

N° 402

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de loi de MM. André DULAIT, Jean-Paul AMOUDRY, Philippe ARNAUD, Denis BADRÉ, René BALLAYER, Jacques BAUDOT, Michel BÉCOT, Claude BELOT, Daniel BERNARDET, Jean-Pierre CANTEGRIT, Marcel DENEUX, Gérard DERIOT, André DILIGENT, Jean FAURE, Serge FRANCHIS, Yves FRÉVILLE, Francis GRIGNON, Pierre HÉRISSON, Rémi HERMENT, Daniel HOEFFEL, Jean HUCHON, Claude HURIET, Jean-Jacques HYEST, Henri LE BRETON, Marcel LESBROS, Jean-Louis LORRAIN, Philippe NOGRIX, Jacques MACHET, Kléber MALÉCOT, André MAMAN, Louis MERCIER, Louis MOINARD, René MONORY, Philippe RICHERT, Michel SOUPLET, Albert VECTEN et Xavier de VILLEPIN, portant sur l'organisation d'audiences publiques lors de la réalisation de grandes infrastructures,

Par M. Philippe ARNAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Jean-Louis Carrère, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucayet, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial, Henri Weber.

Voir le numéro :

Sénat : 196 (1999-2000)

Environnement.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LA PROCÉDURE PRÉVUE PAR LE CODE DE L'EXPROPRIATION	5
II. LES ENQUÊTES PUBLIQUES PRÉVUES PAR LA LOI N° 83-630 DU 12 JUILLET 1983 RELATIVE À LA DÉMOCRATISATION DES ENQUÊTES PUBLIQUES ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	26
III. LES AUTRES ENQUÊTES	28
IV. LA RÉFORME DU 2 FÉVRIER 1995	30
V. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI	32
VI. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION	35
TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION	37
• <i>Article premier</i>	37
• <i>Article 2</i>	38
TABLEAU COMPARATIF	39

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires économiques est saisie d'une proposition de loi signée par notre collègue André Dulait et un certain nombre de ses collègues portant sur l'organisation d'audiences publiques à l'échelon communal lors de la phase préparatoire à la réalisation de grandes infrastructures.

Le dispositif proposé met en place une procédure d'information préalable et de participation à la décision.

Il énonce que tout grand projet d'infrastructures fera l'objet, pour avis, dans toutes les communes intéressées et à la diligence de leurs maires selon les modalités qu'ils souhaiteront mettre en place, d'une présentation et d'une discussion en réunion publique. Cette procédure interviendra trois mois au moins avant la prise de décision. Le texte ajoute que tout habitant devra être informé de cette procédure préalable au moins quinze jours à l'avance.

Cette proposition de loi complète la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement en insérant une nouvelle disposition après l'article 2 de la loi précitée.

Celui-ci a, notamment, institué une Commission nationale du débat public habilitée à intervenir lors de la phase d'élaboration des « grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national » de l'Etat mais aussi des autres collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte dès lors que ces « grandes opérations » présentent « *un fort enjeu économique* » ou « *un impact significatif sur l'environnement* ».

La loi du 2 février 1995 a, d'autre part, modifié et complété la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement qui a notamment créé une nouvelle catégorie d'enquêtes publiques aux côtés des traditionnelles enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique dans le cadre de la procédure d'expropriation.

Comme on le verra, cette nouvelle catégorie d'enquêtes publiques est régie par des règles spécifiques même si **ses modalités sont assez proches** de celles des enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique.

Avant de présenter le dispositif de la proposition de loi et ses propres propositions, votre commission ne juge pas inutile de rappeler la procédure prévue par le code de l'expropriation (I), le champ d'application et les modalités des enquêtes publiques régies par la loi n° 83-360 du 12 juillet 1983 et par son décret d'application, (II), la liste des enquêtes spécifiques renvoyant à l'un ou l'autre de ces deux régimes ainsi que celle des enquêtes soumises à un régime spécial (III) et, enfin, les innovations introduites par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 (IV).

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA PROCÉDURE PRÉVUE PAR LE CODE DE L'EXPROPRIATION

Que l'expropriation soit une personne publique ou privée, l'enquête publique est toujours ouverte par arrêté préfectoral.

L'arrêté préfectoral fait obligatoirement mention :

- de la désignation du commissaire-enquêteur ou des membres de la commission d'enquête ;
- de la date d'ouverture et de la durée de l'enquête ;
- des heures et lieux où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations.

Une publicité est organisée par double voie de presse et d'affichage.

Un avis au public, distinct de l'avis d'ouverture, doit être publié « en caractères apparents » huit jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département ou les départements concernés. Pour les opérations nationales, l'avis doit être publié dans deux journaux de diffusion nationale.

Cet avis doit faire l'objet d'un affichage dans toutes les communes prescrites par le préfet.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête, désignés par le préfet, ont un rôle déterminant dans le déroulement de l'enquête.

Ils sont choisis soit sur une liste nationale soit sur des listes départementales établies annuellement.

La durée de l'enquête est fixée par l'arrêté préfectoral sans pouvoir être inférieure à quinze jours.

L'enquête se déroule à la préfecture, à la sous-préfecture ou, le plus souvent, à la mairie des communes sur les territoires desquelles l'opération est envisagée.

Pendant qu'elle se déroule, les personnes concernées peuvent prendre connaissance des dossiers d'enquête et, au terme de cette consultation, **consigner directement leurs observations** sur un registre d'enquête dont les feuillets doivent être non mobiles, cotés et paraphés par le commissaire-enquêteur avant ouverture de l'enquête. Ils peuvent également adresser par écrit leurs observations au commissaire-enquêteur qui doit les annexer au registre.

A l'expiration du délai d'enquête, le ou les registres d'enquêtes sont clos et signés par le préfet, le sous-préfet ou le maire selon les lieux de dépôt et transmis au commissaire-enquêteur dans un délai de 24 heures.

Le commissaire-enquêteur dispose, alors, d'un délai d'un mois à compter de l'expiration du délai d'enquête pour rédiger son rapport d'enquête dans lequel doivent être mentionnées les observations consignées ou annexées au registre.

Il peut aussi entendre « *toutes personnes qu'il paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant s'il le demande* ».

Au terme de son examen du dossier et des observations recueillies, le commissaire-enquêteur rédige, en toute indépendance, « *des conclusions motivées* ».

Relevons que l'organisation d'une seconde enquête sur le même projet ne permet pas de modifier les conclusions de la première enquête, sauf dans l'hypothèse où le premier projet aurait subi des modifications substantielles.

Une copie du rapport d'enquête doit être déposée à la mairie de la commune où s'est déroulée l'enquête, dans les sous-préfectures et préfecture du département où se trouve cette commune ainsi que dans les mairies des communes désignées.

Toute personne concernée peut demander communication des conclusions au préfet selon des modalités précisées par le code de l'expropriation (article R.11-12).

Les conclusions sont obligatoirement soit **défavorables** soit **favorables** à l'opération projetée. La déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par décret du Premier ministre après avis du Conseil d'Etat, si les conclusions des commissaires-enquêteurs sont **défavorables**.

Si les conclusions sont favorables, on distingue plusieurs hypothèses :

- Pour certaines opérations énumérées à l'article R.11-12 du code de l'expropriation (création d'autoroute, création d'aérodromes de catégorie A, de canaux de navigation, de lignes d'aérotrains, de canalisations de transport de gaz ou d'hydrocarbures, de centrales électriques, d'installations nucléaires et de chemins de fer d'intérêt général ; travaux d'adduction des eaux d'un bassin fluvial dans un autre lorsque l'adduction porte sur un débit maximal de 1.000 m³ par seconde), un décret en Conseil d'Etat est requis pour la déclaration d'utilité publique.

- Dans les autres cas, la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que :

- par décret simple pour les opérations secrètes intéressant la défense nationale ;
- par arrêté du ou des ministres concernés pour les opérations poursuivies en vue de l'installation des administrations centrales ;
- par arrêté conjoint des préfets intéressés pour les opérations concernant des immeubles situés sur le territoire de deux départements ;
- **par arrêté préfectoral dans toutes les autres hypothèses.**

Il convient, ensuite, d'évoquer **l'enquête dite « parcellaire »** qui tend à délimiter avec précision l'emprise expropriable et à identifier les titulaires de droits concernés.

Les conditions d'ouverture de l'enquête et les mesures de publicité sont proches de celles de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

L'enquête parcellaire **peut se dérouler conjointement** avec l'enquête préalable si l'expropriant peut déterminer ce plan parcellaire de manière suffisamment précise. Les deux enquêtes peuvent faire l'objet d'un même arrêté d'ouverture se déroulant sous la responsabilité d'un même commissaire-enquêteur ou d'une même commission d'enquête.

Durant l'enquête, les observations sont consignées sur un registre d'enquête établi ou tenu dans les mêmes conditions que pour l'enquête publique.

A l'expiration de la durée de l'enquête, le registre est clos et signé par le maire qui doit le transmettre dans les 24 heures au commissaire-enquêteur. Ce dernier dresse procès-verbal de l'opération ; il peut consulter toute personne susceptible de l'éclairer ; puis il émet un avis sur **l'emprise** des ouvrages projetés. Il doit effectuer ces opérations dans un délai de 30 jours.

L'avis du commissaire-enquêteur et le dossier d'enquête doivent être, ensuite, transmis au préfet ou au sous-préfet.

II. LES ENQUÊTES PUBLIQUES PRÉVUES PAR LA LOI N° 83-630 DU 12 JUILLET 1983 RELATIVE À LA DÉMOCRATISATION DES ENQUÊTES PUBLIQUES ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

C'est un dispositif spécifique, distinct du régime des enquêtes publiques préalables à une déclaration d'utilité publique, que la loi du 12 juillet 1983 a mis en place en ce qui concerne certaines catégories d'« **aménagements** », d'« **ouvrages** », ou de « **travaux** », celles qui sont « *susceptibles d'affecter l'environnement* ».

La réforme de 1983 prévoit, ainsi, que la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées, est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions de la présente loi, lorsqu'en raison de leur **nature**, de leur **consistance** ou du **caractère des zones concernées**, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement.

La liste des catégories d'opérations intéressées et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décrets en Conseil d'Etat.

La loi de 1983 précise que lorsque des lois et règlements soumettent l'approbation de documents d'urbanisme ou les opérations visées par la réforme à une procédure particulière d'enquête publique, les règles gouvernant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires à ses propres dispositions.

Ces enquêtes publiques ont pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.

Elles sont conduites, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête **désignés non plus par le préfet mais par le président du tribunal administratif** ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin.

Ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête, les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête.

Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle, l'objet de l'enquête, les noms et qualités du

commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture, le lieu de l'enquête et la durée de celle-ci.

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois (au lieu de quinze jours minimum dans le cas de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique).

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

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

Il peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.

Le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête **peut organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage** et avec l'accord de l'autorité compétente. Cette faculté, discrétionnaire, constitue une innovation majeure de la réforme de 1983.

Le maître d'ouvrage communique au public les documents existants que le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête juge utiles à la bonne information du public. En cas de refus de communication opposé par le maître d'ouvrage, sa réponse motivée est versée au dossier de l'enquête.

Le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus.

Le rapport et les conclusions motivées du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics. **Le rapport doit faire état des contre-propositions** qui auront été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées.

L'article 6 de la loi du 12 juillet 1983 dispose encore que les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, feront droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation.

Le texte ajoute que lorsque les aménagements ou ouvrages qui ont fait l'objet d'une enquête publique n'auront pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, il y aura lieu à nouvelle enquête, à moins qu'une prorogation de cinq ans au plus ne soit décidée avant l'expiration de ce délai, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

La réforme de 1983 soumet le maître d'ouvrage aux charges des frais de l'enquête, notamment ceux qui sont entraînés par la mise à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête des moyens matériels nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure d'enquête.

Il convient de souligner qu'une même opération peut impliquer l'organisation d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et d'une enquête organisée dans le cadre de la loi du 12 juillet 1983. Il est alors possible de fusionner ces enquêtes pour simplifier les procédures.

III. LES AUTRES ENQUÊTES

● Pour certaines enquêtes, les textes renvoient au régime prévu par la loi du 12 juillet 1983 :

– article L.147-3 du code de l'urbanisme (loi du 11 juillet 1985) relatif à l'enquête préalable à la réalisation d'un plan d'exposition au bruit au voisinage des aérodromes ;

– article L.146-4 du code de l'urbanisme (loi du 3 janvier 1986) relatif à l'enquête préalable à la réalisation de constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans la bande littorale de 100 mètres ;

– article L.146-6 du code de l'urbanisme (loi du 3 janvier 1986) relatif à l'enquête préalable à la réalisation de travaux ayant pour objet la protection ou la conservation des « zones humides » ;

– article 25 de la loi du 3 janvier 1986 relatif à l'enquête préalable aux changements substantiels de zones du domaine public maritime ;

– article 7-2 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées tel que modifié par la loi du 22 juillet 1987 : enquête préalable à l'institution de servitudes d'utilité publique à l'intérieur d'un périmètre délimité autour d'une telle installation.

● Pour d'autres enquêtes, les textes renvoient à l'enquête préalable à la DUP de droit commun :

– article R.242-1 du code de l'aviation civile (enquête préalable à l'établissement du plan de servitudes aéronautiques de dégagement) ;

– article L.160-6, L.160-6-1 et R.160-16 du code de l'urbanisme (servitudes de passage des piétons sur le littoral) ;

– décret du 13 juin 1961 (servitudes devant permettre l'entretien, par engins mécaniques, de certains canaux d'irrigation) ;

– articles R.25 et R.31 du code des Postes et Télécommunications (servitudes radioélectriques) ;

– articles R.242-2 et suivants du code rural (création de réserves naturelles).

● **Enfin, un certain nombre d'autres enquêtes sont régies par une réglementation propre :**

– article L.131-4 du code de la voirie routière (classement et déclassement des routes départementales) ;

- article L.141-3 du code de la voirie routière (classement et déclassement des voies communales) ;

– article 30 de la loi du 3 janvier 1986 (octroi ou renouvellement des concessions de plage) ;

– article L.151-37 du code rural (enquête préalable à certains travaux ruraux) ;

– article R.131-6 du code rural (création de parcs nationaux-enquête sans commissaire enquêteur) ;

– article 9 du décret du 29 septembre 1982 (opérations d'immersion en mer - enquête sans commissaire enquêteur) ;

– article 8 du décret du 22 mars 1983 (concessions de cultures marines - enquête sans commissaire enquêteur) ;

– article 5 du décret du 11 mars 1980 (permis de recherches et d'exploitations minières - enquête sans commissaire enquêteur) ;

– article 9 du décret du 1^{er} août 1905 (enquête hydraulique - enquête sans commissaire enquêteur) ;

– article 11 de la loi du 15 juin 1906 (concessions de distribution d'énergie) ;

– article R.421-3 et suivants du code forestier (mise en défense de terrains en montagne).

IV. LA RÉFORME DU 2 FÉVRIER 1995

La loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement a complété les règles existantes en matière de consultation du public et des associations, en amont des décisions d'aménagement.

Elle a, tout d'abord, créé dans son article 2 une « Commission nationale du débat public ».

Les dispositions nouvelles se sont appliquées sans préjudice de celles de la loi du 12 juillet 1983 ainsi que de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme.

Rappelons qu'aux termes de ce dernier, le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

- toute modification ou révision du **plan d'occupation des sols** qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future ;

- toute création, à son initiative, **d'une zone d'aménagement concerté** ;

- toute **opération d'aménagement** réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon **substantielle le cadre de vie ou l'activité économique** de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération ou titre de la révision du plan d'occupation des sols ou de la création d'une zone d'aménagement concerté.

Le texte ajoute qu'à l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale, auquel elle a délégué compétence pour conduire l'une des opérations mentionnées ci-dessus ou qui est compétent en cette matière de par la loi, cet établissement est tenu aux mêmes obligations qu'il exerce dans des conditions fixées en accord avec la commune.

Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations et organisent la concertation dans des conditions fixées en accord avec la commune.

La réforme de 1995 a, donc, prévu, s'agissant des grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, 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, **l'organisation éventuelle d'un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration.**

A cet effet, elle a institué une commission dite « Commission nationale du débat public » pouvant être saisie conjointement par les ministres dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public et par le ministre chargé de l'environnement ainsi que, pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales après consultation desdites collectivités territoriales.

Le nouvel organisme peut aussi être saisi par au moins vingt députés ou vingt sénateurs ainsi que par les conseils régionaux territorialement concernés par le projet.

Les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L.252-1 du code rural, exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, peuvent demander à la commission de se saisir d'un projet visé par le texte.

Lorsque la commission est saisie, elle consulte les ministres concernées.

L'institution est composée, à parts égales :

- de parlementaires et d'élus locaux ;
- de membres du Conseil d'Etat et des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire ;
- de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

Elle est présidée par un conseiller d'Etat en activité ou honoraire.

La Commission constitue pour chaque projet une commission particulière présidée par un de ses membres, qui organise le débat public.

Les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent faire partie de la commission particulière chargée d'organiser le débat public sur ladite opération.

A l'issue du débat public, le président de la commission dresse un bilan de ce débat et en publie le compte rendu, qui est mis à la disposition du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête.

La loi du 2 février 1995 a modifié, d'autre part, sur quelques autres points, la loi du 12 juillet 1983.

Il s'est agi, tout d'abord, des conditions de désignation du commissaire-enquêteur ou des membres de la commission d'enquête ainsi que de la possibilité pour ceux-ci de se faire assister par des experts.

La nouvelle rédaction proposée par l'article 3 de la loi du 2 février 1995 pour le troisième alinéa de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 énonce ainsi qu'une liste d'aptitudes sera établie pour chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle.

Le président du tribunal administratif désignera le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. Son choix ne sera pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal.

D'autre part, à la demande du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête et lorsque les spécificité de l'enquête l'exigeront, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue pourra désigner un expert chargé d'assister le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête. Le coût de cette expertise sera à la charge du maître d'ouvrage.

La réforme de 1995 prévoit aussi une nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article 4 de la loi de 1983 relatif aux réunions publiques. Aux termes de celle-ci, le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête aura la possibilité, discrétionnaire, d'organiser sous sa présidence, **une réunion d'information et d'échange** avec le public en présence du maître d'ouvrage.

Enfin, si des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête n'interdisent pas de maintenir le projet, la loi du 2 février 1995 a souhaité **renforcer les effets de ces conclusions négatives sur la suite de la procédure** en disposant que les projets des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui ont donné lieu à des conclusions **défavorables** devront **faire l'objet d'une seconde délibération des assemblées délibérantes concernées**.

V. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi tend à combler une lacune de la législation existante : la **consultation directe et préalable** des citoyens des communes intéressées par un projet de création d'une nouvelle grande infrastructure.

Il s'agirait pour les habitants des communes de donner leur avis sur l'opportunité même des projets ainsi que sur les choix majeurs permettant la mise en œuvre de ces projets.

Cette discussion publique interviendrait **en amont** du déclenchement de la procédure d'enquête publique. Elle permettrait aux associations souhaitant participer au débat d'intervenir plus efficacement en développant leurs arguments et contre-arguments dans le cadre d'une phase

préalable. Elle donnerait aussi aux « initiateurs » de certains projets une opportunité de connaître le sentiment du « terrain » et, partant, de modifier, voire d'abandonner, certaines initiatives.

Il apparaît, en effet, que les mécanismes formels de consultation prévus par les lois existantes ne constituent trop souvent que des conditions procédurales de validité d'un certain nombre d'actes administratifs. Ils ne permettent que difficilement à la volonté de la population de s'exprimer en toute connaissance de cause sur des dossiers parfois très techniques.

Les raisons du relatif échec des procédures existantes tiennent sans doute au caractère limitatif de leur champ d'application : en l'occurrence, la protection de l'environnement.

Mais d'autres raisons expliquent aussi l'insuffisante participation citoyenne à la « prise de décision ». Comme le soulignent avec justesse les auteurs de la proposition de loi, la complexité du vocabulaire utilisé, le manque d'information et la présentation du projet comme sans véritable alternative accentuent chez le citoyen l'impression que les « jeux sont déjà faits » et les choix déjà opérés ; tout le dossier étant perçu, en définitive comme entièrement maîtrisé par des spécialistes peu soucieux des conséquences locales de l'opération d'aménagement.

D'où l'aspect fondamental de la « présentation » qui sera faite du grand projet. D'où la nécessité pour le maire de chaque commune intéressée par l'opération projetée d'organiser une véritable concertation locale. Au cours de celle-ci pourront être exprimées toutes les sensibilités et pourront être échangés les arguments favorables ou défavorables aux options envisagées. Il apparaît indispensable que cette expression communale puisse intervenir avant que ne s'enclenchent les procédures qui interdisent tout retour en arrière.

L'intervention de la population apparaît d'autant plus nécessaire que de plus en plus fréquemment, ainsi que le relève l'exposé des motifs de la proposition de loi, les « *grands projets d'infrastructures (autoroutes, lignes TGV, lignes haute tension, barrages, usines, centres d'enfouissement des déchets) touchant à l'environnement mais aussi d'une manière générale à l'aménagement du territoire, sont l'objet d'une forte contestation émanant principalement des populations concernées mais également de groupes de pressions spécialisés* ».

Cette contestation se manifeste, hélas, bien souvent à contretemps alors que les grands choix techniques sont déjà opérés et la réalisation du projet avancée.

Renforcer le **droit à l'information**, permettre **l'exercice concret de la démocratie**, mais aussi **moderniser le processus de décision** par la mise en place d'une **évaluation publique préalable** des conséquences d'un certain nombre de grandes opérations, constituent les objectifs complémentaires des auteurs de la présente proposition de loi qui suggèrent de mettre en place des procédures de consultation du public s'inspirant des modèles existants, notamment en Amérique du Nord.

Ainsi, aux Etats-Unis, le code de procédure administrative (« Administrative Procedure Act » section 553) prévoit, depuis 1946, une procédure extrêmement détaillée de consultation du public pour la grande majorité des textes réglementaires s'appliquant à tous les secteurs de l'administration.

Dans le cadre de cette procédure dite « Notice and Comment », la participation du public s'exprime sous forme de commentaires écrits mais aussi d'audiences publiques (les « hearings »), que l'Agence fédérale est soit libre, soit contrainte par un loi particulière, d'organiser.

Le Québec a, quant à lui, mis en place en 1978 un « Bureau d'audiences publiques sur l'environnement » (BAPE), organisme consultatif et indépendant chargé d'informer et de consulter la population sur les dossiers relatifs à l'environnement et qui intervient sur un certain nombre de grands projets d'infrastructures (routes, voies ferrées, oléoducs, lignes de transport d'électricité, barrages, centrales électriques, lieux d'enfouissement sanitaire...).

Le « mode opératoire » du BAPE consiste dans des audiences publiques dont les modalités sont déterminées de façon précise mais aussi, de façon plus souple, par des procédures de médiation.

Il convient de souligner qu'une place importante est faite par cet organisme aux nouvelles technologies de l'information puisque les dossiers des audiences sont systématiquement diffusés sur le site internet du BAPE.

D'autres pays, tels que l'Allemagne (où des lois spéciales sur l'environnement prévoient la consultation de groupes d'intérêt en amont de l'élaboration de certains règlements administratifs), les Pays-Bas ou la Suisse, présentent des expériences intéressantes en matière de concertation préalable à l'adoption des décisions réglementaires.

Il importe, enfin, de signaler la convention sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue à **Aarhus** (Danemark), le 25 juin 1998, notamment entre les quinze Etats membres de l'Union. Relevons cependant que cette convention n'a pas encore été ratifiée par la France.

L'article 6 de cette convention fait obligation aux parties de mettre en place une procédure de participation du public au processus de décision relatif :

– aux autorisations des activités énumérées dans une liste concernant notamment le secteur de l'énergie (raffineries, centrales nucléaires, ...), la production et la transformation de métaux, l'industrie minière, chimique ou la gestion des déchets ou de traitement des eaux ;

– aux autorisations d'activités non énumérées à l'annexe de la convention mais qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

Cette disposition fait obligation à chaque Etat partie à la convention de prévoir des « *délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public [...] et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement* », de faire en sorte que « *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et si le public peut exercer une réelle influence* », et de s'assurer que « *les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* ».

Enfin, il est fait obligation aux parties, après l'intervention de la décision, d'en communiquer au public le texte « assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ».

L'article 7 de la convention prévoit, également, la participation du public à l'élaboration des « plans et des programmes relatifs à l'environnement ».

VI. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Tout en partageant les préoccupations des auteurs de la proposition de loi, votre commission souhaiterait insister sur deux points.

Tout d'abord l'adoption de la présente proposition de loi laissera largement entier le problème de la participation consultative des citoyens en amont des décisions « fondatrices » et souvent irréversibles concernant les grands projets d'infrastructures, notamment dans le domaine ferroviaire ou routier. Dans ces deux domaines, par exemple, on peut considérer que les décisions administratives fondamentales sont constituées par l'inscription des projets au schéma directeur ferroviaire ou au schéma directeur routier (bientôt, aux schémas de services collectifs de transport). C'est au moment de ces inscriptions que le véritable débat sur l'opportunité même de la grande infrastructure intervient en dehors de toute participation citoyenne locale. Les phases ultérieures du processus concernant le projet (arrêté préfectoral déclarant le projet d'intérêt général ; études préliminaires conduisant à l'élaboration des avant-projets ; ouverture de l'enquête publique, ...) verront la mise en place de procédures de consultation ou de discussion sur les phases tendant à rendre le projet opérationnel ou exécutoire. Elles ne remettront jamais en cause la logique même du projet.

Votre commission est consciente de la difficulté de créer de réelles procédures d'information et de consultation, notamment à l'échelon communal, lorsque le projet n'en est encore qu'à l'étape de la déclaration d'intention. Il convient néanmoins, selon elle, de réfléchir sur les meilleurs moyens d'instaurer dans notre pays une véritable démocratie participative conformément à la volonté exprimée récemment par le Président de la République.

Le débat parlementaire qui accompagnera le futur projet de loi de Mme la ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire sur la réforme de l'utilité publique (printemps 2001) devrait pouvoir donner lieu à d'utiles réflexions et propositions sur le sujet.

En second lieu, votre commission souhaiterait éviter le risque de faire apparaître la collectivité locale comme co-responsable du projet surtout lorsqu'il s'agit d'un projet d'infrastructure dont elle n'est pas maître d'ouvrage.

Lorsque c'est le cas, il est bien entendu normal que cette responsabilité soit pleinement assumée.

Autrement, il importe que l'expression de la volonté citoyenne communale **soit bien perçue comme s'intégrant dans une phase consultative** et que la décision définitive apparaisse bien comme relevant de l'Etat ou de la collectivité qui « pilote » le projet.

Afin d'éviter toute confusion à cet égard, il apparaît ainsi préférable que la présentation publique du projet dans la commune soit effectuée par le maître de l'ouvrage lui-même, le maire étant, pour sa part, garant du bon déroulement et de la transparence de la consultation.

Une plus grande « responsabilisation » des intervenants passe aussi, selon votre commission par l'exigence d'observations écrites.

A moyen terme, il est évident que les nouvelles technologies de l'information pourront être utilisées avec bonheur pour faciliter la consultation citoyenne.

La situation du Québec où l'organisme chargé de recueillir les observations des citoyens sur les réglementations en matière d'environnement utilise pour ce faire un site Internet est à cet égard exemplaire.

Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie, il apparaît logique que les observations des communes intéressées par le grand équipement d'infrastructures lui soient transmises. Dans les autres cas, ces observations pourront être transmises au maître d'ouvrage, qu'il s'agisse de l'Etat, d'une autre collectivité locale ou d'un établissement public.

Pour toutes ces raisons, la commission a décidé d'adopter une nouvelle rédaction de l'article unique de la proposition de loi et de compléter cet article par un article 2 dont l'objet est d'ouvrir le débat sur la nécessaire consultation préalable des citoyens en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure dont l'Etat est le maître d'ouvrage.

Votre commission a conclu à l'adoption de la proposition de loi dans la rédaction qu'elle vous soumet.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI PORTANT SUR L'ORGANISATION D'AUDIENCES PUBLIQUES LORS DE LA RÉALISATION DE GRANDES INFRASTRUCTURES

Article premier

Il est inséré, après l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, un article 2 *bis* ainsi rédigé :

« *Art. 2 bis* - Tout grand équipement d'infrastructure mentionné au deuxième alinéa de l'article L.122-1 du code de l'urbanisme donne lieu, à la diligence du maître d'ouvrage, quatre mois au moins avant l'ouverture de l'enquête publique, à une ou plusieurs réunions publiques au cours desquelles est effectuée une présentation générale justifiant le projet de créer l'équipement concerné.

« Cette présentation générale est suivie d'une invitation, faite à tous les habitants de la ou des communes concernées, à formuler des observations écrites en réponse à un questionnaire élaboré par le maître d'ouvrage du projet et tenu à leur disposition.

« Le maire de chacune des communes veille au bon déroulement et à la transparence de la consultation.

« Lorsque la Commission nationale du débat public a été saisie, les observations recueillies dans les communes lui sont transmises. A défaut, elles sont transmises au maître d'ouvrage.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article en précisant notamment les modalités d'information et de consultation des habitants des communes intéressés ».

Article 2

Préalablement à toute décision administrative le concernant et produisant des effets de droit, tout grand projet d'infrastructure dont l'Etat est le maître d'ouvrage fait l'objet, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat, d'une consultation auprès des habitants des territoires susceptibles d'être intéressés.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Proposition de loi n° 196 (1999-2000) de M. André Dulait et plusieurs de ses collègues	Conclusions de la Commission
Code de l'urbanisme	Proposition de loi portant sur l'organisation d'audiences publiques lors de la réalisation de grandes infrastructures	Proposition de loi portant sur l'organisation d'audiences publiques lors de la réalisation de grandes infrastructures
	Article unique	Article premier
Art. L. 122-1. - Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation de la qualité de l'air, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains. Ils prennent en considération l'impact des pollutions et nuisances de toute nature induites par ces orientations ainsi que l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques.	Il est inséré, après l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, un article 2 bis ainsi rédigé :	Il est inséré, après l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, un article 2 bis ainsi rédigé :
	« Art.2 bis.- Sur les grands projets d'infrastructures est instituée une procédure d'information préalable et de participation à la prise de décision.	« Art. 2 bis - Tout grand équipement d'infrastructure mentionné au deuxième alinéa de l'article L.122-1 du code de l'urbanisme donne lieu, à la diligence du maître d'ouvrage, quatre mois au moins avant l'ouverture de l'enquête publique, à une ou plusieurs réunions publiques au cours desquelles est effectuée une présentation générale justifiant le projet de créer l'équipement concerné.
Ils déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants.	« Tout grand projet d'infrastructures fait l'objet, pour avis, dans toutes les communes intéressées et à la diligence de leurs maires selon les modalités qu'ils souhaiteront mettre en place d'une présentation et d'une discussion en réunion publique. Cette procédure doit intervenir trois mois au moins avant la prise de décision. Tout habitant doit être informé de cette procédure préalable au moins quinze jours à l'avance.	« Cette présentation générale est suivie d'une invitation, faite à tous les habitants de la ou des communes concernées, à formuler des observations écrites en réponse à un questionnaire élaboré par le maître d'ouvrage du projet et tenu à leur disposition.
		« Le maire de chacune des communes veille au bon déroulement et à la transparence de la consultation.

Texte en vigueur

**Proposition de loi n° 196 (1999-2000)
de M. André Dulait
et plusieurs de ses collègues**

« Un décret déterminera les conditions d'application du présent article. »

Conclusions de la Commission

« Lorsque la Commission nationale du débat public a été saisie, les observations recueillies dans les communes lui sont transmises. A défaut, elles sont transmises au maître d'ouvrage.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article en précisant notamment les modalités d'information et de consultation des habitants des communes intéressées. »

Article 2

Préalablement à toute décision administrative le concernant et produisant des effets de droit, tout grand projet d'infrastructure dont l'Etat est le maître d'ouvrage fait l'objet, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat, d'une consultation auprès des habitants des territoires susceptibles d'être intéressés.