 2 de la Convention d'Aarhus, « le terme "public" désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes », ce qui constitue une définition extrêmement étendue. Il est tout à fait louable de souhaiter permettre la participation du public ainsi défini aux processus décisionnels ; toutefois, il convient de ne pas tomber dans le travers d'un dispositif trop vague qui conduirait en pratique soit à vider le dispositif de sa substance, en raison des difficultés à l'appliquer, soit à multiplier, de manière excessive, des recours contentieux fondés sur la non application de ce principe.

Se pose en outre le problème du champ de la participation. Celle-ci doit, selon le présent article, prendre la forme d'une association « à l'élaboration de décisions ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». Le terme « décisions » est en lui-même assez vague ; s'applique-t-il aux seules décisions administratives ou également aux décisions prises par des personnes privées ? Dans ce dernier cas, comment le public est-il informé qu'une personne privée élabore une décision ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ? Il convient également de noter que le critère d'une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire est particulièrement vague et peut donner lieu à des appréciations très divergentes, d'où un risque de contentieux accru.

Le rapporteur pour avis ne met pas pour autant en cause l'avancée indéniable, en terme de démocratisation des processus décisionnels, qui résulte de l'élargissement de la définition du principe de participation. Cet élargissement demeure en effet encadré, puisque l'article L. 110-1 du code de l'environnement précise que les actions entreprises pour protéger et gérer les espaces, ressources et milieux naturels s'inspirent notamment du principe de participation « dans le cadre des lois qui en définissent la portée ». L'application du principe est donc restreinte aux cas prévus par la loi, c'est-à-dire pour l'essentiel aux procédures prévues par le titre II du livre I^{er} du code de l'environnement (débat public, enquêtes publiques et suivi des travaux prévu par le présent projet de loi), par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (enquête préalable à une déclaration d'utilité publique) ou encore par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (concertation en cas de modification ou révision d'un plan local d'urbanisme, en cas de création d'une zone d'aménagement concerté ou d'une opération d'aménagement réalisée par la commune). Malgré le caractère très général des termes employés pour définir le principe de participation, l'application de ce dernier devrait donc être limitée à des cas bien précis et donc son effectivité assurée.

La commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article.

Article 49

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

Débat public

Cet article vise à réformer l'ensemble des dispositions actuellement contenues dans le code de l'environnement et portant sur le débat public relatif aux opérations d'aménagement.

Il substitue donc à l'actuel chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de ce code, intitulé « Débat public relatif aux opérations d'aménagement » (articles L. 121-1 à L. 121-5), un chapitre désormais intitulé « 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 », composé de trois sections et comprenant les articles L. 121-1 à L. 121-14.

A l'heure actuelle, les dispositions du code de l'environnement relatives au débat public résultent de la loi n° 95101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, désormais codifiées. Elles rendent possible (article L. 121-1) l'organisation d'un débat public « pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national (...) présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement », et précisent les règles de saisine, de composition ainsi que la mission de la Commission nationale du débat public (articles L. 121-1 à L. 121-5).

Rappelons que la Commission nationale du débat public a été instituée par l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 précitée, dite « loi Barnier », afin de répondre à une forte demande sociale d'information et de participation en amont de la réalisation des grands projets d'aménagement et d'équipement.

Ce n'est que le 4 septembre 1997 que la Commission a été définitivement mise en place. Depuis cette date, elle a fait l'objet de plus de vingt saisines dont seulement quatre ont donné lieu à l'organisation d'un débat public : elles portaient sur le projet « Port 2000 » (visant à réaliser un port en eau profonde au Havre), sur celui d'une ligne à très haute tension entre Boutre et Carros, sur celui de l'autoroute A32 devant relier Metz et Nancy et enfin sur le projet de branche sud du TGV Rhin-Rhône. Ces quatre débats ont montré combien une concertation en amont était appréciée des populations concernées, mais aussi des maîtres d'ouvrages.

Pourtant, le fonctionnement de la Commission fait l'objet de certaines critiques, notamment en raison du nombre de saisines qui n'ont donné lieu à aucun débat public. Il convient toutefois de noter que le classement des dossiers par la Commission a été motivé par le fait que ces saisines sont intervenues trop tardivement. Les projets pour lesquels un débat n'a pu être organisé pour cette raison sont relativement nombreux : autoroute A65 (Langon-Pau), aéroport de Beauvilliers, route nationale 88, port de Nantes-Saint-Nazaire-Donges-Est, TGV Le Mans-Rennes-Le Mans-Angers, projet de TGV Lyon-Turin, projet d'autoroute Ambérieu-Sisteron (A51), aéroport de Lyon-Satolas, ligne à très haute tension à Vigy-Marlenheim, ligne à très haute tension dans le Quercy Blanc, autoroute A45 Lyon-Saint-Etienne, ou encore autoroute A89 Balbigny-La Tour de Salvagny.

D'autres saisines sont par ailleurs en cours d'instruction. Elles concernent les projets de nouvelles implantations universitaires à Paris et en Ile-de-France, le centre d'entreposage de déchets radioactifs à Cadarache, l'aménagement de nouveaux couloirs aériens, la liaison Langon-Toulouse à très grand gabarit, et enfin l'aménagement de l'aéroport d'Orly pour recevoir le futur A380.

Enfin, certains débats sont en cours ou programmés. Ils portent sur l'aqueduc Rhône-Espagne, le barrage de Charlas, le contournement autoroutier ouest de Lyon, le port de Nice et enfin le projet de création d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire internationale.

On constate donc qu'après des débuts hésitants (quatre débats publics en quatre ans), la Commission nationale du débat public entame une montée en puissance qui se faisait attendre. Le Gouvernement a désormais pour objectif de permettre un recours plus fréquent à la procédure de débat public, qui permet de discuter de l'opportunité de grands projets très en amont de leur réalisation. L'objectif étant de passer d'une moyenne de un débat public par an à une vingtaine de débats publics sur la même période, une réforme du dispositif actuel s'est révélée nécessaire. C'est l'objet du présent article du projet de loi, qui vise à élargir le champ du débat public, à assouplir les modalités de saisine de la Commission nationale du débat public et à renforcer les moyens dont celle-ci dispose.

Chapitre 1^{er} du titre II du Livre 1^{er} du code de l'environnement
***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***

Section 1

Champ d'application et objet du débat public

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à compléter l'intitulé de la section 1 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, afin de préciser que celle-ci porte également sur les missions de la Commission nationale du débat public (CNDP) (**amendement n° 94**).

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

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

Cet article se trouve placé sous la section 1 intitulée « Champ d'application et objet du débat public », alors qu'il traite essentiellement des missions de la Commission nationale du débat public (CNDP). Notons que l'actuel article L. 121 du code de l'environnement porte sur le débat public lui-même et renvoie les dispositions relatives à la CNDP aux articles suivants du code de l'environnement.

A l'heure actuelle, il prévoit qu'un débat public « peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales » des projets relatifs aux « grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement ».

Le champ du débat public qui peut être ouvert dépend donc de plusieurs critères :

– la nature du projet en cause. Celui-ci doit être :

- une grande opération d'intérêt national, terminologie assez vague quant au seuil à partir duquel on peut considérer légitime d'organiser un débat public ;

- une opération d'aménagement, ce qui vise à la fois les projets d'infrastructure et de superstructure ; les installations liées à la défense nationale en sont toutefois exclues, comme le précise le décret d'application n° 96-388 du 10 mai 1996 de la loi dite « Barnier » ;

- une opération publique, ce qui exclut du champ du débat public les installations classées au titre de la protection de l'environnement dont le maître d'ouvrage serait une personne privée ;

– les conséquences du projet. Celui-ci doit présenter un « fort enjeu socio-économique » ou « un impact significatif sur l'environnement ». Il revient à la CNDP d'apprécier si ces critères sont satisfaits.

Le projet de loi procède à une réécriture complète de cet article, en définissant la nature et les missions de la Commission nationale du débat public, et donc indirectement le champ d'application et l'objet du débat public.

Dès le *premier alinéa*, il est précisé que la CNDP est une autorité administrative indépendante. Les autorités administratives indépendantes sont aujourd'hui variées tant en raison du secteur dans lequel elles interviennent qu'en raison du champ de leurs compétences. On peut cependant dégager des traits qui leur sont spécifiques, comme l'a fait récemment le Conseil d'Etat⁽¹⁾ : « *ces autorités ont en commun (...) 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 (...)* ».

Si la CNDP n'a pas vocation à disposer d'un pouvoir réglementaire ou de sanction, il est vrai que toutes les autorités administratives indépendantes n'ont pas de tels pouvoirs (le Médiateur de la République, par exemple, en est dépourvu). En outre, il faut souligner que le caractère d'autorité administrative indépendante lui permet de disposer d'une autonomie comptable et financière, ainsi que de services propres, ce qui pourrait se révéler utile si elle souhaite organiser elle-même un débat public et indispensable pour instruire les dossiers dont elle aura été saisie. En outre, sa mission consiste à intervenir sur des sujets qui seront par nature polémiques, sinon passionnels. Il convient donc d'asseoir son impartialité afin que son rôle ne puisse être contesté. Lui donner le caractère d'autorité administrative indépendante prend ici tout son sens.

La nature juridique de la CNDP étant ainsi déterminée, ce même alinéa précise la mission de la Commission : il lui revient de garantir la participation du public au processus d'élaboration de certains projets. On peut regretter que sa mission soit définie de manière aussi floue, sans qu'il soit précisé de quels moyens disposera la CNDP pour « garantir » cette participation ni la forme que peut prendre cette garantie. Selon les informations fournies à votre rapporteur, elle reposerait sur la seule autorité morale de la Commission, celle-ci n'ayant en pratique aucun pouvoir d'injonction.

Il convient par ailleurs de souligner que le terme « participation du public » a un sens plus large que le terme « débat public », puisqu'il couvre non seulement cette procédure, mais également celle des enquêtes publiques et celle des comités de suivi qui peuvent être constitués lors de la réalisation de travaux d'aménagement ou d'équipement. Toutefois, le présent alinéa ne mentionne que la participation du public « au processus d'élaboration des projets », ce qui vise exclusivement le débat public.

En outre, ce même alinéa précise le champ d'application et l'objet du débat public, qui concerne les projets remplissant de manière cumulative les conditions suivantes :

– ils doivent avoir le caractère de projets d'aménagement et d'équipement : ne sont plus visés exclusivement, comme c'est actuellement le cas, les projets d'aménagement. Le champ du débat public est ainsi précisé et étendu. La nécessité de

(1) Conseil d'Etat, rapport public 2001, p. 257.

l'intérêt national du projet a en outre été supprimée par rapport au dispositif actuel, ce qui permet d'avoir recours à la procédure du débat public y compris quand les projets sont d'un intérêt simplement local ;

– ils doivent être des projets de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou de personnes privées. Il s'agit là d'une extension considérable du champ du débat public puisqu'il peut désormais porter sur les installations classées au titre de la protection de l'environnement dont le maître d'ouvrage est une personne privée ;

– cette large extension est toutefois limitée par la nécessité, pour ces projets, de relever de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. C'est sans doute la précision la plus importante, qui permettra de mieux cerner le champ d'application du débat public. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le décret en Conseil d'Etat devrait reprendre la liste des opérations pouvant être soumises à débat public, qui figure actuellement 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 (voir *infra*). Les seuils financiers ou techniques déclenchant une saisine de la Commission seraient toutefois revus à la baisse ; à titre d'exemple, le seuil à partir duquel une création d'autoroute ou de route express peut être soumise à débat public passerait de 4 milliards de francs à 1 milliard de francs ;

– enfin, ces projets doivent, comme c'est aujourd'hui le cas, présenter de forts enjeux socio-économiques ou avoir des impacts significatifs sur l'environnement. Cette disposition est étendue aux projets ayant un impact significatif sur l'aménagement du territoire, ce qui permettra de soumettre un plus grand nombre de projets à débat public.

Notons en outre que le débat public n'a plus à porter sur les seuls « objectifs et caractéristiques principales des projets », comme cela est actuellement précisé par l'article L. 121-1 du code de l'environnement. Il serait pourtant utile de préciser que le débat public porte à la fois sur l'opportunité et sur les caractéristiques du projet faisant l'objet de cette procédure.

Le *deuxième alinéa* de cet article vise à définir la période durant laquelle la participation du public peut avoir lieu. La rédaction proposée prévoit que la participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, « depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique », que celle-ci ait été réalisée au titre des dispositions du code de l'environnement (enquête préalable à la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'affecter l'environnement) ou en application des dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il convient ici de donner au terme « participation du public » son sens le plus étendu : il comprend à la fois le débat public et les enquêtes publiques. Il ne s'agit donc pas d'étendre le débat public à la période s'écoulant lors de l'enquête publique.

Rappelons qu'à l'heure actuelle, le stade à partir duquel le débat public ne peut plus être organisé est défini par l'annexe du décret n° 96-388 du 10 mai précité. Il dépend à la fois de la nature du projet, de son coût ou de son ampleur. En tout état de cause, le dispositif prévu par le projet de loi devrait être identique au dispositif actuel, qui prévoit que le débat public a toujours lieu avant l'enquête publique et ne peut excéder quatre mois, sauf si la Commission nationale du débat public le prolonge de deux mois, par décision motivée.

**STADE AU-DELÀ DUQUEL LE DÉBAT PUBLIC NE PEUT PLUS ÊTRE AUTORISÉ
(annexe du décret n° 96-88 du 10 mai 1996)**

Type d'opération		Stade au-delà duquel le débat public ne peut plus être organisé
Créations d'autoroutes ou de routes express, de lignes ferroviaires, de voies navigables ou mise à grand gabarit de canaux existants.	Coût du projet supérieur à 4 milliards de francs ou longueur du projet supérieure à 80 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent ou publicité régulière de la délibération de la collectivité compétente déterminant les principales caractéristiques du projet.
Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes.	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à un seuil déterminé en application du décret du 17 juillet 1984 d'application de la loi d'orientation des transports intérieurs.	Publication au <i>Journal officiel</i> de l'arrêté du ministre compétent de création d'un aérodrome de catégorie A ou mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent de prise en considération du plan de masse déterminant les principales caractéristiques du projet d'extension.
Création ou extension d'infrastructures portuaires.	Coût du projet supérieur au seuil déterminé en application du décret du 17 juillet 1984 précité ou superficie du projet supérieure à 250 ha.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent de prise en considération du projet de travaux.
Création de lignes électriques.	Lignes de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de l'approbation par le ministre compétent du choix du fuseau de moindre impact.
Création de gazoducs.	Gazoducs de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 200 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent de prendre acte du choix d'investissement déterminant les principales caractéristiques du projet.
Création d'oléoducs.	Oléoducs de diamètre supérieur ou égal à 500 mm et de longueur supérieure à 200 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent de prendre acte du choix d'investissement déterminant les principales caractéristiques du projet.
Création d'une installation nucléaire de base.	Nouveau site de production nucléaire. Nouveau site nucléaire hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 2 milliards de francs.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision d'approbation par le ministre compétent des principales caractéristiques du projet.
Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs.	Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent d'approbation des principales caractéristiques du projet, notamment du site, ou publicité régulière de la décision de l'organisme public compétent déterminant les principales caractéristiques du projet.
Transfert d'eau de bassin fluvial à bassin fluvial (hors voies navigables).	Débit supérieur ou égal à 1 mètre cube par seconde.	Publication régulière de la délibération déterminant les principales caractéristiques du projet.
Equipements culturels, sportifs, industriels, scientifiques.	Coût des travaux supérieur à 2 milliards de francs.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent d'approbation des principales caractéristiques du projet, ou publicité régulière de la délibération de la collectivité territoriale compétente déterminant les principales caractéristiques du projet.

Le même alinéa précise en outre qu'il revient à la CNDP de s'assurer, « le cas échéant », des conditions d'information du public durant la phase de réalisation du projet, jusqu'à la réception des équipements et travaux. Ce dernier point est particulièrement important, puisqu'il permet que la participation ait lieu au-delà de l'enquête publique, alors même que les travaux sont engagés.

La participation devient ainsi un véritable suivi, dont on peut penser qu'il s'inspirera largement du dispositif actuel prévu par la circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure, dite circulaire « Bianco ». Celle-ci dispose en effet qu'il revient aux préfets de constituer, « avec les responsables locaux concernés (élus, forces sociales, économiques, associations locales), un comité de suivi des engagements de l'Etat ». Elle précise en outre que le maître d'ouvrage doit rapporter régulièrement devant ce comité.

Ces dispositions visent à assurer un débat transparent et démocratique sur la légitimité des infrastructures projetées. Toutefois, elles se limitent aux « grands projets nationaux d'infrastructures », c'est-à-dire aux lignes ferroviaires à grande vitesse et aux autoroutes, tout en pouvant être étendues à d'autres grands projets d'infrastructures, de grands aménagements de voies ferroviaires ou routières existantes ou encore de voies navigables à grand gabarit. Elles ne visent que les projets nationaux.

Cet article du projet de loi vise donc, d'une part, à donner une base législative à ces comités de suivi, d'autre part, à en encourager la création, y compris pour des projets locaux, ce dont on doit se féliciter.

Les règles générales relatives à l'organisation du débat public sont fixées au *troisième alinéa* de cet article. Elles sont détaillées ultérieurement aux nouveaux articles L. 121-7 à L. 121-14 du code de l'environnement. Deux possibilités sont ouvertes, dès lors que la Commission décide de la tenue d'un débat public.

La Commission peut décider d'organiser elle-même un débat public. En ce cas, elle aura notamment à mener un travail d'investigation qui justifie qu'elle dispose de services propres. Il lui reviendra par exemple de vérifier que le projet se situe à un stade suffisamment avancé pour assurer un débat public de qualité ; elle aura à valider le dossier présenté par le maître d'ouvrage et éventuellement à demander des études complémentaires ; elle aura enfin à organiser des réunions publiques, à diffuser des informations sur ces dernières dans la presse et des dossiers établissant les positions des différents intervenants, ou encore à tenir un journal du débat public. Il est précisé que le débat public sera animé par une Commission particulière constituée par la CNDP. L'objectif étant d'atteindre une vingtaine de débats publics par an, il est clair que les Commissions particulières ne pourront être intégralement composées de membres de la CNDP.

Selon les informations fournies au rapporteur pour avis, elles devraient comprendre des personnalités locales et, le cas échéant, un ou plusieurs membres de la Commission nationale du débat public, la participation de ces derniers n'étant pas systématique. On peut regretter, dans ces conditions, que ne soient précisés ni les critères ni les modalités selon lesquels des personnalités seraient désignées pour être membres de Commissions particulières. Celles-ci ayant une mission d'animation du débat public, elles auront à « piloter » chacune des réunions publiques, ce qui exige de leur part une totale indépendance. On peut espérer qu'en pratique tel sera le cas, puisque

les Commissions particulières devront animer le débat public selon des règles déterminées par la Commission nationale du débat public. En outre, le projet de loi a prévu des règles d'incompatibilités à l'article L. 121-5 du code de l'environnement (voir *infra*), ce qui devrait offrir des garanties satisfaisantes en termes d'indépendance.

La Commission nationale du débat public peut également décider de prescrire l'organisation d'un débat public au maître d'ouvrage, ou, si celui-ci n'est pas encore identifié en raison du stade peu avancé du projet, à la personne publique responsable du projet. On peut s'étonner qu'un tel dispositif soit proposé. Alors que la CNDP est expressément qualifiée d'autorité administrative indépendante, afin d'asseoir sa légitimité et son impartialité, notamment lorsqu'elle a à décider de l'opportunité d'ouvrir un débat public, la plus grande confusion d'intérêts est possible dans l'organisation du débat public lui-même. Que penser d'un débat portant sur l'opportunité de la création d'un aménagement et dans lequel le maître d'ouvrage déciderait souverainement qui a droit à la parole et les sujets qui peuvent être abordés ? Certes, il est prévu plus loin, au nouvel article L. 1248, que lorsque le débat public est organisé par le maître d'ouvrage, la Commission nationale du débat public « définit les modalités d'organisation du débat et s'assure de son bon déroulement ». On peut légitimement douter de la portée effective qu'aura une telle disposition, la Commission ne disposant ni de pouvoir d'injonction, ni de pouvoir de sanction. Faire le pari que le maître d'ouvrage se pliera, lors de l'organisation du débat public, aux observations de la Commission par respect de son autorité morale semble optimiste.

Compte tenu de ces remarques, on pourrait être tenté de faire bénéficier la Commission d'un pouvoir d'injonction à l'encontre du maître d'ouvrage, afin de s'assurer que celui-ci mène correctement le débat public. Une telle solution ne peut cependant pas être retenue, car elle conduirait à faire de la CNDP une instance quasi-juridictionnelle ayant compétence pour suspendre un débat public en cours. En outre, pourrait se poser un problème de constitutionnalité, un tel pouvoir pouvant être analysé, dans une interprétation extensive, comme une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, lorsqu'elles sont maîtres d'ouvrages.

Enfin, si un maître d'ouvrage ne prenait pas en compte les observations émises par la Commission sur le déroulement du débat public, il serait possible de contester ultérieurement les modalités d'organisation du débat devant le juge administratif. En effet, il est ultérieurement prévu au nouvel article L. 12410 du code de l'environnement (voir *infra*), qu'il revient à la CNDP de publier, à l'issue du débat, un compte rendu et d'en dresser le bilan. Ses observations au maître d'ouvrage devront donc figurer dans ce bilan. En outre, le nouvel article L. 121-12 du code de l'environnement dispose que dans un délai de six mois après la publication de ce bilan, le maître d'ouvrage doit décider, par un acte publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Selon les informations communiquées au rapporteur pour avis, l'acte du maître d'ouvrage serait attaquant, notamment sur le fondement du non respect par ce dernier des observations émises par la CNDP sur le bon déroulement du débat. Ainsi, si le débat public n'est pas organisé dans de bonnes conditions, la possibilité serait ouverte, à l'issue du débat public, d'en contester le déroulement.

Les *quatrième et cinquième alinéas* de cet article étendent, quant à eux, le champ de compétences de la Commission nationale du débat public au-delà du seul débat public. Il est en effet prévu qu'elle remplit une mission de conseil des autorités compétentes « sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de

l'élaboration d'un projet » (*quatrième alinéa*). Cette mission de conseil sera exercée à la demande des autorités responsables d'un projet et pourra porter sur tout projet, y compris si celui-ci ne remplit pas les conditions, fixées par décret en Conseil d'Etat, auxquelles doit répondre un projet pour pouvoir faire l'objet d'un débat public. En pratique, il s'agit donc de conseiller les maîtres d'ouvrages désireux d'organiser une concertation avec le public dans le cas de petits projets locaux.

Il est en outre prévu, au *cinquième alinéa*, que la Commission a également pour mission d'émettre « tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique » afin de favoriser la concertation avec le public. La Commission sera donc chargée d'élaborer une « doctrine » en matière de concertation, ce qui justifie par ailleurs qu'elle ait été érigée en autorité administrative indépendante. Par l'exercice de cette mission, elle pourra ainsi dégager progressivement les « règles du jeu » à caractère général qui pourront guider les débats publics à venir. Bien qu'ils soient dépourvus de caractère contraignant, il est probable que ces avis et recommandations seront largement suivis par les maîtres d'ouvrage désireux d'assurer un débat public qui ne donne lieu à aucune contestation ultérieure quant à son déroulement. On ne peut donc que se féliciter de cette disposition qui permettra de mieux encadrer la pratique du débat public afin d'assurer une participation effective du public.

La commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis visant à préciser qu'il revient à la CNDP non pas de garantir mais de veiller au respect de la participation du public. M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, ayant expliqué qu'une telle rédaction correspondrait mieux aux pouvoirs dévolus par le projet de loi à la CNDP – celle-ci ne dispose ni d'un pouvoir de sanction ni d'un pouvoir d'injonction – la commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 95**). Puis, la commission a *adopté* un amendement de coordination rédactionnelle présenté par le même auteur (**amendement n° 96**).

La commission a ensuite examiné deux amendements en discussion commune, présentés respectivement par le rapporteur pour avis et par M. Félix Leyzour et visant à préciser que le débat public porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. La commission ayant *adopté* l'amendement du rapporteur pour avis (**amendement n° 97**), l'amendement de M. Félix Leyzour, satisfait, est devenu sans objet. Puis la commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur pour avis (**amendements n°s 98 et 99**) ainsi qu'un amendement du même auteur précisant que la CNDP veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets – elle n'a en effet pas les moyens de s'assurer effectivement de ces conditions d'information (**amendement n° 100**).

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à supprimer un alinéa précisant les modalités d'organisation du débat public, après que son auteur eut souligné que cette disposition était inutile, les conditions d'organisation du débat public étant décrites ultérieurement et en détail dans l'article L. 1248 du code de l'environnement (**amendement n° 101**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à préciser que lorsque la CNDP assume sa fonction de conseil en matière de concertation auprès des maîtres d'ouvrage, elle intervient à leur demande (**amendement n° 102**) ; elle a également *adopté* un amendement du même auteur permettant à la CNDP de conseiller, au-delà des personnes publiques, tous les maîtres d'ouvrage (**amendement n° 103**).

Enfin, la commission a examiné un amendement de M. Léonce Deprez précisant que la CNDP ne se prononce pas sur le fond du projet. M. Léonce Deprez ayant souligné que la Commission n'avait ni la capacité ni la compétence de se prononcer sur le contenu d'un projet, le rapporteur pour avis a observé que cette disposition était implicite dans le projet de loi, la CNDP ne pouvant s'octroyer des compétences non prévues par celui-ci, et a estimé qu'une telle précision était inutile. En conséquence, la commission a *rejeté* cet amendement.

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

Dérogations aux dispositions relatives au débat public

Le projet de loi procède à une réécriture totale de l'actuel article L. 1242 du code de l'environnement, qui traite des modalités de saisine de la CNDP. Cette question est renvoyée au nouvel article L. 121-7 du même code par le projet de loi.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 121-2 prévoit que dérogent aux dispositions du chapitre I^{er} du titre II du code de l'environnement, relatif au débat public et à la CNDP, les 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 ». Ces opérations comprennent bien évidemment les zones d'aménagement concerté.

L'ensemble de ces opérations fait en effet 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 d'élaboration du projet. Elle associe « les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ».

La procédure ainsi prévue par le code de l'urbanisme a su faire la preuve de son efficacité et semble particulièrement bien adaptée pour entamer une concertation sur les opérations d'aménagement précitées. Il ne paraît donc pas nécessaire de la mettre en cause et d'alourdir le dispositif existant en autorisant le recours simultané à cette dernière et au débat public.

Toutefois, certains projets d'aménagement peuvent se révéler particulièrement lourds de conséquences, tant d'un point de vue socio-économique que d'un point de vue environnemental. C'est par exemple le cas de projets de création de zones d'aménagement concerté devant accueillir de grands équipements, comme le Grand stade. Il est légitime de souhaiter soumettre de tels projets à un débat public. C'est pour répondre à cette préoccupation que le présent article précise que certains projets d'investissements, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat, pourront être soumis aux dispositions du code de l'environnement relatives au débat public. Dans ce cas, afin de ne pas rendre le processus décisionnel inutilement complexe, la procédure

de concertation prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne pourra pas être utilisée. Le rapporteur pour avis souscrit pleinement à cette approche.

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

L'actuel article L. 121-3 du code de l'environnement est relatif à la composition de la CNDP. Il pose des règles très générales, se limitant à préciser 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 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

Il faut se reporter au décret n° 96388 du 10 mai 1996 précité pour connaître la composition exacte de la Commission.

Aux termes de ce décret, elle compte actuellement 18 membres : 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 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 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, deux représentants des usagers et deux personnalités qualifiées.

La nouvelle rédaction de l'article L. 121-3 prévue par le code de l'environnement fixe à 21 le nombre de membres de la Commission. La composition de cette dernière, loin d'être bouleversée, est modifiée sur les points suivants :

- contrairement au dispositif existant, la qualité du président n'est pas précisée ; sont en outre introduits deux vice-présidents. Ces trois membres sont permanents, car ils auront notamment à assurer la montée en puissance de la Commission. Rappelons qu'il est prévu qu'environ vingt débats publics seront organisés chaque année ;

- le nombre d'élus locaux nommés sur proposition des associations représentatives d'élus (comme l'association des maires de France, par exemple) passe de 4 à 5, afin d'introduire parmi les membres de la Commission un représentant d'établissement public de coopération intercommunale ;

– le nombre de magistrats passe de 5 à 4, du fait de la suppression d'un magistrat des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire parmi les membres de la Commission ;

– enfin, le nombre de personnalités qualifiées passe de 2 à 3 ; il est en outre précisé que ces personnalités doivent comprendre une personne ayant exercé des fonctions de commissaire-enquêteur, ce qui constitue un complément judiciaire.

Le dispositif, ainsi prévu, est équilibré. Il souffre néanmoins de certaines lacunes.

En premier lieu, s'il est bien précisé que le vice-président et les vice-présidents sont nommés par décret pour une durée de cinq ans, leur mandat étant renouvelable une fois (ce qui correspond aux dispositions du décret du 10 mai 1996 précité), rien n'est prévu pour les membres « de droit commun » de la Commission et il convient de réparer cet oubli.

Par ailleurs, il est expressément précisé, dès la nouvelle rédaction de l'article L. 121-1 du code de l'environnement, que la CNDP est une autorité administrative indépendante. Afin de garantir cette indépendance, il convient d'inscrire dans la loi la procédure de désignation de ses membres, ainsi qu'il a été fait, par exemple, pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission des opérations de bourse, l'Autorité de régulation des télécommunications ou, plus récemment, la Commission de régulation de l'électricité.

Enfin, il est prévu que le président et les vice-présidents, qui exercent leur fonction à plein temps, sont rémunérés, ce qui constitue une disposition « classique » s'agissant des membres permanents d'une autorité administrative indépendante, dont il convient d'asseoir financièrement l'indépendance. Comme il est habituellement procédé, il est également prévu qu'ils ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-cinq ans et que les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité.

Le rapporteur pour avis a présenté un amendement visant à déterminer les règles de désignation des membres de la CNDP et reprenant, pour l'essentiel, les règles déjà prévues par le décret n° 96388 du 10 mai 1996. La commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 104**). En conséquence, deux amendements de M. Jean-Michel Marchand sont devenus sans objet.

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

Personnels de la CNDP

L'actuel article L. 121-4 du code de l'environnement dispose qu'il revient au président de la CNDP d'établir le bilan du débat et d'en publier le compte-rendu. Le projet de loi procède à une rédaction globale de cet article, dont les dispositions sont reprises ultérieurement au nouvel article L. 121-10 du même code.

Cet article prévoit que la CNDP disposera de deux catégories de personnels. Rappelons qu'à l'heure actuelle, son secrétariat est assuré par la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère chargé de l'environnement.

Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article L. 121-4 du code de l'environnement, la commission pourra désormais bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires en position d'activité. La mise à disposition des fonctionnaires, organisée par les articles 41 à 44 *bis* de la loi n° 8416 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, permet aux fonctionnaires de demeurer dans leur corps d'origine ; ils sont donc réputés occuper leur emploi et continuent à percevoir la rémunération correspondante. Leur mise à disposition ne peut avoir lieu qu'avec leur accord et ils doivent, dans ce cadre, remplir des fonctions d'un niveau hiérarchique comparable à celui des fonctions assurées dans leur administration d'origine. La durée de la mise à disposition ne peut excéder trois ans mais peut être renouvelée.

S'agissant des conditions de travail des fonctionnaires mis à disposition de la CNDP, elles seront fixées par cette dernière. En revanche, l'autorité de l'administration d'origine, ayant le pouvoir de nomination, exercera le pouvoir disciplinaire et pourra être saisie en ce sens par la CNDP. Il lui reviendra également de noter les fonctionnaires mis à la disposition de la Commission.

Le même article prévoit en outre que la CNDP pourra recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement. Ceux-ci seront donc des agents contractuels de droit public directement recrutés par le président de la Commission nationale du débat public.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 105**).

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

Incompatibilités

Le projet de loi procède à une réécriture de l'actuel article L. 121-5 du code de l'environnement qui précise qu'il revient à un décret en Conseil d'État de déterminer les conditions d'application du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

De manière très classique, la nouvelle rédaction de cet article vise à garantir l'indépendance des membres de la CNDP et des Commissions particulières, en précisant qu'ils ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à une opération s'ils sont intéressés à titre personnel à cette opération. Elle reprend une disposition analogue figurant au paragraphe IV de l'actuel article L. 121-3. Cette disposition permet ainsi de lever les doutes qui pouvaient subsister quant à l'impartialité des membres des Commissions particulières.

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

Fonctionnement de la CNDP

Ce nouvel article du code de l'environnement vise à asseoir l'autonomie financière de la Commission, en précisant qu'elle dispose d'un budget de fonctionnement (dont les crédits seront bien évidemment inscrits au budget de l'État). Celui-ci lui permettra d'assurer les dépenses de gestion courante liées notamment à ses

travaux d'instruction des dossiers préalablement à la tenue d'un débat public. Il lui permettra également de rémunérer son personnel, cette dépense ne pouvant être imputée au maître d'ouvrage, contrairement aux frais d'organisation d'un débat public. Il s'agit là d'une disposition nouvelle, corollaire du statut d'autorité administrative indépendante conféré à la CNDP.

Comme cela est généralement le cas pour les autres autorités administratives indépendantes, il est également précisé que le président de la Commission est ordonnateur des dépenses et a autorité sur les services. Pour éviter toute tutelle budgétaire *a priori* sur la Commission, qui nuirait sinon à son indépendance, du moins à sa crédibilité, il est enfin prévu que les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables aux dépenses de la CNDP. Cela devrait lui permettre de bénéficier de facilités de gestion qui seront sûrement largement utilisées lorsqu'il lui faudra organiser un débat public, ce qui est une démarche lourde et souvent coûteuse.

Section 3

Organisation du débat public

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

Modalités de saisine de la CNDP

Cet article vise à déterminer les modalités de saisine de la Commission, celles-ci étant variables selon la nature du projet donnant lieu à saisine. Le dispositif repose sur deux piliers : d'une part, une saisine obligatoire de la CNDP par le maître d'ouvrage pour les projets les plus importants ; d'autre part, une saisine facultative pour des projets de moindre ampleur.

Rappelons qu'en l'état du droit existant, il n'existe pas de système de saisine obligatoire de la CNDP. L'actuel article L. 121-3 du code de l'environnement dispose en effet que la Commission « peut être saisie » sur certains projets, dès lors qu'ils remplissent des conditions de seuil financier et qu'ils satisfont à des caractéristiques techniques déterminées par l'annexe du décret n° 96-388 du 10 mai 1996 précité (voir *supra*).

L'institution d'une saisine obligatoire par le **paragraphe I** de ce nouvel article du code de l'environnement constitue donc une avancée indéniable et devrait largement contribuer à la multiplication des débats publics.

Dès lors qu'un projet d'aménagement ou d'équipement répondra à des critères techniques ou excédera, par son coût prévisionnel, un seuil financier déterminé par décret en Conseil d'Etat, il reviendra au maître d'ouvrage (ou à la personne publique responsable du projet, s'il n'est pas identifié), d'en informer la Commission en lui adressant un dossier relatif au projet.

Selon les informations fournies au rapporteur pour avis, les critères financiers et techniques auxquels devra répondre le projet pour donner lieu à une saisine obligatoire devraient largement s'inspirer de ceux figurant dans l'annexe du décret du

10 mai 1996 précité. Toutefois, certains seuils pourront être revus à la baisse. On a ainsi souligné plus haut que le seuil financier à partir duquel un projet de route express ou d'autoroute donnera lieu à saisine obligatoire devrait être de 1 milliard de francs, alors qu'actuellement, un tel projet doit avoir un coût prévisionnel de 4 milliards de francs pour être susceptible de donner lieu à débat public.

Le dossier qu'il reviendra au maître d'ouvrage d'adresser à la CNDP devra comporter des éléments obligatoires, énumérés au deuxième alinéa de ce paragraphe. Il aura à présenter « les objectifs et les principales caractéristiques du projet » (notons qu'on retrouve ici les termes utilisés dans l'actuel article L. 1241 du code de l'environnement pour définir l'objet du débat public), « les enjeux socio-économiques, le coût estimatif », et enfin « l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Le paragraphe II de cet article détermine, quant à lui, les modalités de saisine facultative de la Commission. Lorsque des projets d'aménagement ou d'équipement :

- ont un coût estimatif inférieur aux seuils financiers à partir desquels il y a saisine obligatoire de la Commission, mais supérieur à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat, ou

- répondent à des critères techniques, fixés par décret en Conseils d'Etat,

ils doivent être rendus publics par leur maître d'ouvrage auquel il revient d'en publier les caractéristiques essentielles. Ces projets, même s'ils sont d'une moindre ampleur que ceux qui donnent lieu à saisine obligatoire, ouvrent donc droit à une information du public.

Cette information ayant eu lieu, il est alors possible de saisir la Commission afin qu'elle se prononce sur la pertinence de l'organisation d'un débat public.

Comme cela est actuellement le cas, la saisine de la Commission, lorsqu'elle n'est pas obligatoire, reste limitée à certaines catégories de personnes. Toutefois, le dispositif prévu diffère du système existant car il ne prévoit aucun « filtre » de la saisine. Rappelons qu'aux termes de l'actuel article L. 1242 du code de l'environnement, la Commission peut être saisie :

- conjointement par les ministres dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public ;

- par le ministre chargé de l'environnement ;

- pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales après consultation desdites collectivités locales ;

- par au moins 20 députés ou 20 sénateurs ;

- par les conseils régionaux territorialement concernés par le projet.

Dans ces deux derniers cas de saisine, le décret du 10 mai 1996 précise que la Commission doit alors solliciter l'avis des ministres intéressés sur le caractère d'intérêt national du projet, sur son enjeu socio-économique et sur son impact sur l'environnement. Il n'est pas assuré que ces saisines aboutissent, puisque le même

décret prévoit qu'« au vu de ces avis, la Commission décide alors, ou non, l'organisation d'un débat public ».

Le dispositif actuel prévoit en outre que les associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national peuvent demander à la Commission de se saisir d'un projet. Dans ce cas, la recevabilité de leur saisine est examinée par la Commission préalablement à la sollicitation, par cette dernière, de l'avis des ministres intéressés.

Comme on le constate, le dispositif actuel est relativement restrictif, notamment en raison de l'obligation pour la Commission de recueillir l'avis des ministres intéressés.

De même qu'il a élargi le champ du débat public, le Gouvernement a souhaité faciliter la saisine de la Commission. Cela se traduit par la suppression de l'avis des ministres intéressés ; cette disposition était par ailleurs difficilement compatible avec le caractère d'autorité administrative indépendante conféré à la Commission.

Le champ des personnes pouvant saisir la Commission a en outre été élargi, puisqu'il est désormais également ouvert par le projet de loi au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet, à un seul conseil régional ou à un conseil général (qui saisissent la CNDP par décision de leur organe délibérant), et à un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés. L'ouverture de la saisine à ces personnes constitue une avancée indéniable en faveur de la participation du public, et le rapporteur pour avis s'en réjouit.

Il est en revanche plus que réservé sur le sort qui a été réservé aux saisines émanant de parlementaires. Par une formulation assez novatrice, le projet de loi prévoit que « vingt membres du Parlement » peuvent saisir la Commission. Cette disposition doit être comprise non comme ouvrant la possibilité de saisir la CNDP à « vingt députés ou vingt sénateurs » comme c'était le cas jusqu'ici, mais comme autorisant que la Commission soit par exemple saisie par quatorze députés et six sénateurs. Il convient de s'interroger sur un problème de fond qui paraît au rapporteur lourd de conséquences : peut-on raisonnablement placer « sur un pied d'égalité » d'une part, la saisine de la Commission par vingt parlementaires et d'autre part, sa saisine par une association agréée de protection de l'environnement, même si cette dernière exerce son activité sur l'ensemble du territoire national ? Pour le rapporteur pour avis, la réponse est évidente et il espère qu'une telle disposition relève non pas d'une volonté délibérée, mais d'une erreur matérielle. En tout état de cause, il n'est pas concevable de maintenir le dispositif en l'état.

Enfin, le même paragraphe précise que sur demande de la CNDP, le maître d'ouvrage constitue un dossier similaire à celui qui est requis dans le cas d'une saisine obligatoire. C'est notamment au vu de ce dossier que la Commission décidera, ou pas, qu'il convient d'organiser un débat public.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à supprimer la précision aux termes de laquelle c'est de droit que la CNDP est saisie de certains projets répondant à des critères fixés par décret en Conseil d'État, son auteur ayant indiqué qu'une telle disposition était inutile (**amendement n° 106**). Puis, la

commission a examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand visant à introduire dans les critères déclenchant une saisine automatique de la CNDP, la localisation du projet dans un espace naturel protégé. Le rapporteur pour avis s'y est déclaré défavorable, seuls des critères techniques ou financiers devant fonder une saisine automatique de la Commission ; M. Jean-Michel Marchand a alors souligné que son amendement n'avait pas pour objectif d'être inutilement contraignant mais visait simplement à permettre l'organisation d'un débat public pour les projets ayant un impact sur le milieu naturel. Le rapporteur pour avis a rappelé que le débat public avait pour objet de porter sur la nature et non pas la localisation des projets et que l'article L. 121-8 du code de l'environnement imposait à la CNDP d'apprécier l'opportunité d'organiser un débat public en fonction notamment de l'incidence territoriale du projet. En conséquence, la commission a *rejeté* cet amendement. Puis elle a *adopté* deux amendements du rapporteur pour avis, l'un de clarification rédactionnelle (**amendement n° 107**) et l'autre précisant qu'il revient au maître d'ouvrage de publier les objectifs de son projet lorsque celui-ci doit donner lieu à une information préalable du public (**amendement n° 108**). Puis, la commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand tendant à préciser que le maître d'ouvrage doit assurer la publication de son projet au *Journal officiel*.

La commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur pour avis ramenant de vingt à trois le nombre de parlementaires nécessaire pour saisir la CNDP. Le rapporteur pour avis ayant indiqué qu'il semblait disproportionné d'ouvrir la saisine de la Commission d'une part à un conseil régional, un conseil général ou une association agréée de protection de l'environnement exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national et d'autre part à vingt parlementaires, la commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 109**). Elle a également *adopté* un amendement rédactionnel du même auteur (**amendement n° 110**).

Elle a ensuite examiné, en discussion commune, deux amendements similaires de M. Léonce Deprez et de M. Patrice Martin-Lalande (amendement n° 12) donnant la possibilité à une commune intéressée de saisir la CNDP. Le rapporteur pour avis a estimé qu'une telle disposition n'était pas judicieuse car elle pourrait entraîner une multiplication des saisines de la CNDP qui n'aura probablement pas les moyens d'instruire une telle quantité de dossiers ; il a signalé qu'en outre, la CNDP peut être saisie par un établissement public de coopération intercommunale. Se ralliant au rapporteur, M. Léonce Deprez a retiré son amendement et la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 12. Puis, elle a examiné un amendement de M. Léonce Deprez élargissant la saisine de la Commission à l'ensemble des collectivités territoriales ou de leurs groupements y ayant intérêt. Le rapporteur a estimé qu'une telle rédaction n'était pas assez limitative et qu'il convenait d'éviter la multiplication de saisines susceptibles de ne pas donner lieu à un débat public. M. René Leroux a rejoint cette analyse et a souligné que cet amendement ouvrait, par exemple, la possibilité à tous les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale de saisir la CNDP d'une demande de débat public portant sur des projets relatifs à la Corse. La commission a *rejeté* cet amendement.

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

Suites données à la saisine de la CNDP

Ce nouvel article du code de l'environnement précise, une fois la CNDP saisie, les critères à partir desquels elle doit se prononcer sur le principe de l'organisation d'un débat public, les modalités de cette décision et les conséquences qu'elle emporte.

Les critères devant guider la CNDP dans son appréciation de l'opportunité d'un débat public sont fixés au **paragraphe I** de cet article (*premier alinéa*). On ne peut s'empêcher de penser, en les examinant, que la Commission disposera d'une marge d'appréciation non négligeable puisqu'elle aura à se prononcer « en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». Si cette disposition constitue une avancée par rapport au droit existant qui n'a pas prévu de tels critères, le caractère très général de ces derniers conduit malgré tout à s'interroger sur la portée juridique qu'aura la décision de la CNDP et notamment à se demander si elle sera considérée comme faisant grief et pourra être annulée. Ce point est pour l'instant incertain. En tout état de cause, la marge d'appréciation accordée à la CNDP lorsqu'elle aura à prendre une décision qui aura à intervenir dans un climat probablement conflictuel, nécessite que celle-ci ne voit pas sa légitimité contestée. C'est un des points importants qui justifie que la CNDP devienne une autorité administrative indépendante.

Lorsque la Commission décide qu'un débat public est nécessaire, deux cas de figure, précisés dans le *deuxième alinéa* du même paragraphe, peuvent se présenter. Soit la CNDP décide d'organiser le débat elle-même, soit elle en confie l'organisation au maître d'ouvrage et dans ce cas « elle définit les modalités d'organisation du débat et s'assure de son bon déroulement ».

On a déjà souligné, lors du commentaire de l'article L. 1241 du code de l'environnement, que cette dernière disposition pouvait susciter une certaine réserve. Le Gouvernement a fait le pari d'une autorité administrative indépendante dont le seul pouvoir se limiterait à prescrire les modalités d'organisation du débat public et dont il est fortement espéré que son rôle de « magistrature d'influence » suffira à faire respecter ses observations. Le rapporteur pour avis se range aux arguments développés par le Gouvernement à l'encontre de l'octroi d'un pouvoir d'injonction à la CNDP. Il est certain que si elle disposait de ce dernier, les procédures, déjà longues, pourraient être considérablement alourdies, notamment en cas de suspension du débat public. Car si celui-ci répond à une exigence légitime de nos concitoyens, il doit également être mis en regard avec l'intérêt général qui peut s'attacher au projet soumis à ce débat. Le débat public est certes une étape démocratique indispensable ; il convient cependant de ne pas tomber dans l'excès d'un débat qui n'aurait plus de fin et serait sans cesse reconduit, ce qui conduirait en pratique à geler certains projets pourtant d'intérêt général.

Le rapporteur pour avis souscrit à cette approche, mais est persuadé que la portée qu'auront les observations de la Commission ne pourra être constatée que dans la pratique. On ne peut qu'espérer que le pouvoir d'influence exercée par la CNDP aura une portée effective. Mais si tel n'était pas le cas, il serait judicieux, au vu de cette expérience, d'entamer une réflexion sur le renforcement des pouvoirs de la Commission.

Le cas où la CNDP estime qu'un débat public n'est pas nécessaire est traité au *troisième alinéa* du même paragraphe. La non organisation d'un débat n'est pas synonyme d'absence de participation du public, puisqu'il est précisé que la Commission peut recommander au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose.

Là encore, se pose la question de la portée juridique des recommandations de la Commission. Celle-ci semble relativement limitée, puisqu'il est bien précisé que la CNDP « propose » et non pas « prescrit » les modalités de la concertation. La Commission devra donc faire la preuve de son autorité morale. Il est vrai qu'il ne sera pas forcément dans l'intérêt du maître d'ouvrage de ne pas appliquer ces recommandations, une telle attitude pouvant mener à une situation relativement conflictuelle et donc à un risque accru de contentieux ultérieurs qui ne feraient que retarder la réalisation de l'opération projetée.

Enfin, le *quatrième alinéa* du même paragraphe donne la possibilité à la Commission, lorsqu'elle est saisie de projets, d'émettre des recommandations à caractère particulier sur la participation du public à leur processus d'élaboration, jusqu'à la mise en service de ces projets. Deux remarques s'imposent. En premier lieu, la Commission peut émettre ces recommandations pour tout projet dont elle a été saisie, y compris ceux pour lesquels elle estime qu'il n'y a pas lieu à débat public. Le champ ainsi couvert est donc large. En second lieu, ces recommandations peuvent porter sur les modalités de la participation du public jusqu'à la mise en service du projet. Elles peuvent donc préciser la forme que doit prendre la concertation et l'information du public, au-delà de la réception des équipements et travaux, sur les conditions de gestion ou d'exploitation de l'aménagement ou de l'équipement. Cela revient en pratique à recommander la création de l'équivalent des « comités de suivi », prévus par la circulaire dite « Bianco » et qui visent à assurer un suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Le **paragraphe II** de cet article vise à encadrer dans le temps la procédure selon laquelle la Commission se prononce sur la pertinence de l'organisation d'un débat public. Elle devra décider de la suite réservée à sa saisine dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat. Selon les informations communiquées au rapporteur, ce délai devrait être de deux mois. Il est précisé qu'en l'absence de décision explicite à l'issue de ce délai, la Commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public ou à en confier l'organisation au maître d'ouvrage.

Cette disposition paraît particulièrement pertinente au regard du dispositif actuel. Rappelons que ce dernier fixe, dans l'annexe du décret du 10 mai 1996 précité, la date à partir de laquelle le débat public ne peut plus être organisé : il s'agit de celle où il est fait mention, dans le Journal officiel, de la décision du ministre intéressé d'approuver le projet. Cette règle a conduit en pratique à de nombreuses saisines de la Commission qui se sont révélées irrecevables du fait du dépassement de cette date. On ne peut que se réjouir que soit fixée une règle générale permettant de déterminer, sans risque d'erreur, la date à partir de laquelle le débat public n'est plus possible.

Il semble judicieux de prévoir que la décision de la Commission doit être explicitement délivrée dans le délai fixé, faute de quoi elle est réputée avoir renoncé à l'organisation d'un débat public. Cette précision devrait permettre d'éviter de nombreux contentieux, même si elle se limite à rappeler une règle générale.

Enfin, le **paragraphe III** de cet article vise à clarifier le régime des dépenses relatives à l'organisation matérielle du débat public. Selon le décret du 10 mai 1996, le maître d'ouvrage prend en charge les frais d'organisation et de déroulement du débat public, notamment ceux relatifs à l'élaboration et à la reproduction des documents mis à dispositions du public, aux annonces dans les journaux, aux communications audiovisuelles et aux frais d'organisation des réunions publiques.

Il convient de lever toute ambiguïté s'agissant des dépenses relatives aux indemnités attribuées aux membres des Commissions particulières. Contrairement à la réglementation actuelle qui met à la charge du maître d'ouvrage le règlement des frais et indemnités dus aux membres de la CNDP, il est précisé que ces dernières ne peuvent être mises à la charge du maître d'ouvrage car il s'agit de dépenses destinées à financer une mission de l'État, qui doivent donc relever du budget de ce dernier. C'est pourquoi ce paragraphe précise que seules les dépenses relatives à l'organisation matérielle du débat public demeurent à la charge du maître d'ouvrage. Le reste relève du budget de fonctionnement de la CNDP prévu à l'article L. 121-6 du code de l'environnement par le projet de loi.

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand visant à rendre systématique l'organisation d'un débat public dans le cas d'une saisine obligatoire de la CNDP. M. Jean-Michel Marchand a souligné qu'il n'était pas souhaitable que la CNDP dispose d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de refuser d'organiser un débat, par exemple en cas de forte pression du Gouvernement. Il a cité l'exemple du projet actuel de liaison à grand gabarit entre Toulouse et Bordeaux destinée à assurer le transport des pièces d'Airbus A380.

Le rapporteur pour avis a déclaré partager le même souci mais s'est montré défavorable à une telle disposition ; il a souligné que s'agissant de l'A380, aucun débat public n'avait été organisé en raison de l'urgence du projet qui a d'ailleurs nécessité l'intervention du législateur et a donc donné lieu à un débat national.

M. Jean-Michel Marchand a estimé qu'une telle approche pouvait être très dangereuse, car il suffirait de décider de l'urgence d'un projet pour éviter tout débat public. Il a également souligné qu'il ne s'agissait pas de remettre en cause le projet lui-même mais d'organiser un débat afin d'en examiner la pertinence, le coût et les divers impacts.

Le rapporteur pour avis a déclaré comprendre cette préoccupation mais a attiré l'attention sur le fait qu'il ne fallait pas remettre en cause des projets reconnus comme nécessaires aux seules fins d'organiser un débat public. S'agissant de l'A380, il existe de réelles divergences sur l'opportunité d'organiser un débat portant sur l'installation d'unités de construction à Toulouse ; les Verts se sont d'ailleurs clairement prononcés contre un tel projet.

M. Jean-Michel Marchand a souligné que son amendement visait à régler un problème plus vaste et n'avait pas pour seul objectif de traiter la question de la liaison à grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse.

Puis, la commission a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* un amendement de coordination présenté par le même auteur, et a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis de clarification rédactionnelle (**amendement n° 111**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement du même auteur visant à placer sous l'article L. 121-8 du code de l'environnement la disposition aux termes de laquelle la CNDP, lorsqu'elle organise un débat public, confie l'animation de ce dernier à une commission particulière qu'elle constitue (**amendement n° 112**) ; elle a également *adopté* deux amendements de coordination rédactionnelle présentés par le rapporteur pour avis (**amendements n°s 113 et 114**).

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand visant à préciser que la CNDP se prononce sur les demandes de débat dont elle est saisie par une décision motivée. Après que le rapporteur pour avis eut indiqué qu'une modification rédactionnelle était nécessaire, la commission a *adopté* cet amendement ainsi rectifié (**amendement n° 115**). Elle a également *adopté* un amendement de M. Léonce Deprez précisant que le coût des expertises complémentaires est à la charge de la CNDP (**amendement n° 116**).

Puis, la commission a été saisie d'un amendement de M. Jean-Michel Marchand visant à insérer un nouvel article L. 121-8 *bis* du code de l'environnement selon lequel la CNDP ordonne une expertise complémentaire quand celle-ci constitue un élément essentiel du débat, cette expertise étant à la charge de la CNDP quand le maître d'ouvrage n'est ni l'Etat, ni un établissement public national, ni une société d'économie mixte dont le capital est majoritairement public. Le rapporteur pour avis ayant indiqué que, d'une part, cet amendement posait le principe du recours obligatoire à une expertise complémentaire et que, d'autre part, il était satisfait s'agissant de la prise en charge des études complémentaires par la CNDP, la commission a *rejeté* cet amendement.

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

Saisine de la CNDP par les ministres

Ce nouvel article élargit considérablement les possibilités de saisine de la Commission par les ministres. Rappelons que, selon le dispositif actuel, la Commission peut être saisie conjointement par les ministres dont dépendent les projets donnant lieu à débat public et par le ministre chargé de l'environnement, ainsi que par le ministre chargé des collectivités locales pour les projets de ces dernières ou de leurs établissements publics. La saisine de la CNDP par des ministres ne peut donc porter que sur des projets susceptibles de donner lieu à débat public.

Cet article donne désormais la possibilité au ministre chargé de l'environnement – dont le rôle semble désormais prééminent alors qu'il n'apparaissait que second dans la rédaction actuelle – conjointement avec le ministre intéressé, de saisir la Commission en vue de l'organisation d'un débat public « portant sur un dossier présentant des questions générales ou les diverses options préalables à l'élaboration d'un ou plusieurs projets d'aménagement et d'équipement ». En pratique, il sera donc possible pour les ministres de demander la tenue d'un débat public sur des questions générales, dont on peut penser qu'elles auront trait à l'environnement, telles que la politique des transports dans le massif alpin ou la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées, par exemple. Il leur est en outre ouvert la possibilité de saisir la CNDP sur les diverses options préalables à l'élaboration d'un ou plusieurs projets.

Ces dispositions paraissent pertinentes, compte tenu des exigences croissantes de nos concitoyens en matière de transparence des processus décisionnels et notamment des politiques publiques.

On doit toutefois noter qu'il n'est pas précisé que la CNDP est tenue de donner suite à sa saisine. En théorie, il n'est donc pas exclu que la Commission n'estime pas nécessaire d'organiser un débat public sur le thème général dont elle est saisie. Néanmoins, il semble raisonnable de penser qu'en pratique, il sera donné suite à ce type de saisine, à l'issue d'une concertation en amont.

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand ouvrant à vingt membres du Parlement la possibilité de saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public sur des questions générales ou les options préalables à l'élaboration d'un ou plusieurs projet d'aménagement ou d'équipement.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'une telle disposition n'était pas judicieuse, le Parlement disposant d'autres moyens pour discuter de tels thèmes, et notamment des commissions d'enquête. En conséquence, la commission a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur ouvrant la possibilité de saisir la CNDP sur toute question d'environnement, après que le rapporteur pour avis eut observé que cet amendement était satisfait par la rédaction du projet de loi initial.

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

Durée maximale du débat public – bilan et compte rendu

La durée maximale du débat public est aujourd'hui fixée par l'article 6 du décret du 10 mai 1996, qui dispose qu'elle ne peut excéder quatre mois. Toutefois, la Commission peut prolonger le débat, par décision motivée, pour une durée maximale de deux mois, lorsqu'il lui est nécessaire de recourir à une expertise complémentaire.

Ce nouvel article du code de l'environnement ne bouleverse pas le dispositif existant, puisqu'il maintient, dans son *premier alinéa*, la règle selon laquelle le débat public ne peut avoir une durée supérieure à quatre mois. En revanche, il ne subordonne plus la décision de la Commission de prolonger le débat de deux mois à la nécessité de recourir à une expertise complémentaire. Cela permettra ainsi à la CNDP d'ajuster la durée du débat en fonction des conditions de son déroulement, cet assouplissement pouvant se révéler nécessaire dans le cas de projets donnant lieu à une participation massive du public.

Par ailleurs, le *deuxième alinéa* de cet article reprend les dispositions actuelles du décret du 10 mai 1996, en précisant qu'à l'issue du débat, le président de la Commission publie un compte rendu du débat et en dresse le bilan.

La commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand précisant, d'une part, que la CNDP peut demander au maître d'ouvrage de compléter le dossier qu'il est prévu de soumettre au débat public et, d'autre part, que le délai encadrant la durée du débat public ne court qu'à compter de la constitution du dossier complet par le maître d'ouvrage (**amendement n° 117**).

Elle a également *adopté* un amendement du rapporteur pour avis précisant que le président de la CNDP dispose d'un délai de trois mois à compter de la date de clôture du débat public pour publier un compte rendu du débat et en dresser le bilan (**amendement n° 118**).

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

Date d'ouverture de l'enquête publique

A l'heure actuelle, il est indirectement prévu dans le décret du 10 mai 1996 que l'enquête publique, portant sur un projet pour lequel un débat public a lieu, ne peut intervenir qu'à l'issue du débat public. L'article 7 du décret prévoit en effet que le compte rendu et le bilan du débat public sont mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par le maître d'ouvrage.

Ce nouvel article du code de l'environnement reprend la règle de l'antériorité du débat public sur l'enquête publique, en la précisant. Il dispose en effet que pour les projets ayant donné lieu à saisine obligatoire de la CNDP ou remplissant les conditions pour donner lieu à sa saisine facultative, l'ouverture de l'enquête publique ne peut être décidée qu'à compter, soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé (c'est-à-dire à l'expiration d'un délai de deux mois après que la Commission a été saisie, si elle ne se prononce pas explicitement sur l'organisation du débat), soit de la date de publication du bilan et du compte rendu du débat public.

Cette dernière disposition est certes judicieuse, mais semble lacunaire. Le délai dont dispose le président de la Commission pour publier le compte rendu et le bilan du débat public est aujourd'hui fixé à trois mois, à compter de la fin du débat, par le décret du 10 mai 1996. Le projet de loi n'a pas repris cette disposition, au motif que ce délai sera déterminé par décret.

Or, la publication du compte rendu et du bilan n'est pas dépourvue de portée juridique, puisque l'ouverture de l'enquête publique y est subordonnée. S'il est vrai que pour les plus gros projets, l'enquête publique peut avoir lieu seulement deux à trois ans après l'issue du débat public, il convient de garder à l'esprit que la procédure de débat public pourra désormais porter sur des projets de moindre ampleur pour lesquels l'enquête publique pourrait être ouverte bien plus tôt. Les retards pris par la Commission dans la publication du compte rendu et du bilan pourraient donc pénaliser les maîtres d'ouvrages, ce qui n'est pas souhaitable.

C'est pourquoi il serait utile de préciser, d'une part, que cette publication doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la clôture du débat public, d'autre part, qu'à l'expiration de ce délai, l'enquête publique peut être ouverte alors même que le compte rendu et le bilan du débat public ne seraient pas publiés.

La commission a donc *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à permettre l'ouverture d'une enquête publique à l'expiration du délai de trois mois imparti au président de la CNDP pour procéder à la publication du bilan du débat public, après que son auteur eut indiqué qu'il s'agissait d'éviter ainsi tout blocage des procédures postérieures au débat (**amendement n° 119**). Un amendement de M. Jean-Michel Marchand est alors devenu sans objet.

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

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

La procédure du débat public permet, sans conteste, d'accroître la transparence des procédures d'élaboration de grands projets et d'améliorer l'information des citoyens sur les conséquences que ces projets peuvent avoir sur leur cadre de vie. Toutefois, des critiques ont pu être formulées sur « l'après-débat public ». En effet, à l'issue du débat public, les projets de grande ampleur doivent donner lieu à de nombreuses études complémentaires préalablement à l'enquête publique. Celle-ci peut alors porter sur un projet plus précis, mais également susceptible d'avoir fait l'objet de modifications significatives par rapport à ce qu'il pouvait être lorsqu'il a fait l'objet d'un débat public.

Cette situation suscite un sentiment légitime de frustration des populations concernées qui, après avoir été abondamment informées lors du débat public, découvrent plusieurs mois plus tard un projet parfois bouleversé.

C'est pour y remédier que ce nouvel article du code de l'environnement introduit l'obligation pour le maître d'ouvrage de rendre publique, dans un délai de six mois après la publication du bilan du débat public, sa décision de poursuivre, ou non, son projet, ainsi que les modalités de cette poursuite et les modifications éventuellement apportées au projet. Afin d'assurer la plus grande transparence, il est également prévu que l'acte par lequel le maître d'ouvrage prend cette décision doit être publié et transmis à la CNDP et doit préciser les principales modifications apportées au projet. Notons enfin que cet acte donne lieu à une délibération lorsque le maître d'ouvrage est une collectivité territoriale.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand visant à préciser que la publicité de la décision du maître d'ouvrage sur la suite qu'il réserve à son projet prend la forme d'une publication au *Journal officiel*.

Après les interventions de MM. Jean-Michel Marchand, Léonce Deprez et Pierre Cohen, rapporteur pour avis, la commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand imposant au maître d'ouvrage de justifier la compatibilité de son projet avec les dispositions législatives et réglementaires applicables dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

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

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

On a déjà eu l'occasion de souligner le souci manifesté dans le titre IV du présent projet de loi d'accorder une plus grande place à la participation du public. Celle-ci doit néanmoins être conciliée avec l'intérêt général qui s'attache aux projets faisant l'objet d'un débat public. Il est donc nécessaire d'encadrer celui-ci dans le temps et notamment de fixer un terme à partir duquel la procédure de débat public est définitivement close.

C'est l'objet de ce nouvel article du code de l'environnement, qui vise à préciser les règles de forclusion des délais de recours à l'encontre de la procédure de débat public afin d'assurer une sécurité juridique aux actes intervenant ultérieurement. Il

est ainsi prévu qu'aucune irrégularité au regard de la procédure du débat public ne peut être invoquée dans les cas suivants :

– lorsque l'acte par lequel la Commission a renoncé à ce que soit organisé un débat public (par elle-même ou par le maître d'ouvrage) est devenu définitif c'est-à-dire lorsqu'il ne peut plus être annulé. Cela signifie que le délai de recours est fixé à deux mois à compter de la date à laquelle la Commission a renoncé à ce que soit organisé un débat public, soit :

- deux mois à compter de sa décision explicite de non organisation d'un débat, ou

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

– lorsque l'acte par lequel le maître d'ouvrage décide du principe de la poursuite du projet est devenu définitif. Deux cas doivent également être distingués :

- si le maître d'ouvrage est une personne publique, l'acte devient définitif à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de sa publication ;

- si le maître d'ouvrage est une personne privée, la notion d'acte « définitif », propre au droit public, ne trouve pas d'application. Un recours devant le juge civil reste possible si l'acte a causé un dommage à autrui. A cette occasion, le requérant peut demander au juge de constater la nullité de l'acte pour non conformité aux lois et règlements.

Comme on peut le constater, ce dispositif est principalement destiné à encadrer les possibilités de recours à l'encontre de la procédure de débat public lorsque le maître d'ouvrage est une personne publique.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur pour avis (**amendement n° 120**).

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

Décret en Conseil d'Etat

Comme il est habituellement procédé, ce nouvel article précise que les conditions d'application du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement sont fixées par un décret en Conseil d'Etat. Sont également citées les dispositions que ce décret devra « notamment » comprendre ; cette précision n'ayant aucune portée normative, il apparaît souhaitable de la supprimer.

La commission a donc *adopté* un amendement du rapporteur supprimant l'énumération des dispositions d'application déterminées par décret en Conseil d'Etat, son auteur ayant estimé qu'une telle précision était inutile (**amendement n° 121**).

La commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 49 *ainsi modifié*

Après l'article 49

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand portant article additionnel après l'article 49, aux termes duquel la CNDP s'assure de la participation du public lors de la concertation menée sur le projet de liaison routière à grand gabarit entre Bordeaux et Toulouse pour transporter les éléments de l'Airbus gros porteur dit « A380 ».

CHAPITRE II

Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales

A ce jour, les seules dispositions normatives organisant la concertation entre les administrations d'Etat et entre l'Etat et les collectivités locales sont la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes (son texte est reproduit en annexe du présent avis) et son décret d'application n° 55-1064 du 4 août 1955. Ces textes ne visent cependant qu'à assurer la coordination de l'action des pouvoirs publics lorsque des travaux publics intéressant à la fois la défense nationale et des services civils ou des constructions immobilières intéressant la défense nationale vont être engagés.

La procédure de concertation prévue par le décret du 4 août 1955 est particulièrement complexe puisque, selon la nature et l'importance des travaux, la concertation est organisée, à l'échelon central ou à l'échelon local⁽¹⁾, au moyen d'une conférence qui, lorsqu'elle ne parvient pas à un accord, renvoie le dossier à une commission des travaux mixtes (composée à parité de civils et de militaires) si l'instruction est centrale ou soumet les litiges subsistants au préfet si l'instruction est locale (si elle ne décide pas de renvoyer le dossier à l'échelon central). La procédure laisse trois mois aux différents services pour faire connaître leurs observations. Si la commission des travaux mixtes, échelon suprême de la concertation, ne parvient pas à un accord, les travaux sont décidés par décret en Conseil d'Etat. La procédure d'instruction mixte s'étale sur environ un an.

La commission des travaux mixtes existe toujours mais ne se réunit au mieux qu'une fois par an. Quant à la procédure d'instruction mixte, elle est engagée, à l'échelon central, une vingtaine de fois par an au sein du ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales) et de 30 à 40 fois par an au sein du ministère de l'équipement (direction des routes). Aujourd'hui, il apparaît que la procédure ne prend pas suffisamment en compte les besoins de concertation qui dépassent les questions de défense, tout en se révélant particulièrement lourde. En outre, aucune articulation n'est prévue avec la procédure d'enquête publique qui peut très bien être ouverte alors que l'instruction mixte est en cours.

Le présent chapitre vise donc à moderniser des mécanismes devenus obsolètes et à ne pas limiter la procédure de concertation aux seules questions intéressant à la fois la défense nationale et les services civils. En outre, le nouveau dispositif assure l'articulation entre la phase de concertation et l'ouverture de l'enquête publique.

(1) *Les projets instruits à l'échelon central doivent entraîner une dépense minimale de 100 millions de francs et présenter certaines caractéristiques techniques. Les projets instruits à l'échelon local doivent entraîner une dépense minimale de 50 millions de francs et correspondre à certains types de travaux. En outre, le décret du 4 août 1955 définit les projets qui, par nature, quelle que soit leur importance financière, relèvent de l'instruction centrale ou de l'instruction locale.*

Article 50

**Concertation sur les projets de travaux, d'aménagements
ou d'ouvrages des collectivités locales**

Le présent article crée un titre III intitulé « Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales » au sein du livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'intitulé de ce livre III est modifié en conséquence par le paragraphe I de l'article afin qu'il ne vise plus seulement les biens des collectivités locales mais également leurs travaux.

Ce titre III nouveau, comportant trois articles, vise en effet à définir les modalités de la concertation devant se dérouler entre, d'une part, l'Etat et, d'autre part, la collectivité territoriale ou l'établissement public local qui est maître d'ouvrage, préalablement à la réalisation de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. La rédaction retenue écarte donc du champ d'application de cette concertation les projets des sociétés d'économie mixte locales, qui sont des personnes privées. D'ailleurs, compte tenu des critères retenus pour définir les projets soumis à la procédure de concertation, il semble que peu de projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages de ces sociétés d'économie mixte locales auraient été susceptibles de bénéficier du dispositif. Sur un autre plan, la rédaction permet d'englober dans le champ de la concertation les travaux privés ou la réalisation d'ouvrages qui ne relèvent pas de travaux publics ou de la domanialité publique.

L'article L. 1331-1 nouveau du CGCT délimite, dans son premier alinéa, le champ d'application de la consultation..

A l'instar du dispositif actuel du décret n° 551064 du 4 août 1955 sur les travaux mixtes, le projet de loi ne soumet à la procédure obligatoire de concertation que les projets des collectivités locales dont le coût est supérieur à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat (50 ou 100 millions de francs, selon l'échelon de la concertation, à l'heure actuelle) ou qui répondent à des critères physiques ou géographiques définis par décret en Conseil d'Etat. La notion de critère géographique permet traditionnellement au ministère de la défense d'apprécier, en fonction de leur localisation, les projets au regard des impératifs de la sécurité nationale.

Le second alinéa de l'article L. 1331-1 nouveau du CGCT assigne deux objets à la concertation entre l'Etat et les collectivités locales :

- s'assurer que le projet local ne porte aucune atteinte à un intérêt public civil ou militaire dont l'Etat a la charge ;

- veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires par le projet de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages. Le projet de loi cite deux législations particulièrement sensibles : celle applicable au fonctionnement et à l'intégrité des installations ou ouvrages intéressant la défense nationale (article L. 1111-7 du CGCT) ; celle confiant à l'Etat la mission de veiller à la prise en compte des projets d'intérêt général, qui doivent présenter un caractère d'utilité publique (article L. 1249 du code de l'urbanisme, cette disposition étant essentiellement liée à la procédure d'expropriation).

L'engagement d'une concertation entre l'Etat et les collectivités locales présente donc un double avantage pour les deux parties : elle permet au préfet et aux services de l'Etat de discuter avec les autorités et services des collectivités locales pour faire prévaloir des intérêts dont l'Etat a la charge en vertu de ses missions régaliennes ou des lois et règlements, et donc de disposer d'une enceinte de dialogue hors de tout contentieux et avant l'adoption de décisions définitives ; elle permet aux collectivités locales de prendre connaissance d'expertises juridiques sur ses projets, qui sont susceptibles de les aider à consolider la base légale de ceux-ci, notamment en cas de recours contentieux.

M. Léonce Deprez a présenté un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse tendant à remplacer la concertation entre l'Etat et les collectivités locales par une information préalable de l'Etat par les collectivités locales. Le rapporteur pour avis a fait valoir que le projet de loi proposait d'aller au-delà d'une simple information préalable en établissant des modalités d'une concertation véritable entre l'Etat et les collectivités locales. A l'issue du débat, M. Léonce Deprez a *retiré* l'amendement.

L'article L. 1331-2 (nouveau) du code général des collectivités territoriales charge le représentant de l'Etat de conduire la concertation. Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du Gouvernement, il s'agira, en principe, du préfet du département, y compris dans le cas de projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages du conseil régional, sauf si la consistance du projet nécessite de désigner un préfet coordonnateur différent.

M. Léonce Deprez a présenté un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse modifiant la rédaction de l'article L. 1331-2 du code général des collectivités territoriales afin de retirer au préfet la conduite de la concertation et de permettre aux collectivités locales de joindre au dossier de l'enquête publique des réponses aux conclusions motivées présentées par le préfet. Le rapporteur pour avis a fait valoir que les collectivités territoriales demandaient elles-mêmes à ce que l'Etat conduise la concertation et que dès lors que le dossier d'enquête publique était établi par la collectivité locale maître d'ouvrage, celle-ci pouvait y insérer des développements fournissant une réponse aux conclusions motivées présentées par le préfet à l'issue de la concertation. Puis, la commission a *rejeté* l'amendement de M. Marc-Philippe Daubresse.

Le projet de loi dispose ensuite que le représentant de l'Etat est « saisi par la collectivité territoriale ou l'établissement public ». Dès lors qu'il s'agit d'un acte de procédure, il convient de lever toute ambiguïté et de préciser que la saisine est effectuée par une décision du président de l'organe délibérant de la collectivité locale et non par une délibération de l'assemblée ou du conseil de direction. La commission a *adopté* un amendement du rapporteur en ce sens (**amendement n° 122**). L'organe délibérant de la collectivité aura déjà eu, en effet, l'occasion de statuer sur le projet lui-même avant que ne s'engage la phase de concertation avec l'Etat.

La durée de la concertation n'est pas encadrée par la loi. L'article L. 1331-3 (nouveau) du CGCT renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation d'une durée maximale. Actuellement, le seul délai opposable est celui des trois mois dans lesquels chaque service doit faire connaître ses observations, le silence valant avis favorable (article 4 de la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes). Le dépassement de la durée maximale de la procédure de concertation n'est pas

sanctionné ; assurément il s'agirait d'une faute de l'État (le préfet est chargé de la conduite de la concertation) susceptible d'engager sa responsabilité en cas de préjudice. En tout état de cause, il n'est pas dans l'intention du législateur de frapper de nullité la procédure de concertation en cas de dépassement de la durée maximale de la procédure.

M. Léonce Deprez a présenté un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse tendant à préciser que la procédure de concertation ne pouvait excéder une durée de quatre mois. Le rapporteur pour avis a fait valoir qu'il pouvait être préjudiciable de figer dans la loi une durée maximale alors même que l'article L. 1331-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que cette procédure est enfermée dans des délais et renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer la durée maximale. Après un débat, la commission a *rejeté* l'amendement.

A l'issue de la concertation, le projet de loi prévoit que le préfet en dresse un procès-verbal. Conformément à une jurisprudence constante de la Commission d'accès aux documents administratifs et du Conseil d'État, ce document n'est pas communicable au public. Il contient en effet des éléments touchant au secret de la défense nationale ou au secret des délibérations des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif.

Si, à l'issue de la concertation, le préfet juge que le projet de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages de la collectivité locale contient encore des éléments portant atteinte aux intérêts publics dont l'État à la charge ou affectant sa légalité, il adresse une lettre motivée au maître d'ouvrage pour faire connaître les modifications nécessaires à apporter au projet pour sauvegarder ces intérêts ou assurer sa conformité aux lois et règlements. Parallèlement, il rédige des conclusions motivées relatant le déroulement de la concertation, indiquant les principaux éléments sur lesquels elle a porté et mentionnant, le cas échéant, les désaccords subsistants. Ces conclusions motivées contiennent donc les modifications éventuellement demandées dans la lettre motivée. Ces conclusions motivées se distinguent du procès-verbal en ce qu'elles sont consultables lors de l'enquête publique du fait qu'elles doivent être jointes au dossier de l'enquête.

Désormais, en application du dernier alinéa de l'article L. 1331-2 du CGCT, l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique sur le projet ne peut être publié tant que la procédure de concertation n'est pas achevée. Le projet de loi vise toutes les enquêtes publiques indifféremment. Leur nombre – une cinquantaine de types – rend leur énumération incertaine. Tous les projets soumis à la présente procédure de concertation entreront dans le champ d'application d'une enquête publique, notamment en application de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, en raison des seuils financiers qui sont beaucoup plus bas en matière d'enquête publique (12 millions de francs) qu'en matière de concertation entre l'État et les collectivités locales (50 ou 100 millions de francs).

Il est vraisemblable que si la procédure de concertation met en lumière des motifs d'illégalité ou d'atteinte à un intérêt public civil ou militaire, l'enquête publique ne sera pas ouverte (par le préfet s'il y a expropriation, par la collectivité locale lorsqu'aucune déclaration d'utilité publique n'est nécessaire, conformément à l'article 53 du projet de loi) en raison des risques d'annulation de la procédure par le tribunal administratif.

Puis, après avoir adopté un amendement de coordination du rapporteur pour avis (**amendement n° 123**), la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 50 *ainsi modifié*.

Article 51

Concertation inter-administrative au sein de l'État ou de ses établissements publics

La concertation inter-administrative au sein de l'Etat et de ses établissements publics est actuellement régie par la seule loi du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes et son décret d'application n° 551064 du 4 août 1955. Il a donc paru opportun au Gouvernement de réformer parallèlement à la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales la concertation au sein des organes de l'Etat. Cette démarche permet d'afficher clairement que l'Etat s'applique à lui-même et ses établissements publics les principes de concertation imposés aux collectivités locales.

Par symétrie avec ce qui est prévu pour les projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, l'article 51 prévoit donc une concertation entre les services administratifs sur tous les projets de travaux publics de l'État ou de ses établissements publics dépassant un seuil financier ou répondant à des critères techniques ou géographiques fixés par décret en Conseil d'État.

Le champ d'application du dispositif ainsi rédigé est cependant plus restrictif que celui prévu par l'article 50 puisque seuls les travaux publics entrent dans le champ de la concertation. Aucune explication n'a été avancée sur ce point par le Gouvernement.

En outre, la concertation vise seulement à concilier l'ensemble des intérêts publics dont l'État a la charge. Il paraît en effet inutile qu'une concertation s'engage sur la conformité aux lois et règlements des projets de l'Etat et de ses établissements publics dès lors que ce sont leurs propres services qui sont chargés de veiller à leur respect.

Le projet de loi indique ensuite, sans plus de précision, que cette concertation est organisée par l'Etat. La définition de l'échelon ou de l'autorité compétente relève, en effet, de l'organisation interne des services de l'Etat, qui relève du pouvoir réglementaire. Enfin, comme pour la concertation entre l'Etat et les collectivités locales, cette procédure doit se dérouler préalablement à l'ouverture de l'enquête publique et les conclusions motivées sont jointes au dossier d'enquête publique.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur pour avis visant à aligner le champ d'application de la concertation inter-administrative d'Etat sur celui de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales tel qu'il est défini à l'article 50 (**amendements n°s 124 et 125**). Puis elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article *ainsi modifié*.

Article 52

Abrogation de la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952

En raison des nouvelles procédures de concertation prévues par les articles 50 et 51, la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes n'a plus d'objet. L'article 52 du projet de loi l'abroge donc.

Afin d'éviter tout vide juridique, cette abrogation doit intervenir lorsque le décret en Conseil d'État prévu par l'article L. 1331-3 (nouveau) du code général des collectivités territoriales sera entré en vigueur. Toutefois, afin de préserver la constitutionnalité du dispositif, il est prévu que l'abrogation interviendra au plus tard un an après la publication de la présente loi.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article.

Après l'article 52

La commission a émis un *avis défavorable* à l'adoption de l'amendement n° 13 de M. Patrice Martin-Lalande portant article additionnel après l'article 52 et précisant que l'architecte des bâtiments de France exerce une fonction consultative et que ses avis ne lient pas l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

CHAPITRE III

Procédure d'enquête publique

Outre des procédures spécifiques, applicables par exemple aux installations classées, une enquête publique doit être conduite dans deux hypothèses :

– 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. Cette procédure a été 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 concerne les opérations figurant au tableau annexé au décret n° 85453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi précitée et est régie par le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement au sein duquel la loi du 12 juillet 1983 a été codifiée.

Il va de soi que des opérations peuvent à la fois affecter l'environnement et donner lieu à des expropriations. Tel sera souvent le cas pour les travaux de grande ampleur (construction de voies ferrées ou installation d'ouvrages hydroélectriques par exemple). Or, malgré de nombreuses similitudes, les procédures gouvernant les deux types d'enquêtes publiques, qui répondent à des préoccupations différentes, ne sont pas identiques. Il a donc été prévu une procédure spécifique pour les enquêtes préalables à une DUP entrant dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983 dont les

modalités sont précisées par les article R. 11-14-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'objet du chapitre III du titre IV du projet de loi est d'aménager ces différentes procédures dans un souci de décentralisation, de simplification et d'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. Celui-ci codifie les deux premiers alinéas de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983. Il concerne donc les enquêtes publiques préalables à la réalisation d'opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

L'article 7 du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 dispose que l'enquête publique régie par cette loi est « ouverte et organisée par arrêté du préfet » ou par arrêtés conjoints des préfets des départements intéressés lorsque l'opération qui fait l'objet de l'enquête doit être réalisée sur le territoire de plusieurs départements.

Le **paragraphe II** de l'article 53 du projet de loi vise à compléter l'article L. 123-1 du code de l'environnement par un paragraphe comprenant deux phrases.

La première dispose que la décision d'ouverture de l'enquête publique est, lorsqu'elle porte sur le projet d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics, prise par « l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement ». Il s'agit donc de déroger aux dispositions de l'article 7 du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 par une disposition dont la nature législative peut être justifiée par le fait qu'elle aménage les compétences des collectivités territoriales.

La deuxième phrase précise que cette décentralisation de la décision d'ouverture ne concerne pas les enquêtes publiques préalables à une DUP pour lesquelles la décision d'ouverture restera prise par « l'autorité compétente de l'État ». Cette précision est utile pour lever d'éventuelles ambiguïtés compte tenu de l'existence, que l'on a évoqué, d'une procédure « mixte » régissant les enquêtes préalables à DUP entrant dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983. Pour celles-ci, comme pour les enquêtes préalables à DUP liées à un projet n'affectant pas l'environnement, la décision d'ouverture de l'enquête restera donc de la compétence de l'État.

Le **paragraphe I** de cet article rassemble les deux alinéas qui forment l'actuel article L. 123-1 du code de l'environnement en un paragraphe par coordination avec les dispositions du paragraphe II.

La commission a *adopté* deux amendements de clarification rédactionnelle présentés par le rapporteur pour avis (**amendements n^{os} 126 et 127**).

Puis elle a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article 54

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

Une enquête publique est conduite par un commissaire enquêteur ou par une commission d'enquête.

Lorsqu'il s'agit d'une enquête préalable à 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.

Lorsqu'il s'agit 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 un membre du tribunal désigné par lui parmi les personnes figurant sur des listes d'aptitude.

Dans ces deux hypothèses, il s'agit des mêmes listes d'aptitude et leur élaboration est régie par le deuxième alinéa de l'article L. 1234 du code de l'environnement.

Enfin, dans le cas d'une enquête préalable à 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).

Outre ces différences pour ce qui concerne leurs modalités de désignation, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête ont en outre des pouvoirs variables selon le type d'enquête publique conduite.

Dans le cadre d'une enquête préalable à DUP, le commissaire ou la commission peuvent entendre toutes personnes qu'il paraît utile de consulter et s'appuient en pratique surtout sur les registres d'enquête qui sont à la disposition du public et sur lesquels des observations sur l'utilité publique de l'opération peuvent être consignées par toute personne intéressée.

Lorsque l'enquête préalable à DUP concerne un projet affectant l'environnement, le commissaire ou la commission peuvent en outre visiter les lieux concernés à l'exception des lieux d'habitation et sous réserve de l'accord des propriétaires ou des occupants. Ils peuvent également, sous réserve de l'accord du préfet, organiser une réunion publique.

Dans le cadre d'une enquête publique portant sur un projet affectant l'environnement, le commissaire ou le président de la commission disposent de pouvoirs plus importants. Ils peuvent recevoir tous documents, visiter les lieux concernés (dans les mêmes conditions que lorsque l'enquête est préalable à DUP), entendre toutes personnes dont ils jugent l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants, ainsi que les autorités administratives intéressées. Ils peuvent en outre organiser une réunion d'information et faire communiquer au public,

par le maître d'ouvrage, tout document utile à sa bonne information, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi. En outre et surtout, le commissaire ou le président de la commission peuvent, par décision motivée, prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours.

L'article 54 du projet de loi complète, dans un souci de simplification, l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, pour prévoir que l'enquête préalable à DUP peut être menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête, pouvant être désignés selon les mêmes modalités que pour une enquête de type « Bouchardeau » et pouvant disposer des mêmes pouvoirs.

La commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis visant à rendre systématique l'alignement des pouvoirs des commissaires enquêteurs, dans le cadre d'une enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique, sur ceux des commissaires enquêteurs prévus par la loi n° 83630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, dite « loi Bouchardeau ».

Après que le rapporteur pour avis eut indiqué que les pouvoirs prévus par la « loi Bouchardeau » étaient particulièrement étendus puisque celle-ci prévoit que le commissaire enquêteur peut entendre toutes les personnes dont il juge l'audition utile ou organiser des réunions d'information, la commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 128**).

Puis elle a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article 55

Versement d'une provision pour la conduite de l'enquête publique

L'article L. 123-14 du code de l'environnement dispose notamment que le maître d'ouvrage prend en charge les frais d'enquête, dont l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête.

L'article 55 du projet de loi vise à compléter cet article pour disposer que le président du tribunal administratif ou son suppléant peut ordonner le versement, par le maître d'ouvrage, d'une provision dont il définit le montant ; l'enquête publique ne peut alors être ouverte qu'après le versement de cette provision.

L'expérience a, en effet, montré que le manque de diligence de maîtres d'ouvrages, à prendre en charge les frais de l'enquête, pouvait faire obstacle au bon déroulement de celle-ci.

La commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article.

Après l'article 55

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand portant article additionnel après l'article 55 et visant à soumettre à une enquête publique de type « Bouchardeau » le déclassement de voies de chemin de fer.

M. Jean-Michel Marchand a souligné qu'alors que toutes les décisions administratives de déclassement de dépendances du domaine public étaient précédées d'une enquête publique, tel n'était pas le cas pour les voies de chemin de fer. Or, un tel déclassement signifie qu'il est définitivement renoncé à toute possibilité de remise en service de l'infrastructure ferroviaire, par exemple pour mettre en place des couloirs de fret secondaires. Une telle situation est regrettable car il est probable qu'il sera particulièrement difficile de préempter à l'avenir de nouveaux espaces.

M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, a déclaré comprendre la préoccupation de M. Jean-Michel Marchand mais s'est inquiété des conséquences que pourrait avoir la mise en œuvre d'une telle procédure, qui est relativement lourde. Il a estimé que cet amendement nécessitait d'être étudié de manière approfondie.

M. André Lajoinie, président, a jugé nécessaire qu'un débat parlementaire ait lieu sur cette question importante et a souligné qu'il permettrait peut-être d'éviter les ruptures d'axes ferroviaires.

Après que M. Léonce Deprez se fut déclaré favorable à l'adoption de cet amendement, M. René Leroux s'est inquiété des risques d'extension d'une telle disposition à l'ensemble des dépendances du domaine public. M. Jean Proriot a observé qu'à l'heure actuelle, le déclassement de voies ferrées est soumis à une procédure précise qui n'est ni clandestine ni secrète, l'ensemble des collectivités publiques intéressées en étant informées. Il a indiqué que dans certains cas, elles étaient même en situation de concurrence et a cité l'exemple des parcs naturels régionaux. La commission a *rejeté* cet amendement.

CHAPITRE IV

DÉCLARATION DE PROJET ET DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Ce chapitre du titre IV du projet de loi vise à créer une nouvelle étape d'information du public sur les projets donnant lieu à enquête publique en raison de leur impact sur l'environnement. Il s'agit de la déclaration de projet, prise par le maître d'ouvrage après qu'est intervenue l'enquête publique. Deux cas doivent être distingués selon que la déclaration de projet intervient ou pas préalablement à une déclaration d'utilité publique (DUP).

Article 56

Déclaration de projet non suivie d'une DUP

Cet article vise à compléter le titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, relatif à l'information et à la participation des citoyens, par un chapitre V intitulé : « Déclaration de projet » et comportant un article.

Chapitre V (nouveau) du titre II du Livre I^{er} du code de l'environnement

Déclaration de projet

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

Objet et portée de la déclaration de projet

Les principes généraux s'appliquant à la déclaration de projet sont définis au *premier alinéa* de cet article. Cette déclaration concerne les « projets publics », à savoir ceux des personnes publiques (l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs groupements ou les établissements publics en dépendant). Il doit en outre s'agir de projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages ayant fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, c'est-à-dire une enquête publique de type « Bouchardeau ». Après que cette enquête publique est intervenue, il revient à la personne publique responsable du projet de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée. Lorsque la personne publique responsable du projet est une collectivité territoriale ou un établissement public, c'est son organe délibérant qui adopte la déclaration de projet. Il s'agit donc de décentraliser l'appréciation de la notion d'intérêt général.

On peut noter que les personnes privées, dont les projets peuvent pourtant faire l'objet d'une enquête publique de type « Bouchardeau », sont exclues de ce dispositif. Il est vrai qu'on voit mal comment une personne privée pourrait se prononcer sur l'intérêt général d'une opération qu'elle souhaite légitimement réaliser pour son intérêt particulier.

Le *deuxième alinéa* de cet article précise le contenu que doit avoir la déclaration de projet. Celle-ci doit préciser l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporter les motifs et considérations justifiant son caractère d'intérêt général. Si le projet a été modifié sans que son économie générale soit altérée, pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, la nature et les motifs des principales modifications doivent également être précisés.

Cette disposition constitue une réelle avancée. Parmi les nombreuses critiques adressées à la procédure d'enquête publique, celle portant sur l'opacité qui entoure les projets à l'issue de l'enquête publique est sans doute la plus récurrente. On ne peut que se féliciter que le public puisse désormais être systématiquement informé des modifications apportées au projet initial pour tenir compte des résultats de l'enquête publique.

Notons par ailleurs que la déclaration de projet n'est pas dépourvue de portée juridique : l'opération ne peut être réalisée sans une nouvelle enquête si la déclaration n'est pas intervenue dans le délai d'un an à compter de la clôture de l'enquête publique (*troisième alinéa*) ;

– en l'absence de déclaration de projet, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée (*quatrième alinéa*).

S'agissant de la durée de validité de la déclaration de projet, elle est fixée par le *cinquième alinéa* à cinq ans à compter de sa publication dans des conditions définies par

décret en Conseil d'Etat. A l'expiration de ce délai, si les travaux n'ont pas reçu de commencement d'exécution, la déclaration devient caduque. Il est néanmoins prévu que la personne publique responsable du projet peut décider de proroger ce délai pour la même durée, cette décision devant intervenir avant l'expiration du délai initial de cinq ans. La prorogation du délai ne peut intervenir qu'en l'absence de changement dans les circonstances de fait ou de droit, l'appréciation de cette condition relevant de la personne publique responsable du projet.

La commission a examiné un amendement de M. Léonce Deprez visant à préciser qu'une association ne peut invoquer à l'encontre d'une déclaration de projet qu'un moyen qui a préalablement fait l'objet d'une observation lors de la procédure de consultation du public. Le rapporteur pour avis ayant souligné qu'une telle disposition allait à l'encontre des droits des justiciables et serait en pratique difficile à appliquer, la commission a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur définissant comme associations ayant intérêt à agir, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une déclaration de projet, les seules associations ayant participé de manière effective aux procédures de consultation du public.

Puis la commission a *rejeté* un amendement de M. Félix Leyzour insérant un article L. 125-2 dans le code de l'environnement et visant à étendre aux personnes privées l'obligation d'établir une déclaration de projet. Le rapporteur pour avis ayant estimé que cet amendement nécessitait d'être précisé, notamment s'agissant du stade à partir duquel un projet doit faire l'objet de cette déclaration, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article.

Article 57

Déclaration de projet suivie d'une DUP

Cet article insère dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique un nouvel article L. 11-1-1 afin de préciser la procédure entourant la déclaration de projet lorsque celle-ci est suivie d'une déclaration 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 suivie d'une DUP

Ce nouvel article concerne les projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages remplissant les conditions suivantes, déterminées dans son *premier alinéa* :

– il s'agit de projets publics, c'est-à-dire dont sont responsables l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics, y compris de coopération intercommunale ;

– ces projets doivent constituer une des opérations mentionnées à l'article L. 123-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire celles qui « en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées (...) sont susceptibles

d'affecter l'environnement », et dont la liste détaillée figure en annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi dite « Barnier » ;

– enfin, la réalisation de ces projets doit rendre nécessaire l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers.

De tels projets nécessitent donc que soit prise une déclaration d'utilité publique préalablement à l'expropriation. Dans ce cas, la procédure prévue par ce nouvel article pour la déclaration de projet, qui intervient après clôture de l'enquête publique, n'est pas sensiblement différente de celle décrite à l'article précédent. Deux cas peuvent alors se présenter.

L'expropriation peut être poursuivie au profit d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics (**paragraphe I** de cet article). Ceux-ci doivent alors, à la demande du préfet, se prononcer sur l'intérêt général de leur projet par une déclaration de projet, dans les mêmes conditions que celles vues à l'article précédent. Toutefois, ils doivent se prononcer dans un délai de six mois, faute de quoi l'autorité de l'Etat compétente décide de la déclaration d'utilité publique alors même que la déclaration de projet ne serait pas intervenue. Il convient de souligner qu'aucun délai ne s'impose aux maîtres d'ouvrages publics lorsque la déclaration de projet n'est pas suivie d'une DUP. L'encadrement strict prévu par la présente disposition vise simplement à éviter que les retards pris par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics n'allongent inutilement la procédure d'expropriation, qui est déjà relativement lourde.

Afin d'assurer une sécurité juridique indispensable au dispositif, il est précisé 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. On comprend aisément les motifs qui ont conduit à cette disposition ; en revanche, celle-ci jette un doute sur la nature juridique de la déclaration de projet, qui semble dans ce cas s'apparenter à une mesure préparatoire alors que lorsqu'elle n'est pas suivie de DUP, elle est directement attaquable et semble davantage relever de la catégorie des décisions d'espèce.

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 deuxième cas de figure vise l'expropriation poursuivie au profit de l'Etat (**paragraphe II** de cet article). Il n'y a alors plus lieu à déclaration de projet, la déclaration d'utilité publique en tenant lieu. Il serait en effet inutile que l'Etat se prononce, par deux fois, sur l'intérêt général de son projet.

Quant au **paragraphe III**, il introduit une grande nouveauté qui améliorera de manière sensible la transparence des grandes opérations d'aménagement et d'équipement, puisqu'il prévoit que la DUP doit désormais être motivée afin de justifier le caractère d'utilité publique de l'opération. Comme la déclaration de projet, la DUP devra également indiquer la nature et les motifs des principales modifications qui, « sans en altérer l'économie générale », ont été apportées au projet initial pour tenir compte des résultats de l'enquête publique. L'information délivrée au public sur l'état du projet à l'issue de l'enquête sera donc améliorée et sera la même, que le maître

d'ouvrage soit l'Etat ou une collectivité territoriale. C'est une réelle avancée que le rapporteur pour avis salue.

La commission a *adopté* deux amendements de précision rédactionnelle présentés par le rapporteur pour avis (**amendements n^{os} 129 et 130**). Puis elle a examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand imposant à l'acte déclaratif d'utilité publique d'exposer les motifs principaux de droit et de fait justifiant le projet comparé à d'autres projets poursuivant le même objectif ainsi que les précautions prises pour supprimer ou atténuer ses inconvénients. Après que le rapporteur pour avis eut rappelé que l'appréciation de l'opportunité du projet relevait du débat public et non de l'acte déclaratif d'utilité publique, la commission a *rejeté* cet amendement.

Puis elle a *adopté* un amendement de M. Léonce Deprez visant à insérer un nouvel article L. 11-1-2 dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et précisant que la décision refusant de déclarer l'utilité publique d'un projet doit être motivée et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait la justifiant (**amendement n^o 132**).

La commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*

Après l'article 57

La commission a *rejeté* un amendement de M. Léonce Deprez portant article additionnel après l'article 57 et visant à interdire la contestation par voie d'exception de la légalité des actes et des décisions adoptés à la suite d'une consultation du public, après l'expiration d'un délai de six mois à compter du jour de leur publicité.

Article additionnel après l'article 57

Consentement exprès de la collectivité publique intéressée préalablement au classement d'un monument naturel ou d'un site

La commission a examiné un amendement de M. Léonce Deprez portant article additionnel après l'article 57 et visant, dans son paragraphe I, à soumettre à enquête publique les projets de classement d'un monument naturel ou d'un site en application de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites et, dans son paragraphe II, à subordonner toute décision de classement au consentement exprès formulé par délibération spéciale de la personne publique propriétaire. Le rapporteur pour avis s'est inquiété des risques de blocage de la procédure de classement qui pourraient résulter du paragraphe I de cet amendement et a estimé préférable de n'en retenir que le paragraphe II. Suivant le rapporteur pour avis, M. Léonce Deprez a rectifié son amendement portant *article additionnel* que la commission a *adopté* (**amendement n^o 133**).

Article 58

Décret en Conseil d'Etat

Cet article prévoit que les modalités d'application des articles 53, 56 et 57 sont précisées par décret en Conseil d'Etat, de même que les dispositions transitoires nécessaires.

La commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article.

Après l'article 58

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand complétant l'article L. 411-1 du code de l'environnement par un paragraphe III prévoyant que les dérogations aux interdictions relatives à la destruction d'espèces de faune et de flore protégées en application du code de l'environnement ne peuvent être autorisées, pour la réalisation de travaux ou d'aménagements nécessitant une expropriation, que par décret en Conseil d'Etat.

M. Jean-Michel Marchand a indiqué que son amendement avait pour objet de revenir sur une jurisprudence du Conseil d'Etat aux termes de laquelle des travaux peuvent déroger aux interdictions précitées, dès lors qu'ils sont précédés d'une déclaration d'utilité publique (DUP) prise par arrêté préfectoral. Le rapporteur pour avis a estimé nécessaire d'étudier cette jurisprudence et M. Jean Proriot a exprimé des doutes sur la distinction ainsi opérée entre, d'une part, les DUP « de droit commun » et, d'autre part, les DUP préalables à la réalisation de travaux susceptibles de mettre en cause la protection de certaines espèces végétales ou animales. Après que M. Jean-Michel Marchand eut signalé que l'objectif était de répondre à un souci de sécurité juridique accrue, la commission a rejeté son amendement.

Puis, la commission a émis un *avis favorable sur le titre IV ainsi modifié du projet de loi (n° 3089)*.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

TITRE IV

DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC A L'ELABORATION DES GRANDS PROJETS

CHAPITRE 1^{ER}

Concertation avec le public

Article 49

Amendement n° 94 :

Au début du cinquième alinéa de cet article, insérer les mots : « Missions de la Commission nationale du débat public ; ».

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

Amendements n°s 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 et 103 :

- Au début du premier alinéa de cet article, substituer au mot : « garantit », les mots : « est chargée de veiller au respect de ».

- Dans le premier alinéa de cet article : après les mots : « projets d'aménagement », substituer au mot : « et », le mot : « ou ».

- Après le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. »

- Dans la première phrase du deuxième alinéa de cet article, substituer aux mots : « des articles L. 123-1 et suivants », les mots : « du chapitre III du titre II du livre I^{er} ».

- Dans la première phrase du deuxième alinéa de cet article, substituer aux mots : « des articles L. 11-1 et suivants », les mots : « du chapitre I^{er} du titre I^{er} ».

- Dans la dernière phrase du deuxième alinéa de cet article, substituer aux mots : « s'assure des », les mots : « veille au respect de bonnes ».

- Supprimer le troisième alinéa de cet article.

- Dans l'avant-dernier alinéa de cet article, après les mots : « Elle conseille », insérer les mots : « à leur demande ».

- Dans l'avant-dernier alinéa de cet article, après les mots : « autorités compétentes », insérer les mots : « et tout maître d'ouvrage ».

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

Amendement n° 104 :

Rédiger ainsi cet article :

« La Commission nationale du débat public est composée de vingt et un membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :

- 1° un député et un sénateur élus respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;
- 2° cinq élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;
- 3° un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;
- 4° un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;
- 5° un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;
- 6° un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;
- 7° deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;
- 8° deux représentants des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;
- 9° trois personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire-enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement, du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement.

Le président et les vice-présidents sont nommés par décret.

Le mandat des membres est renouvelable une fois.

Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés. Ils ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-cinq ans.

Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité. ».

(art. L. 121-4 du code de l'environnement)

Amendement n° 105 :

Rédiger ainsi la deuxième phrase de cet article : « Elle peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement. ».

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

Amendements n^{os} 106, 107, 108, 109 et 110^{rect} :

- Au début du premier alinéa du I de cet article, supprimer les mots : « de droit ».
- Dans la première phrase du premier alinéa du II de cet article, après les mots : « être saisie », insérer les mots : « d'une demande de débat public portant sur ».
- A la fin de la dernière phrase du premier alinéa du II de cet article, après les mots : « qui en publie », insérer les mots : « les objectifs et ».

- Dans la première phrase du deuxième alinéa du II de cet article, substituer au nombre : « vingt », le nombre : « trois ».

- Dans la première phrase du deuxième alinéa du II de cet article, substituer aux mots : « , vingt membres du Parlement, un conseil régional », les mots : « et par vingt membres du Parlement ; elle peut également être saisie par un conseil régional ».

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

Amendements n^{os} 111, 112, 113 et 114 :

- Au début de la première phrase du deuxième alinéa du I de cet article, supprimer les mots : « , en fonction des éléments d'appréciation mentionnés ci-dessus, ».

- Dans la première phrase du deuxième alinéa du I de cet article, après les mots : « l'organiser elle-même », insérer les mots : « et dans ce cas elle en confie l'animation à une Commission particulière qu'elle constitue ».

- A la fin de la première phrase du deuxième alinéa du I de cet article, après les mots : « ou à la personne », insérer le mot : « publique ».

- Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du I de cet article, substituer aux mots : « s'assure de », les mots : « veille à ».

Amendement n^o 115 :

Après le premier alinéa du II de ce article, insérer l'alinéa suivant :

« Elle se prononce sur les demandes de débat dont elle est saisie en vertu de l'article L. 121-7 du présent code par une décision motivée. »

Amendement n^o 116 :

Compléter le III de cet article par la phrase suivante :

« En revanche, le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission nationale du débat public. »

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

Amendement n^{os} 117 et 118 :

- Après le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« La Commission nationale du débat public peut demander au maître d'ouvrage de compléter le dossier qu'il est prévu de soumettre au débat public. Dans ce cas, le délai prévu à l'alinéa précédent ne court qu'à compter du jour de la constitution du dossier complet par le maître d'ouvrage. »

- Au début du deuxième alinéa de cet article, substituer aux mots : « A l'issue du débat », les mots : « Dans un délai de trois mois à compter de la date de clôture du débat public ».

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

Amendements n^{os} 119 :

A la fin de cet article, substituer aux mots : « et du compte-rendu du débat public », les mots : « ou à l'expiration du délai imparti au président de la Commission nationale du débat public pour procéder à cette publication ».

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

Amendement n^o 120 :

Dans cet article, substituer aux mots : « intervenue lors de la procédure du débat public », les mots : « au regard des dispositions du présent chapitre ».

(art. L. 121-14 du code de l'environnement)

Amendement n^o 121 :

Supprimer la dernière phrase de cet article.

CHAPITRE II

Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales

Article 50

Amendement n^o 122 :

Au début de la première phrase du quatrième alinéa du II de cet article, après les mots : « saisi par », insérer les mots : « le président de l'organe délibérant de ».

Amendement n^o 123 :

Dans le dernier alinéa du II de cet article, substituer au mot : « chapitre », le mot : « titre ».

Article 51

Amendement n^{os} 124 et 125 :

• Dans le premier alinéa de cet article, substituer au mot : « publics », les mots : « , d'aménagements ou d'ouvrages ».

• Dans le premier alinéa de cet article, substituer au mot : « techniques », le mot : « physiques ».

CHAPITRE III

Procédure d'enquête publique

Article 53

Amendement n^{os} 126 et 127 :

- Dans la première phrase du dernier alinéa du II de cet article, substituer aux mots : « ou d'un de ses établissements publics », les mots : « , d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un des établissements publics en dépendant ».

- Dans la première phrase du dernier alinéa du II de cet article, substituer aux mots : « l'exécutif », les mots : « le président de l'organe délibérant ».

Article 54

Amendement n^o 128 :

Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

« L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont les pouvoirs sont définis par les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Les modalités de la désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête peuvent être celles prévues à l'article L. 123-4 du même code, alors même que le projet ne constitue pas une des opérations mentionnées à l'article L. 123-1 du code de l'environnement. »

CHAPITRE IV

Déclaration de projet et déclaration d'utilité publique

Article 57

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

Amendements n^{os} 129 et 130 :

- Dans la première phrase du premier alinéa du I de cet article, après les mots : « l'autorité », insérer le mot : « compétente ».

- Dans le II de cet article, après les mots : « de l'État », insérer les mots : « ou de l'un de ses établissements publics ».

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

Amendement n^o 132^{rect} :

Après l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, insérer l'article suivant :

« Art. L. 11-1-2. – La décision de refus de déclarer l'utilité publique d'un projet ou d'une opération doit être motivée et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait la justifiant. »

Après l'article 57

Amendement n° 133 :

Insérer l'article suivant :

« La loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites à caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque est ainsi modifiée :

A la fin du premier alinéa de l'article 7, les mots : « s'il y a consentement de la personne publique propriétaire » sont remplacés par les mots : « s'il y a consentement exprès formulé par délibération spéciale de la personne publique propriétaire ».

ANNEXE

Loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes

Art. 1^{er}- Les travaux publics qui peuvent intéresser à la fois la défense nationale et un ou plusieurs services civils sont soumis, préalablement à toute exécution, à une procédure d'instruction mixte.

Cette procédure préalable s'applique également aux travaux de constructions immobilières intéressant la défense nationale et n'ayant pas le caractère de travaux publics, que ces travaux soient entrepris par des personnes morales ou des personnes physiques.

Art. 2.- La nature et l'importance des travaux visés à l'article 1^{er} sont déterminées limitativement par règlements d'administration publique.

Ces règlements définissent, d'une part, les prescriptions applicables à tout le territoire, d'autre part, les prescriptions particulières applicables à certaines zones réservées, délimitées par les mêmes règlements.

Art. 3.- Le règlement d'administration publique fixera la procédure d'instruction mixte suivant laquelle les services, soit civils, soit militaires, pourront faire valoir leurs objections au projet en cause ou demander que des aménagements y soient apportés.

En cas de désaccord, le projet sera soumis à une commission mixte civile et militaire dont la composition sera fixée par décret en Conseil d'Etat, contresigné par les ministres intéressés sur le rapport du ministre de la défense nationale.

Dans cette commission, les membres civils et les membres militaires siégeront en nombre égal. La présidence en sera confiée à un conseiller d'Etat.

Cette commission appréciera les différents intérêts en cause et s'efforcera de les concilier. Si elle ne parvient pas à établir l'accord entre services, elle indiquera les conditions dans lesquelles peut être donnée l'autorisation des travaux sans compromettre les intérêts de la défense nationale, compte tenu, le cas échéant, des incidences financières de l'opération.

Dans ce cas, au vu des conclusions de la commission, il sera statué par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport des ministres intéressés.

Art. 4.- Les règlements à prendre en application des articles 2 et 3 ci-dessus contiendront l'obligation pour chaque service conférant de respecter un délai maximum de trois mois pour faire connaître ses observations. Le silence d'un service après l'expiration dudit délai sera présumé comme impliquant un avis favorable.

Art. 4 bis.- Des règlements d'administration publique, pris sur le rapport du ministre délégué à la présidence du conseil, du ministre de la défense nationale et du ministre de l'économie et des finances, fixeront dans quelles conditions seront imputées et réparties les dépenses nécessaires pour adapter, en matière de travaux mixtes, les ouvrages aux exigences de la défense nationale.

Art. 4 ter.- Un règlement d'administration publique, pris sur le rapport du ministre délégué à la présidence du conseil, du ministre de la défense nationale et du ministre de l'économie et des finances, fixera pour le cas où plusieurs départements ministériels autres que celui ayant qualité de maître de l'œuvre devraient supporter une partie de la réalisation de l'ouvrage projeté, dans quelles conditions, préalablement à la passation des marchés, sera réglée, du point de vue budgétaire, la participation en cause.

Art. 5.- Les infractions à la présente loi et aux règlements pris pour son application seront constatées par les agents des départements militaires assermentés à cet effet.

Art 6.- Dans le cas où, nonobstant la notification des procès-verbaux de contravention, les contrevenants ne rétabliraient pas l'ancien état des lieux dans le délai qui leur sera fixé, l'autorité militaire transmettra les procès-verbaux au préfet du département. Le tribunal administratif statuera après les vérifications qui pourront être jugées nécessaires.

Le tribunal administratif peut ordonner sur-le-champ la suspension des travaux et charger l'autorité militaire d'assurer cette suspension.

Art. 7.- Tout jugement de condamnation rendu en exécution de l'article précédent fixera le délai dans lequel le contrevenant sera tenu de rétablir à ses frais l'ancien état des lieux.

Il sera notifié à la partie intéressée avec sommation d'exécuter, faute de quoi il y sera procédé d'office par l'autorité militaire.

Art. 8.- Les actions pour contravention à la présente loi ne pourront être exercées après l'expiration de l'année qui suivra la date de l'achèvement des travaux déterminée, le cas échéant, par le procès-verbal de réception provisoire des travaux ou par le certificat de conformité établi en application de l'ordonnance du 27 octobre 1945. Ce délai passé, elles seront éteintes.

Art. 9.- Sont abrogés l'article 6 de la loi du 19 janvier 1791, la loi du 7 avril 1851, la loi n° 42-796 du 18 août 1942 et le décret du 30 octobre 1935 relatif à la commission mixte des travaux publics.

Toutefois, ces lois et les règlements pris pour leur application restent provisoirement en vigueur jusqu'à la date de mise en application des décrets prévus par les articles 1^{er}, 2 et 3 de la présente loi.

Art. 10.- (*Dispositions périmées : Algérie*)

Art. 11.- Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application de la présente loi dans les territoires d'outre-mer.

3105 - Rapport de M. Pierre Cohen sur le titre IV du projet de loi relatif à la démocratie de proximité (commission de la production)