

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

(104^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du lundi 5 décembre 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER

1. **Protection de l'environnement.** - Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 8253).

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 8253)

QUESTION PRÉALABLE (p. 8253)

Question préalable de M. Malvy: MM. Jean-Pierre Kucheida, Jacques Vernier, rapporteur de la commission de la production; Pierre Albertini, Michel Barnier, ministre de l'environnement. - Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 8259)

MM. Pierre Albertini,
Jean-Pierre Brard,
Pierre Ducout,
Denis Merville,
Gérard Saumade.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. **Ordre du jour** (p. 8269).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER,
vice-président

La séance est ouverte à vingt-deux heures quinze.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Suite de la discussion

d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au renforcement de la protection de l'environnement (n^o 1588, 1722).

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La commission de la production et des échanges n'ayant pas terminé ses travaux, je vais suspendre la séance.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue, est reprise à vingt-deux heures quarante.)

M. le président. La séance est reprise.

Question préalable

M. le président. J'ai reçu de M. Martin Malvy et des membres du groupe socialiste une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Jean-Pierre Kucheida.

M. Jean-Pierre Kucheida. Monsieur le ministre de l'environnement, en prenant l'initiative d'une loi renforçant la protection de l'environnement, vous nous rappelez que l'environnement est l'un des défis du XXI^e siècle, défi que nous devons relever collectivement.

M. Jacques Vernier, rapporteur de la commission de la production et des échanges. Jusque-là, ça va !

M. Jean-Pierre Kucheida. C'est le défi de notre qualité de vie et, plus encore, de notre sécurité, donc de notre survie.

Mes chers collègues, c'est de l'héritage que nous laissons aux générations futures, à nos enfants et petits-enfants, que nous discutons aujourd'hui. Quelle responsabilité ! C'est cette responsabilité qui doit nous conduire à aborder ce projet de loi sous un angle constructif mais néanmoins critique. Beaucoup reste à faire, c'est vrai, en matière d'environnement.

Né à l'initiative de Robert Poujade, le 27 janvier 1971, le ministère de l'environnement aura bientôt vingt-quatre ans. Malgré cette relative jeunesse, force est de reconnaître que bien des choses ont été faites et que la France n'est pas la lanterne rouge en matière de protection de l'environnement, bien au contraire.

M. Michel Barnier ministre de l'environnement. Très bien !

M. Jean-Pierre Kucheida. Au cours de ces vingt-quatre années, certains ministres nous ont marqués davantage que d'autres, parce que plus innovants, plus convaincants. Il en est ainsi de Mme Royal qui a su faire adopter cinq grandes lois sur l'environnement - sur les déchets, sur l'eau, sur le bruit, sur les paysages et sur les carrières. Cinq textes que vous avez considérés, monsieur le ministre, comme parfois hâtivement rédigés ; mais reconnaissons aussi que Mme Royal était soumise à une très forte contrainte de délai.

M. François-Michel Gonnot, président de la commission de la production et des échanges. A cause des élections !

M. Jean-Pierre Kucheida. Ma question préalable vise donc à rappeler, en quelque sorte, la réalité de ce qui a déjà été voté, mais qui n'est peut-être pas toujours appliqué. Une impulsion majeure a donc été donnée à la politique de l'environnement dans le passé, et je ne doute pas que le nom de votre prédécesseur y restera associé. Je souhaite, monsieur le ministre, que le vôtre, grâce à vos initiatives, le soit aussi, même si je ne crois pas - permettez-moi de vous le dire - que l'environnement soit la préoccupation majeure de M. Balladur.

Votre projet de loi, au premier abord, semble s'inscrire dans la continuité du travail accompli par vos prédécesseurs : voilà pourquoi il m'est, dans une large mesure, sympathique. Il n'empêche qu'il soulève quelques interrogations auxquelles j'espère obtenir des réponses.

La terre est donc notre environnement. Malheureusement, elle n'est pas que cela : elle est aussi un enjeu de développement. C'est parce que cette dimension utilitaire et anthropocentrique a prévalu que notre planète est aujourd'hui en péril.

Pourtant, la pollution de notre cadre de vie a pratiquement échappé à notre perception. La très grande proximité et la banalité des phénomènes qu'il aurait fallu dénoncer ont longtemps neutralisé nos capacités d'indignation. Nous y étions indifférents, pire : nous y étions habitués.

C'est souvent au nom des intérêts humains ou en vertu de l'intérêt géographique que l'environnement français a été malmené. Dans la mesure où l'exploitation du territoire avait priorité sur la sauvegarde de notre environnement, nous n'avons pas hésité à consumer l'espace français. Nous n'avons ainsi cessé de détruire, d'assainir, de modifier, d'ajouter, de reconstruire sans prendre garde à la laideur des grands complexes industriels, aux nuisances de l'hyper-construction urbaine, aux conséquences parfois très néfastes de certains grands travaux.

Le sacrifice d'une partie de notre environnement a donc été le prix lourd qu'il a fallu consentir au progrès humain et à la croissance économique. Il est indéniable que, dans cette évolution, l'Etat, le législateur et l'ensemble des partenaires publics ont une réelle responsabilité, soit qu'ils aient favorisé ce mouvement, soit qu'ils n'aient pas su l'empêcher. Mais pouvait-il en être autrement ? Chacun connaît l'objectif qui était ainsi poursuivi : faciliter le développement, la progression de

l'économie. Trop souvent, l'intégration de notre environnement est resté une préoccupation secondaire, voire accessoire des politiques publiques.

J'en veux pour preuve l'exemple du bassin minier du Nord - Pas-de-Calais qui, comme toutes les autres régions minières de France, a payé un lourd tribut en matière d'environnement. Organisé, je dirai même condamné à produire du charbon, il souffre aujourd'hui des séquelles de cette exploitation, et ce en dépit des efforts quotidiens des élus locaux et de ceux, trop minces, de l'entreprise et de la nation. Il en résulte que les bassins miniers, et le nôtre en particulier, sont perçus négativement. Il est vrai que les conséquences de l'exploitation minière ont parfois de quoi inquiéter. Pour s'en convaincre, il suffit de voir comment un fonctionnaire d'une autre région - rappelez-vous le juge d'Hazebrouck - accueille généralement sa nomination dans cette partie du territoire français. Rares sont ceux qui s'en réjouissent. Force est cependant de reconnaître aussi que, une fois « chez nous », ces fonctionnaires ne veulent plus en partir, heureusement...

M. Jean-Pierre Brard. C'est qu'on les attrache ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Kucholda. Le premier problème que je voudrais aborder concerne les friches industrielles. Monsieur le ministre, la moitié des friches industrielles nationales, soit 9 000 hectares dont 5 000 d'origine minière, sont localisées dans la région Nord - Pas-de-Calais. Pour une commune, la présence de ces friches entraîne divers effets dommageables, voire catastrophiques.

Tout d'abord, elle exerce un effet répulsif vis-à-vis d'éventuels investisseurs et représente par conséquent un frein à la reconversion économique de ces régions où, je le rappelle, le taux de chômage avoisine 22 p. 100.

Ensuite, elle entraîne une pollution forte des sols et sous-sols. Un tiers des friches sont suspectés d'être à l'origine de la pollution dans notre région. C'est une pollution de stock, c'est-à-dire une pollution du passé, celle du présent étant qualifiée de pollution des flux. Les collectivités locales assument le coût du traitement des pollutions de flux qui coûtent déjà bien cher. A l'inverse, personne, et surtout pas Charbonnages de France, ne veut prendre en charge le traitement des pollutions de stock. Récemment encore, et ce n'est pas M. Vernier qui me démentira, à Noyelles-sous-Lens, les représentants de Charbonnages de France se sont montrés plus que réticents à l'idée de payer, prétextant que cela ne relevait pas de leur responsabilité. Au-delà, lorsque l'exploitant n'est plus là, en principe, c'est à l'État qu'incombe normalement cette responsabilité.

Enfin, ces friches génèrent une perte de ressources. Elles sont même source de dépenses nouvelles, liées à la sauvegarde et à la sécurité du site. Je prendrai un exemple, celui de ma commune, où était récemment encore implantée l'entreprise Norsk-Hydro-Azote, qui produisait des engrais ammoniacés. Elle était située près d'une ancienne usine d'essences synthétiques connues pour ces pollutions dites de résistance car, pendant la Seconde Guerre mondiale, les résistants laissaient souvent couler ces essences synthétiques dans le sol, et d'une cokerie qui a abandonné derrière elle ses phénols, ses goudrons, et bien d'autres choses encore. Monsieur le ministre, Norsk-Hydro-Azote, elle-même polluante, rapportait annuellement six millions de recettes fiscales à la commune. Que se passe-t-il depuis sa fermeture en 1992 ?

Plusieurs dizaines d'hectares sont aujourd'hui immobilisées en raison de la forte pollution des sols et des sous-sols. Je comprends l'angoisse dont vous avez fait état dans

voire intervention liminaire, monsieur le ministre, face à ces problèmes. En effet, nous sommes aussi angoissés par ce que nous vivons cela sur le terrain. Nous savons bien qu'il faudra attendre bien longtemps avant que ces sols soient à nouveau valorisés, d'autant que personne ne veut - ni ne peut, d'ailleurs ! - prendre en charge leur dépollution.

J'évoque souvent cette question avec les spécialistes de la DRIRE et je sais qu'ils sont totalement désarmés. Tout le monde est d'ailleurs impuissant lorsqu'il s'agit de matières comme les ferrocyanures.

Quelles compensations ma commune en a-t-elle tiré ? Rien ou si peu. Nous n'avons même pas bénéficié d'une compensation pour perte de taxe professionnelle car la politique économique que nous avons menée avec succès s'est traduite par une forte augmentation de nos rentrées de taxe professionnelle. Cela a d'ailleurs été logique puisque, quelques années plus tôt, nous ne percevions presque rien du tout ! L'accroissement a donc été d'autant plus fort.

Nos communes sont pauvres. Notre potentiel fiscal ne représente souvent que 30 à 50 p. 100 de celui des communes de dimension comparable. Or de lourdes charges supplémentaires pèsent sur elles en raison des coûts d'entretien qu'entraîne l'existence des friches.

Par ailleurs, ces friches sont source de gâchis écologique. En effet, des centaines d'hectares reliés aux réseaux publics ou situés à proximité sont gelés. Vous ayant entendu parler de 700 friches de ce type inscrites à l'inventaire, je puis vous assurer que, lorsque vous les aurez toutes dénombrées, vous pourrez multiplier ce chiffre par deux ou par trois pour l'ensemble de ce pays. Au lieu de récupérer et de réutiliser ces terrains, les communes se trouvent dans l'obligation d'entamer des espaces ruraux ou naturels périphériques pour se développer, mais ils sont souvent peu étendus dans ces régions industrielles.

Dans son article 1^{er}, votre projet de loi pose trois principes, ceux de précaution, d'action préventive et de correction - c'est-à-dire de remise en état - et, enfin, de pollueur-payeur. Cela est bien et je ne peux qu'acquiescer. Néanmoins, j'aimerais avant tout que vous appliquiez fermement ces principes sur le terrain. Je voudrais surtout que le Gouvernement ne cesse de les rappeler en particulier à Charbonnages de France, à Pechiney, à Solvay, à Lormine, qui n'ont pris que rarement en charge la dépollution de leurs sites d'exploitation.

En outre, votre projet de loi présente une faiblesse dans le domaine des friches. Vous savez, en effet, aussi bien que moi, que si le propriétaire d'une friche n'est pas connu ou a disparu, on a affaire à un site dit « orphelin ». La charge du traitement des pollutions revient alors à l'ADEME. Or les moyens financiers de cet organisme ne semblent pas suffisants pour lui permettre de remplir sa mission. Alors que votre projet de loi proposait une croissance de 20 à 50 francs de la taxe sur le stockage des déchets ménagers, il n'est plus question, après le passage au Sénat, que de porter cette taxe à 25 francs au 1^{er} janvier 1995, puis de l'augmenter progressivement pour atteindre 40 francs en 1998. Il s'agit d'un recul qui traduit bien une certaine faiblesse de votre marge de manœuvre. Dans la région Nord - Pas-de-Calais, nous serons sans doute parmi les premiers à en pâtir.

A propos des friches, je dois évoquer deux problèmes connexes.

Dans les cités minières, monsieur le ministre, de nombreux espaces ont été délaissés à cause des démolitions. Il conviendrait que votre ministère les prenne également en compte, en particulier pour y mener des actions de plan-

tation, d'autant que la région Nord-Pas-de-Calais est sans doute l'une de celles dans laquelle la forêt tient le moins de place : 6 à 7 p. 100 du territoire, contre une moyenne nationale de 25 p. 100.

S'agissant des terrils, il est certes positif qu'ils soient désormais reconnus et que prévale la volonté de les conserver. Nous avons même élaboré une charte à leur sujet avec les différents partenaires, mais nous avons parfois des difficultés pour la faire appliquer. Il serait indispensable que, dans ce domaine également, le ministère s'implique et fasse en sorte que les terrils possédant des caractéristiques particulières soient intégrés dans les paysages au sens défini par la loi qu'a fait adopter votre prédécesseur à ce sujet.

Le deuxième sujet sur lequel je tiens à appeler votre attention est celui des affaissements miniers, grave problème auquel sont confrontées les communes minières.

En effet, l'exploitation du charbon a provoqué des mouvements de sol qui causent divers dommages aux constructions et installations. Surtout, ces affaissements ont eu des conséquences sur le réseau hydrographique. Il a ainsi été nécessaire, au fil du temps, d'intervenir pour assurer un écoulement convenable des eaux, ce qui a notamment impliqué la construction de stations de relevage aux points bas des cuvettes d'affaissement. Dans le Douaisis, on sait ce que cela signifie.

A ce jour, 133 de ces stations qui assurent une opération mécanique de relevage des eaux ont été répertoriées, dont 62 sont toujours la propriété de Charbonnages de France. Elles permettent de relever - écoutez bien ce chiffre, monsieur le ministre - 89 millions de mètres cubes chaque année, ce qui, vous en conviendrez, est considérable. L'avenir de ces stations de relevage doit être traité dans le cadre des procédures d'abandon des travaux miniers. Cela recoupe peut-être les compétences du ministre de l'industrie, mais je pense que votre action doit être non seulement verticale en faveur de l'environnement, mais aussi transversale par rapport à l'ensemble des ministères.

Or on nous propose de transférer la gestion et la responsabilité de ces stations aux collectivités locales. Une fois de plus, dirais-je ! A croire que les communes minières disposent d'un fabuleux trésor dans lequel on pourrait puiser sans fin. Cette charge incombait à Charbonnages de France. Elle doit soit continuer d'être assurée par cette entreprise, soit être transférée à l'Etat. Il n'est pas sérieux de demander à des communes dont le potentiel fiscal se situe à 30 ou 40 p. 100 du potentiel fiscal moyen de ce pays d'assumer encore des obligations supplémentaires.

Nous devons réfléchir tous ensemble à un schéma général ayant pour objectif une gestion globale des eaux, intégrant les stations de pompage et de relevage, et rechercher des solutions complémentaires dans le cadre d'une réflexion de planification territoriale. L'Etat ne doit pas se défaire, une fois de plus, sur les collectivités locales. Je vous rappelle d'ailleurs que le sénateur Nachbar mène actuellement une mission sur ces questions au titre du ministère de l'industrie, et qu'il formulera des propositions. Pourquoi ne pas associer à ce travail le ministère de l'environnement ?

Troisième problème, celui de la qualité de l'eau.

D'abord, le bassin minier a subi une urbanisation accrue après l'avènement de l'activité houillère à une époque où l'assainissement n'était pas généralisé. La plupart du temps, il n'existait même pas.

Ensuite, les friches, dont je viens de parler, font peser de lourdes menaces sur la qualité des ressources en eaux souterraines. Les remontées de nappes, consécutives à l'arrêt de certains pompages, sont en effet de nature à remettre en circulation des produits polluants de toute sorte. Si, chez nous, l'exploitation est très profonde, dans d'autres régions, elle l'est beaucoup moins. Je tiens ainsi à appeler votre attention sur la situation de Lormine en Lorraine, dans le bassin ferrifère, où l'on extrayait du fer à faible profondeur et où les nappes risquent d'être polluées. Vos prédécesseurs et le préfet de ce secteur ont contraint la société à continuer les pompages - ce qu'elle ne voulait pas faire - en se fondant sur la loi de 1992. J'entends d'ailleurs bien des échos, monsieur le ministre, selon lesquels certains voudraient échapper à l'application de ce texte.

Malheureusement, nombreux sont actuellement les habitants du bassin minier qui reçoivent une eau non potable à cause de fortes teneurs en nitrates ou en métaux. Pour les nitrates, le seuil de potabilité de 50 milligrammes par litre est souvent largement dépassé. Cela sera encore pire quand s'appliquera la législation européenne.

Outre la protection des sites de captage et la restructuration de la distribution à partir de secteurs moins vulnérables - politiques pour lesquelles nous recevons l'aide de l'Agence de l'eau - il convient de poursuivre l'effort d'assainissement urbain dans le bassin minier. Pour cela, monsieur le ministre, les aides du GIRZOM nous sont absolument indispensables. Or nous constatons, depuis quelques années, qu'elles diminuent. Certes, le contrat de plan que nous venons de signer présente l'avantage de répartir ces aides sur cinq années, mais la baisse n'en demeure pas moins très significative. Nous souhaiterions donc que cette question soit prise en charge, au moins partiellement, par le ministère de l'environnement, même si le ministère de l'aménagement du territoire nous a laissé l'espoir qu'il consentirait certains efforts en la matière.

La même remarque vaut pour Charbonnages de France. Alors que cette entreprise se trouve engagée dans un programme de travaux importants, le Gouvernement lui a retiré 2 milliards de francs dans la loi de finances pour 1995. Je sais bien, monsieur le ministre, que, une fois de plus, cela ne relève pas de votre ministère, mais cette question vous touche de très près. Certes, il nous a été indiqué que Charbonnages de France pourrait emprunter cette somme, mais vous connaissez le coût de l'argent. Cela signifierait que, l'année prochaine, on pourra à peine agir au niveau de ce qui aura été fait en 1994, alors que l'on engage les procédures d'abandon des concessions minières. Nous ne pouvons donc qu'être inquiets, car nous ne disposerons pas des moyens suffisants pour mener à terme le traitement des difficultés qui se posent dans le bassin minier.

Je sais qu'il ne vous appartient pas de tout faire. Néanmoins, vous avez vocation à impulser les décisions des autres ministères de telle manière que la protection de l'environnement soit partie prenante dans leurs choix. A l'évidence, que ce soit par le ministère de l'aménagement du territoire ou par celui de l'industrie, vous n'êtes pas toujours bien entendu.

Par ces propos, monsieur le ministre, je cherche à vous démontrer que votre projet de loi n'a peut-être pas pris suffisamment en compte le cas particulier des anciennes régions minières, surtout des toutes petites, qui ont pourtant plus de difficultés à se défendre que les grandes dont les élus, plus nombreux, ont davantage de facilité pour

exercer leur fonction tribunitienne. Je pense par exemple à Graissessac dans l'Hérault, à La Grand-Combe dans le Gard, ou encore à Largentière dans l'Ardèche, autant de petites régions minières qui sont parfois dans une véritable situation de désespérance, car leur cadre de vie a été complètement bouleversé par la cessation de cette activité.

Selon le code minier, qui a été revu de façon excellente d'ailleurs il y a quelques mois, la responsabilité de la situation incombe à l'exploitant. Encore faut-il trouver les moyens de le contraindre à accomplir son devoir. Lorsque cela n'est pas possible, ce devoir incombe à l'État, nous le réaffirmons avec force : exploitant, il doit faire face à ses responsabilités. Dans un contexte terriblement difficile, les maires ont assumé les leurs ; ils demandent donc que joue la solidarité nationale.

Je veux également appeler votre attention, monsieur le ministre, sur deux points particuliers qui posent, selon moi, un problème de justice.

D'abord, l'enfouissement des lignes électriques devrait être accéléré dans l'ensemble du pays.

M. Jacques Vernier, rapporteur. Très bien !

M. Jean-Pierre Kucheida. Même si vous n'étiez pas encore ministre de l'environnement, vous vous souvenez certainement que je protestais contre une ligne électrique qui passait sous la Grande Canche, le Corbeau et le Grand Arc, quelque part dans une région qui nous est chère à tous deux. Je regrette d'ailleurs qu'EDF ne fasse pas un effort plus important dans ce domaine et pollue ainsi des paysages parmi les plus intéressants de notre pays.

Les grandes entreprises publiques doivent jouer un rôle déterminant pour la protection de l'environnement dans notre pays.

M. Jacques Vernier, rapporteur. Très bien !

M. Jean-Pierre Kucheida. Tel est le cas d'EDF, de France Télécom, de la SNCF. Il ne suffit pas de peindre les murs - encore que ce soit un progrès - de la gare du Nord, il faut aussi penser à ces gares que l'on délaisse un peu partout sur le trajet des TGV ou le long d'autres lignes de chemin de fer.

Les paysages n'appartiennent ni à EDF, ni à France Télécom, ni à la SNCF mais à l'ensemble des citoyens français. C'est pourquoi les grands établissements publics que je viens de citer devraient, surtout quand ils sont bénéficiaires - deux des trois le sont - participer à la protection de l'environnement.

Le Sénat avait d'ailleurs proposé un article tendant à interdire la construction de lignes électriques aériennes. Sans aller aussi loin, je pense que le moment est venu de franchir une nouvelle étape en matière d'enfouissement des lignes électriques et téléphoniques, en particulier en milieu urbain. Dans ce domaine, la France accuse par rapport aux pays septentrionaux un retard important.

Un protocole d'accord a été signé il y a deux ans à cet effet avec votre ministère. Néanmoins, il ne peut être appliqué largement dans la mesure où la participation des collectivités locales reste trop élevée, en général autour de 50 p. 100. Certes, pour certaines d'entre elles, il est facile d'investir les sommes correspondantes, mais pour celles qui, comme les nôtres, ont plus que de faibles potentiels fiscaux, cela est beaucoup plus difficile. Un franc chez nous n'a rien à voir avec un franc à Neuilly, par exemple, ou dans d'autres communes que vous connaissez.

M. Jean-Pierre Brard. A Neuilly, ce sont des francs CFA. c'est bien connu !

M. Jean-Pierre Kucheida. Cela vaut même pour des communes comme la vôtre, monsieur Brard !

M. Jean-Pierre Brard. Il ne faut jamais parler de ce qu'on ne connaît pas !

M. Jean-Pierre Kucheida. Sachez que le potentiel fiscal par habitant est de 1 090 francs à Liévin ! C'est vraiment très faible !

Ainsi voit-on se développer des espaces duaux : ceux où l'environnement est traité comme il se doit et ceux où il ne peut l'être faute de possibilités financières. Une telle injustice est absolument insupportable. Je souhaite donc, monsieur le ministre, que vous preniez des dispositions pour forcer EDF et France Télécom - dont le réseau est parfois pire que celui d'EDF - à enfouir leurs lignes. Ces entreprises ne manquent pas de moyens.

Le deuxième point sur lequel je veux appeler votre attention a trait aux biocarburants. J'appartiens à un groupe de travail parlementaire qui étudie cet important sujet.

Le Sénat avait prévu l'incorporation de composants oxygénés dans le cadre de la lutte contre la pollution de l'air. Il s'agissait, enfin, d'une mesure ambitieuse à laquelle j'aurais volontiers apporté mon soutien pour une double raison : d'abord, parce qu'elle limiterait considérablement les pollutions atmosphériques dont sont essentiellement responsables les transports ; ensuite, parce que cette mesure constituerait pour nos agriculteurs et pour nos paysages ruraux une solution intéressante que la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire n'a pas manqué de prendre en compte.

Dans ce contexte, je comprends donc difficilement la suppression de cette disposition par l'Assemblée nationale de même que je n'accepte pas le relèvement des taxes sur le super sans plomb.

M. Jacques Vernier, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Kucheida.

M. Jean-Pierre Kucheida. Je vous en prie, monsieur le rapporteur.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jacques Vernier, rapporteur. Monsieur Kucheida, vous faites une erreur. Certes, nous avons bien retiré la disposition incitative du Sénat en faveur des biocarburants de l'article 1^{er} A, mais pour la transférer dans un titre V spécialement créé à la fin du texte pour des dispositions diverses. L'article du Sénat a été intégralement conservé dans sa rédaction, mais déplacé à un autre endroit du texte.

M. François-Michel Gonnot, président de la commission. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Kucheida. Je vous remercie, ce point m'avait échappé.

Cela étant, il conviendrait également de soutenir d'autres types de transport, en particulier le transport fluvial.

Aujourd'hui, on se focalise sur la liaison Rhin-Rhône qui devrait pouvoir bénéficier des subsides de la Compagnie du Rhône, mais nous ferions mieux de travailler le plus rapidement possible - cela semble en bonne voie - sur la liaison Seine-Nord, qui est sans doute la plus intéressante pour éviter toutes ces pollutions dont on parle en permanence.

M. François-Michel Gonnot, président de la commission. Tout à fait d'accord !

M. Jean-Pierre Kucheida. Votre projet de loi, monsieur le ministre, présente de nombreux aspects intéressants. Les objectifs poursuivis sont souvent louables, mais je ne sais si les moyens d'y parvenir existent toujours ; j'espère que, par votre autorité, vous y arriverez.

M. Patrick Ollier. On peut lui faire confiance !

M. Jean-Pierre Kucheida. Je crains fort que cette loi ne cache de nombreux transferts de charges et de responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales, collectivités que nous ne défendrons jamais assez. Aujourd'hui, chaque fois que c'est possible, le Gouvernement, tous les gouvernements - je n'ai pas peur de le dire - essaient de diminuer les prélèvements au niveau national. Les communes, les conseils généraux et les conseils régionaux augmentent les leurs. Le Gouvernement est peut-être un peu plus populaire - je n'en suis pas sûr - et nous, les élus locaux, avons toutes les difficultés avec nos populations, et sommes considérés comme les « noirs petits canards ».

M. Jean-Pierre Brard. C'est une autocritique en règle !

M. Christian Bataille. C'est l'impérialisme de Bercy qui est en cause !

M. Jean-Pierre Kucheida. Tout à fait !

M. Patrick Ollier. Il faut en parler à M. Delors, il s'y connaît !

M. Jean-Pierre Kucheida. M. Delors, pour le moment, est à Bruxelles et n'est pas tellement intéressé par ce qui se passe ici.

M. Michel Bouvard. Il a tout de même dévalué le franc trois fois !

M. Christian Bataille. Pour l'instant, le ministre du budget, c'est le balladurien Sarkozy !

M. le président. Ne nous égarons pas, mes chers collègues !

M. Jean-Pierre Kucheida. M. Delors a proposé des choses très intéressantes, ...

M. François-Michel Gonnot, président de la commission. Comme les jachères ?

M. Jean-Pierre Kucheida. ... monsieur le provocateur des Hautes-Alpes !

M. le président. Monsieur Kucheida, ne cédez pas à la provocation !

M. Jean-Pierre Kucheida. Monsieur le ministre, votre projet de loi est incomplet. Je souhaite que des textes ultérieurs précisent notamment les devoirs des entreprises publiques en matière d'environnement ; je vous l'ai dit pour Charbonnages de France, pour EDF et pour d'autres encore.

Enfin, votre projet de loi oublie certaines des orientations de la loi sur le développement et l'aménagement du territoire.

M. Patrick Ollier. Lesquelles ?

M. Jean-Pierre Kucheida. Je souhaite donc qu'on puisse revenir sur tous ces points.

Monsieur le ministre, je terminerai - vous conviendrez, monsieur le président, que je respecte mon temps de parole - en vous disant qu'il est fondamental que l'action transversale que vous souhaitez mener apparaisse dans d'autres projets.

Votre texte m'est, dans une large mesure, sympathique, mais il n'est pas à la hauteur du défi à relever dès la fin de notre siècle et pendant le siècle à venir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Albertini, pour une explication de vote au nom du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.

M. Jean-Pierre Brard. Il faut une exégèse pour comprendre ! (*Sourires.*)

M. Pierre Albertini. J'ai écouté avec beaucoup d'attention le long plaidoyer de M. Kucheida, notamment en faveur du bassin minier,...

M. Jean-Pierre Kucheida. Des bassins miniers !

M. Pierre Albertini. ... des bassins miniers, en particulier du sien, qu'il connaît bien et auquel il est plus sensible, mais il ne m'a pas convaincu de la pertinence de sa démonstration. Pourquoi ? Sur tous les bancs de cette assemblée - vous l'avez d'ailleurs vous-même reconnu, cher collègue - il y a sans doute une volonté commune d'améliorer, certes par des moyens différents, la protection de la nature et de l'environnement. Vous avez d'ailleurs terminé votre exposé en reconnaissant que ce projet de loi était, à bien des égards, « sympathique ». Tout cela vient un peu contredire la démonstration, faite sur un autre registre, que Mme Royal a développée avant le dîner.

M. Christian Bataille. Mais non !

Mme Ségolène Royal. Ne vous tracassez pas, monsieur Albertini !

M. Pierre Albertini. Je ne suis ni ennuyé ni tracassé, madame Royal ! Je suis totalement serein.

J'observe simplement qu'il y avait une différence de registre importante entre vos deux discours.

Mme Ségolène Royal. Vous êtes misogyne !

M. le président. Pas de dialogue personnel, mes chers collègues, s'il vous plaît !

M. Pierre Albertini. Je ne suis pas misogyne ! Je suis désolé de vous le dire, en toute confraternité, chère collègue !

M. Jean-Pierre Brard. C'est un terme misogyne également ! (*Sourires.*)

M. Pierre Albertini. Je l'utilisais au sens générique ! Quelle que soit la valeur du plaidoyer de M. Kucheida en faveur des bassins miniers, je n'y ai pas trouvé de raisons de refuser d'examiner ce texte.

Outre notre volonté commune d'améliorer l'environnement, il y a plusieurs bonnes raisons de discuter de ce projet renforçant l'amélioration de la protection de l'environnement : chacun des groupes de la représentation nationale a des objectifs communs, même si les moyens de les atteindre sont différents.

Les débats du Sénat prouvent l'intérêt de cette discussion. D'ailleurs, à plusieurs reprises, sur des sujets qui nous interpellent tous, les sénateurs ont tenté de proposer, à leur manière, des solutions en corrigeant le texte initial du Gouvernement, en l'enrichissant parfois, en l'appauvrissant aussi quelquefois.

Enfin, je vois deux raisons particulières pour aborder l'examen au fond de ce texte.

La première concerne la prévention des risques naturels. Dieu sait que des événements récents nous ont montré combien l'action de prévention, notamment contre les inondations méritait d'être améliorée. Si l'on pense que les populations sont suffisamment protégées à cet égard, il n'y a pas lieu, en effet, d'examiner ce texte.

Deuxième raison : la réhabilitation des sites pollués. Vous avez longuement parlé des friches, monsieur Kucheida. C'est un problème important. Ces friches pré-

sentent tout de même, au regard de la protection de la nature et de l'environnement, moins de risques que les sites pollués, notamment les sites orphelins, c'est-à-dire ceux auxquels on ne peut pas précisément attribuer de responsabilité.

M. Christian Bataille. Dans notre région, nous avons les deux !

M. Pierre Albertini. Vous avez, en effet, pour partie une conjonction des deux éléments. Vous avez aussi des friches industrielles non polluées. C'est une raison supplémentaire d'examiner ce texte.

Dans la mesure où nous cherchons, les uns et les autres, à répondre à des préoccupations fortes de nos concitoyens, dans un débat qui doit rester tout à fait serein, qui ne doit pas faire l'objet de polémiques stériles, le groupe de l'UDF s'oppose à la question préalable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'environnement.

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Mesdames, messieurs les députés, je dois une réponse à M. Kucheida, eu égard au ton et au fond de son intervention.

D'abord, je le remercie du jugement sans complaisance, mais objectif, qu'il a porté sur le texte que j'ai l'honneur de vous proposer.

M. Jean-Pierre Brard. Ça mérite des remerciements !

M. le ministre de l'environnement. Dès mon arrivée au ministère de l'environnement, je me suis rendu dans le Nord-Pas-de-Calais et j'ai été frappé par la gravité du problème des friches industrielles ; cette région concentre la moitié des friches recensées en France.

M. Jean-Pierre Kucheida et M. Christian Bataille. Tout à fait !

M. le ministre de l'environnement. Je rappelle, montrant ainsi qu'on a tort quelquefois de ne pas faire confiance aux collectivités territoriales, que c'est la présidente de la région Nord-Pas-de-Calais, Mme Blandin, qui m'a dit être volontaire pour que la région s'engage sur ce sujet. D'ailleurs, à sa demande, dans le contrat de plan que nous avons élaboré quelques mois plus tard et qui a été signé depuis, le traitement des friches a été inscrit parmi les priorités. Voilà qui prouve que l'on a raison de faire confiance au volontarisme des collectivités territoriales quand elles veulent s'engager pour la protection de l'environnement.

Pour ce qui est des sites orphelins, je voudrais attirer l'attention sur une initiative du Gouvernement. Vous vous êtes inquiété du manque de moyens. Il est vrai que, dans l'état actuel, la législation est insuffisante pour traiter cette question. C'est la raison pour laquelle, comme je m'y étais engagé au Sénat, après un temps de concertation qui était nécessaire, j'ai déposé, dans le texte soumis en première lecture à l'Assemblée nationale, un amendement créant une taxe sur les déchets industriels. Nous disposerons désormais, tous moyens confondus, d'une centaine de millions par an pour traiter les sites pollués orphelins dont une partie se trouve dans votre région.

Les affaissements miniers sont aussi préoccupants. La réforme du code minier a bien prévu que l'exploitant reste responsable et que, lorsqu'il est défaillant, l'État se substitue à lui. Il n'y a donc pas de vide juridique à cet égard. Il convient seulement d'être vigilant pour que chacun assume ses responsabilités.

Enfin, vous avez parlé de l'eau dans le bassin minier. Le président du comité de bassin, qui est à mes côtés, me rappelait que le SAGE Artois-Picardie avait bien mesuré cette difficulté et bien compris cette préoccupation prioritaire en créant un groupe de travail spécial consacré à l'eau dans le bassin minier.

M. Jean-Pierre Kucheida. Mais ce n'est pas aux collectivités de payer !

M. le ministre de l'environnement. Je n'ai pas dit cela non plus ! J'ai seulement indiqué que cette question était étudiée dans un cadre décentralisé - on parle d'un parlement de l'eau - qui est le comité de bassin.

S'agissant de l'enfouissement des lignes, nous aurons l'occasion d'en reparler puisque des amendements sont déposés à ce sujet. Je suis, moi aussi, très soucieux des conditions dans lesquelles le protocole signé par mon prédécesseur et par le président d'EDF est mis en œuvre. J'ai déjà constaté certains retards parce que EDF sollicitait un peu trop systématiquement les collectivités. Plutôt que EDF demande aux maires ou au président du conseil général de payer cinquante mètres sur cent mètres de lignes électriques à enfouir, provoquant immédiatement une réaction de stupeur quand ce n'est pas de rejet, je préférerais que EDF enfouisse les cent mètres et propose aux maires de prendre en charge vingt mètres de plus. Ce serait une meilleure méthode.

M. Jean-Pierre Brard. C'est d'un jésuitisme ! Et encore !

M. le ministre de l'environnement. Non, ce n'est pas du jésuitisme.

M. Jean-Pierre Brard. C'est pire !

M. le président. Mon cher collègue, n'interrompez pas sans cesse le ministre !

M. le ministre de l'environnement. Je suis soucieux de l'application complète du protocole. D'ailleurs, je vous annonce que le Premier ministre a personnellement décidé d'amplifier cette action puisque, dans le cadre des mesures concernant le paysage, EDF va devoir engager chaque année 150 millions de francs en plus des quelques milliards qui avaient été prévus au titre de l'enfouissement des lignes électriques.

En conclusion, monsieur Kucheida, je veux bien vous rejoindre sur cette idée que je partage depuis longtemps, et selon laquelle un mauvais environnement est une cause d'injustice sociale. Il est évident - je ne suis pas le premier à le dire - que les salaires les plus bas, les congés payés les moins longs, l'absence de vacances, sont toujours conjugués avec les logements les plus bruyants, l'absence d'espaces verts, l'absence de week-ends ou de vacances. Notre pays, à cet égard, connaît un manque d'unité sociale.

Au-delà des différences politiques, nous pouvons nous battre ensemble pour améliorer l'environnement, notamment dans les régions les plus difficiles où les gens ont les revenus les plus modestes, parce que c'est un moyen supplémentaire de justice sociale. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la question préalable.

(La question préalable n'est pas adoptée.)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'approche législative, en termes généraux, de l'environnement est finalement assez récente : elle a une petite vingtaine d'années. La première grande loi sur le sujet est celle de 1976 sur la protection de la nature et de l'environnement.

S'agissant d'un droit récent, même s'il trouve quelquefois ses racines dans le code forestier, plus ancien, ou dans le code civil, ou encore dans le code rural, il y a eu par la suite une série de vagues législatives - plus ou moins maîtrisées d'ailleurs - et, à certains égards, un véritable déferlement, une sorte de harcèlement législatif, notamment ces dernières années. Il était donc normal et souhaitable qu'une vingtaine d'années après l'édification lente et progressive de cette discipline, une clarification, une remise en ordre soient réalisées.

Le contenu du projet de loi que nous examinons est assez disparate ; il est même un peu « touche à tout » puisqu'il intervient sur une grande variété de registres, probablement parce qu'il s'inspire de cette volonté de remettre un peu d'ordre, de coordonner, de corriger, d'ajuster.

J'ai trouvé dans cette variété de registres à la fois des principes nouveaux en matière de droit de l'environnement - j'y reviendrai dans un instant -, certaines corrections législatives et des ajustements plus ou moins de détail. Cet exercice, me semble-t-il nécessaire, est, à plusieurs titres, réussi ; j'en soulignerai quelques aspects.

Dans ma conclusion, je formulerai, sinon quelques critiques, du moins quelques regrets et les accompagnerai de quelques souhaits.

Il y a d'abord dans votre projet de loi, monsieur le ministre, des innovations qui sont tout à fait bienvenues. J'en relève deux qui sont importantes.

D'abord, celle qui relève du socle des principes qui fondent le droit de l'environnement. Vous avez tenu à ce que figure dans ce texte la proclamation d'un droit à un environnement sain.

Evidemment, le juriste que je suis ne peut pas laisser passer cet affichage sans faire observer que c'est une proposition « indécidable » sur le plan du pur droit. Mais, quand on la relie à d'autres proclamations - je pense au droit au transport, au droit à la ville ou au droit au logement -, il me paraît tout à fait normal que l'on complète l'édifice par une référence salutaire à un environnement sain.

Plusieurs orateurs ont, comme vous-même, largement détaillé les autres principes : le principe de précaution, le principe d'action préventive, le principe pollueur-payeur.

Je serai un peu plus réservé sur le principe de participation, parce que, en réalité, il s'agit plus, dans son contenu, d'un droit à l'information que d'un véritable droit de participation. Il y a des nuances, notamment une nuance de nature, entre les deux termes.

Il est nécessaire - j'y reviendrai peut-être lors de la discussion de l'article 1^{er} - de considérer ces principes comme exprimant de fortes exigences sociales et économiques.

Cela étant, il faut les interpréter avec une certaine prudence, et l'on va, me semble-t-il, retrouver là le couple indissociable législateur-juge. Il est évident, monsieur le ministre, que la jurisprudence interprétera ces principes, qu'elle le fera en particulier au vu de l'état des connais-

sances scientifiques, au vu de l'évolution des procédés de fabrication, notamment de maîtrise des pollutions dans le temps. Elle le fera aussi en fonction d'un principe qui gouverne très largement notre droit - et non pas simplement le droit de l'environnement -, qui est le principe d'égalité. Si j'y fais référence un instant, c'est que ce principe d'égalité s'applique aussi aux entreprises elles-mêmes.

Il est nécessaire, là encore d'avoir une construction progressive, qui permette au juge d'apporter sa pierre à l'édifice.

La commission a eu la très heureuse idée d'ajouter aux principes que je viens d'évoquer une référence au principe du développement durable.

M. François-Michel Gonnot, président de la commission. Absolument !

M. Pierre Albertini. C'est, en effet, très important. C'est peut-être le principe le plus important de tous ceux qui sont ici énoncés. Pourquoi ? Parce que ce principe, qui remonte à une bonne vingtaine d'années - il a été énoncé pour la première fois lors d'une conférence qui se tenait à Stockholm -, montre quelle est la responsabilité à la fois des pouvoirs publics, des entreprises et des citoyens. Au fond, on pourrait presque dire en la matière : « Pouvoirs publics, entreprises, citoyens : même combat ! » L'idée est d'éviter d'épuiser la ressource et de faire en sorte qu'on laisse aux générations futures la nature et l'environnement dans un état qui leur permette de vivre dans des conditions au moins égales, sinon améliorées. C'est en tout cas le vœu que nous formulons.

C'est dire que le principe de développement durable a, pour nous, une grande signification. Il montre notamment qu'on peut faire la synthèse aujourd'hui entre le développement économique et l'environnement.

Cette aspiration, monsieur le ministre, qui a été largement évoquée lors du sommet de la Terre de Rio, en juin 1992, vous la partagez, et de très nombreux groupes représentés ici, sinon la totalité, la partagent avec vous.

Le deuxième aspect positif de ces innovations, c'est une tentative - bien sûr partielle, comme toutes les tentatives - de démocratisation du débat sur l'environnement.

L'expression que vous avez choisie est multiple.

Il y a d'abord cette commission nationale du débat public. Il me paraît important de faire précéder un certain nombre d'opérations d'aménagement - et nul doute que l'on pourra en compléter la liste - d'une évaluation préalable, opérée par cette commission, qui veillera à l'expression de toutes les sensibilités, à l'expression de tous les intérêts, au sens noble du terme, non pas des intérêts des groupes de pression, mais des intérêts qui fondent notre vie sociale et économique. Je souhaiterais d'ailleurs que cette commission nationale du débat public soit ouverte aux associations agréées.

Dans le cadre de cette démocratisation s'inscrivent aussi toutes les retouches que vous avez apportées au régime des enquêtes publiques. Vous avez, à cet égard, largement suivi certaines suggestions de Mme Bonichardeau.

Cela ne remplace pas une refonte, qui, un jour ou l'autre, apparaîtra comme nécessaire. On annonce une telle refonte depuis longtemps, depuis pratiquement le début des années quatre-vingt. On y opère des retouches successives. Or il y a là un problème de fond, un problème de conception. J'espère que nous aurons l'occasion de débattre en toute sérénité de ces grandes questions - à tête reposée, si j'ose dire.

Il y a aussi un renforcement du rôle des associations. J'ai été très surpris - je ne vous le cache pas - par la tournure prise par le débat au Sénat, sur ce sujet. Je suis resté un peu sur ma faim. J'ai vu de nombreux sénateurs s'élever contre la consécration des associations et essayer de mettre en opposition - alors que les buts respectifs devraient converger - d'un côté la responsabilité des élus, qui est éminente et qui consiste à prendre les responsabilités ultimes devant le peuple, en assumant toutes les sanctions possibles, notamment en termes électoraux, et d'un autre côté le rôle des associations. Il faut au contraire - la pédagogie mise en œuvre à ce sujet le démontre avec évidence - s'inscrire dans une complémentarité entre le rôle des élus et celui des associations. (*« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jacques Vernier, rapporteur. Tout à fait !

M. Pierre Albertini. Ensuite, monsieur le ministre, il y a tout ce qui relève - je passerai vite car plusieurs orateurs, ainsi que M. le rapporteur, l'ont évoqué - du renforcement du dispositif de prévention des risques naturels.

C'est un problème très important, non seulement parce que l'opinion y est sensible, mais aussi parce que la réponse fournie jusqu'à présent est faible. Il est évident que l'on n'a pas pu mobiliser toutes les énergies et que l'on n'a pas fait prendre conscience suffisamment de l'acuité de ces problèmes.

C'est aussi un problème très difficile sur le plan juridique, parce qu'il tend à opposer, d'un côté, la liberté de s'installer, la liberté de choisir le lieu où l'on veut habiter et le droit de propriété, et, de l'autre, la nécessaire protection des populations, qui relève de l'action générale des pouvoirs publics.

Vous avez proposé de mettre en œuvre un droit d'expropriation pour tous les biens exposés à un risque prévisible. Je préfère d'ailleurs la version sénatoriale à la version initiale de votre projet qui, sur le plan juridique, était - pardonnez-moi de le dire - un peu aventureuse. En tout cas, elle aurait certainement mérité d'être approfondie.

Je vous signale simplement que tout cela se fait dans la logique de la loi de 1982, qui est une bonne loi et qui fonctionne bien. La Caisse centrale de réassurance est un bon dispositif, parce qu'elle illustre la solidarité nationale. Et il est important de pouvoir faire jouer des mécanismes qui mutualisent les risques et assurent des mécanismes de solidarité nationale.

J'espère que l'idée, qui avait été un temps avancée, de privatiser la Caisse centrale de réassurance est aujourd'hui totalement écartée. Ce serait aujourd'hui une très mauvaise idée.

Il y a aussi, en dehors de cette expropriation, l'unification et la simplification autour du nouveau plan de prévention des risques. Nous lui souhaitons bon vent et bonne route. Nous lui souhaitons en tout cas de connaître le succès qu'il mérite, car les enjeux sont ici très importants.

Par ailleurs, monsieur le ministre, je tiens à vous faire part de quelques inquiétudes, que le débat permettra, j'en suis sûr, de dissiper, et de formuler, à titre personnel, quelques souhaits.

Je vous ferai d'abord observer le caractère assez modeste de la décentralisation des compétences opérée par ce texte. Je suis profondément décentralisateur et en même temps - ce qui n'est nullement contradictoire - profondément attaché à un renforcement du contrôle et des

garanties sur les collectivités locales. Ce n'est d'ailleurs pas leur faire injure que de dire qu'elles assureront bien mieux leurs responsabilités, en matière d'environnement et aussi dans bien d'autres domaines, si, en face, existent, du côté du contrôle de légalité, du côté du contrôle juridictionnel, du côté de la chambre régionale des comptes, des contrepois efficaces. Je m'inscris donc dans cette perspective.

Je regrette que Mme Royal n'ait pas, dans son propos, évoqué le fait que, depuis 1981, nous attendons toujours ce grand débat sur l'environnement. Il y a eu des lois fortes, impulsées par la volonté de Gaston Defferre et du Président de la République...

M. Jean-Pierre Brard. Encore un fils naturel !

M. Pierre Albertini. ... sur bien des sujets. Mais, en matière d'environnement, je suis obligé de constater que c'est le vide. Il n'y a jamais eu un tel débat. Nous aurions intérêt à l'amorcer, là aussi dans la sérénité.

Dans cet inventaire des compétences respectives, nous avons intérêt à nous appuyer sur une notion que le Sénat vient d'adopter et que l'Assemblée nationale a elle-même ratifiée dans le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : c'est la notion de « collectivité chef de file ». Il me semblerait intéressant - en tout cas, le ministère de l'environnement en sortirait grandi - que les premières illustrations de cette notion de « chef-de-file » se situent précisément dans le domaine de l'environnement.

Une petite inquiétude sur la multiplication des taxes. Je me demande si ce n'est pas quelquefois la solution de facilité. Je pense notamment à la taxe sur les déchets industriels spéciaux. Il importe de bien réfléchir aux conséquences, parce qu'il faut éviter de pénaliser les industries qui, déjà, les valorisent ou les recyclent. Cela peut être, pour un industriel, une solution commode, surtout si la taxe est modique, de dire : « Nous nous libérons de notre obligation. Et prélevez la taxe ! » Ce n'est pas cela le but, même si vous cherchez à obtenir des fonds plus importants pour le dispositif de réhabilitation des sites orphelins.

Le but est d'abord d'encourager les entreprises à améliorer leur *process*, à devenir plus performantes sur le plan de l'environnement.

Je me permets également, monsieur le ministre, de vous inviter à faire preuve d'un peu de vigilance à propos de l'exception administrative au principe de protection des espèces. La commission a beaucoup travaillé sur ce point. Il est important de rassurer à cet égard les associations qui nous ont saisis. Nous devons nous montrer très concrets, très précis, très pédagogues.

Enfin, monsieur le ministre, permettez-moi d'exprimer un souhait : celui de voir procéder à la nécessaire réflexion en matière de réparation des dommages écologiques. C'est un vrai défi, un vrai défi pour l'assurance, et pour l'assurance française, que de prendre à bras-le-corps ce problème et d'essayer de proposer des solutions. La France est un peu en retard dans ce domaine. Pour ma part, j'ai pris contact avec les assureurs et je vous présenterai des propositions dans quelques semaines. Quoi qu'il en soit, il serait intéressant que le ministère de la justice, d'un côté, et le ministère de l'environnement, de l'autre, s'attellent, eux aussi, à ce travail, afin que la réparation des dommages environnementaux et écologiques en général soit prise en compte en termes d'assurance, d'expertise et de qualité de notre système.

Monsieur le ministre, je puis vous assurer du soutien de l'UDF sur ce texte. Ce ne sera sans doute pas une grande cathédrale juridique, mais ce sera une loi intéressante et

importante. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe de Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne sais pas si c'est une cathédrale. Mais si cela devait en être une, j'espère qu'elle ne ressemblera pas à celle de la Sainte Famille à Barcelone. Sinon, nous sommes mal partis! (*Sourires.*)

M. François-Michel Gonnot, président de la commission. Elle était pourtant l'œuvre d'un grand architecte!

M. Jean-Pierre Brard. Le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement pourrait constituer globalement un progrès dans l'ensemble de l'arsenal législatif français. Il ne saurait cependant, dans son état actuel, répondre à toutes nos interrogations et aspirations, la première étant le rôle prépondérant que devrait, selon nous, avoir le ministère de l'environnement dans la gestion des grands projets d'infrastructures.

Pour l'étude de ce texte, monsieur le ministre, nous avons engagé un nouveau mode de réflexion, avec le début de mise en place d'un intergroupe informel qui s'occupe de questions d'environnement, constitué pour une part de parlementaires, pour une autre de personnes qui n'ont pas accès à cette tribune. Certaines, par exemple, appartiennent à Convergence Ecologie Solidarité, qui est d'ailleurs à l'origine de cette idée, d'autres à France Nature Environnement. Certaines sont des personnalités de l'écologie politique, d'autres des membres d'associations de protection de l'environnement, juristes et experts en écologie.

Le fait que nous ayons travaillé ensemble prouve uniquement une chose : nous avons des préoccupations de caractère commun. Cela ne veut pas dire que nos accords s'étendent à d'autres domaines que ceux que je vais évoquer aujourd'hui. J'aimerais qu'on me comprenne bien, car j'ai lu dans un journal que je soutenais M. Delors pour les présidentielles!

M. Pierre Favre. C'est un scoop!

M. Jean-Pierre Brard. C'était une vue de l'esprit, je vous rassure.

M. Pierre Favre. Ah! Nous voilà rassurés!

M. Jean-Pierre Brard. Je vous remercie. Donnez m'en acte, mon cher collègue!

M. Thierry Mariani. On verra entre les deux tours!

M. Jean-Pierre Brard. Certains des amendements que je défendrai ultérieurement dans ce débat sont le résultat direct de ce travail original, car, pour un texte d'une telle technicité, il est indispensable de s'ouvrir, dans le cadre de la procédure parlementaire, à ceux qui, quotidiennement, œuvrent pour un meilleur respect de l'environnement.

Nos amendements ont pour caractéristique essentielle et pour objectif de créer des contraintes supplémentaires pour les pouvoirs publics, mais aussi d'accroître l'information des citoyens.

La première lacune qui apparaît immédiatement dans votre texte, monsieur le ministre, est l'insuffisance de dispositions à destination des entreprises polluées et qui, en matière de réparation des pollutions déjà existantes, bénéficient de dispositions beaucoup moins rigoureuses que dans nombre de pays étrangers de la législation desquels il serait utile de s'inspirer. A cet égard, il est sûrement possible de parler de laxisme français. Notre tolérance à l'égard de ces entreprises ne se justifie pour-

tant pas par la compétitivité, alors que, dans les pays voisins, les entreprises sont soumises à des régimes autrement plus rigoureux.

J'entends renvoyer ici à certaines de vos cent propositions formulées dans votre rapport d'information sur la politique de l'environnement de 1992.

S'agissant des entreprises, je vous renvoie à votre proposition n° 5 sur le délit de pollution et la responsabilité pénale des personnes morales pour atteintes graves aux écosystèmes et le renforcement du caractère objectif de cette responsabilité.

Nous aurions également souhaité retrouver, monsieur le ministre, dans ce texte votre proposition n° 29, qui tendait à la suppression de l'interdiction d'une action en responsabilité contre le pollueur pré-occupant, instituée par l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation.

En France, il n'est pas possible de dire que le principe pollueur-payeur s'applique réellement, et nous attendons de réelles avancées dans ce domaine, sous réserve que ce principe ne se transforme pas en un droit à polluer, ce qui ne saurait être toléré.

Manque également dans votre texte une grande réforme de la procédure d'enquête publique, selon les orientations du rapport que vous aviez demandé à Mme Bouchardeau, que vous avez d'ailleurs évoqué tout à l'heure dans votre discours. Là encore, le manque de transparence est selon nous criant, et les citoyens - mais il y a là de quoi effrayer les sénateurs puisqu'ils ont même peur des associations - sont écartés, dans les faits, des prises de décision pour les grands projets d'aménagement.

Nous sommes nombreux, en particulier mon collègue Gilbert Biessy et moi-même, à accorder, dans notre activité parlementaire concrète, une place aux citoyens, y compris dans les propositions que nous défendons dans cet hémicycle.

A ce sujet, nous vous proposons, dans plusieurs amendements, de renforcer les modes de saisine et les compétences de la commission du débat public. Mais je souhaiterais en premier lieu avoir des précisions sur cette commission. Est-elle la « Haute autorité de l'environnement » que vous appelez de vos vœux en 1992, alors que vous n'étiez pas encore ministre de l'environnement, et qui aurait été compétente lors de la discussion du redémarrage de Superphénix?

M. le ministre de l'environnement. C'était en 1990!

M. Jean-Pierre Brard. Dont acte pour la date! Mais dont acte pour le fond!

M. le ministre de l'environnement. C'est une vieille conviction!

M. Jean-Pierre Brard. Bien sûr, mais il faut toujours mettre ses actes et ses paroles en accord. Et c'est souvent tout le problème des hommes politiques. (*Sourires.*)

M. Michel Meylan. Vous en savez quelque chose!

M. Jean-Pierre Brard. Cette commission aurait été compétente pour la discussion sur le redémarrage de Superphénix. C'est, en effet, par la polémique développée, à juste titre, autour du redémarrage du surrégénérateur que vous aviez illustré la nécessité d'un tel organisme.

Aurait-elle participé au grand débat énergie-environnement qui, d'après M. Balladur devrait se clore par la présentation des conclusions du rapport Souviron au Parlement? Finalement, tout se terminera par un colloque - c'est la mode -, certes organisé à l'Assemblée nationale, mais quelle sera la participation des députés?

M. Michel Bouvard. Très juste !

M. Jean-Pierre Brard. Et je ne parle pas de la participation financière, qui est fixée à un niveau tout simplement scandaleux !

Monsieur le ministre, je vous imagine le 15 décembre, derrière la caisse enregistreuse, demandant 2 500 francs à chaque participant, et en reversant la moitié à l'ADEME, dont les crédits sont insuffisants. Au-delà de l'anecdote, il est inadmissible que le colloque que vous aviez promis n'ait pas lieu. A propos de Superphénix, vous aviez fait référence au rapport Souviron et vous aviez demandé à M. Souviron de prendre contact avec nous, ce qu'il a oublié de faire.

Au total, il n'y a donc eu ni contact ni colloque ni débat, mais, et c'est ce qui est nouveau, on a organisé un colloque payant à l'Assemblée nationale sur un sujet qui relève du débat dans l'hémicycle.

La discussion de ce texte est pour moi l'occasion de redire le peu de cas qu'il nous est possible de faire des promesses gouvernementales, peut-être plus encore sur un thème comme le nucléaire, qui nécessiterait pourtant, enfin, un débat digne de ce nom.

Cette commission nationale du débat public pourrait être un outil de démocratisation des processus de décision à condition que des citoyens puissent la saisir par voie de pétition ou par le biais des associations et que ses compétences soient élargies afin de donner une force obligatoire à un vote qui serait issu du débat. Laisser l'initiative de saisir une telle commission aux seuls ministres concernés par les projets ne saurait répondre à l'attente d'ouverture et de concertation de la population.

Le rapporteur général avait proposé une saisine de la commission par les associations agréées de protection de l'environnement, mais la commission de la production a transformé cet amendement en le vidant de toute efficacité puisque ces associations n'auraient plus que la faculté de proposer la saisine de la commission nationale. En l'état actuel du texte, cette commission « de sages » serait surtout une commission de potiches puisqu'elle ne pourrait même pas s'autosaisir. C'est dire le crédit que l'on accorde à la sagesse de ses futurs membres...

Qu'il s'agisse du trajet du TGV-Est, du TGV Lyon-Turin,...

M. Michel Bouvard. Pour Lyon-Turin, pas de problème : tout le monde est d'accord !

M. Jean-Pierre Brard. ... du tunnel du Somport ou d'une autoroute traversant des zones urbaines, les populations ne peuvent être tenues à l'écart des décisions car elles engagent leur avenir et la qualité de leur vie. Notre rapporteur rappelle que, fin 1993, 47 projets d'aménagement opposaient les aménageurs aux défenseurs de l'environnement. Là encore, le besoin criant d'une réforme de la procédure d'enquête publique se fait sentir, ainsi que l'établissement de réelles études d'impact de ces projets sur l'environnement et la vie de nos concitoyens.

Il est indéniable qu'en France les grands projets d'aménagement sont engagés sans véritable concertation et que la préservation de l'environnement n'est en rien une priorité des aménageurs ; de ce point de vue, il y aurait beaucoup à apprendre et à prendre chez nos voisins.

Donner une force juridique aux conclusions de la commission nationale du débat public, dont il ne serait possible de s'écarter qu'en respectant une procédure rendue plus rigoureuse, serait un premier pas dans ce sens ; je ne nie pas le rôle du Gouvernement mais je propose de donner de vraies compétences à cette commission.

Je m'interroge par ailleurs sur la signification de l'article 4 de votre projet : « Dans les cas où les atteintes à l'environnement, que risque de provoquer un projet d'aménagement ou d'ouvrage le justifient, la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables pour l'environnement de ces aménagements ou ouvrages ».

Il ne me semble pas que la démarche consistant à « compenser » les conséquences dommageables pour l'environnement d'un projet soit acceptable ; seule la réduction volontariste de ces conséquences peut être admise dans une vision progressiste. Il ne devrait pas être possible d'acheter le droit de polluer, mais cette idée reste absente du texte, à notre grand regret.

C'est par une législation éducative, dissuasive et répressive que seront obtenus des progrès. Dans le processus de décision actuel, la protection de l'environnement n'est pas un préalable mais devient un facteur éventuel d'accroissement du coût des projets en cause. C'est à une inversion du processus qu'il faut aboutir.

S'agissant des conseils départementaux de l'environnement, c'est encore sur leurs compétences réelles qu'il faut s'arrêter. La multiplication des organismes à vocation consultative n'est certes pas inutile, car elle peut favoriser l'information et la discussion des différentes parties concernées par un projet. Mais l'absence de pouvoir décisionnel, et au minimum d'un droit de blocage, en fait des « potiches », ce dont, je le répète, nous ne pouvons nous satisfaire.

Ainsi, pour la couverture des infrastructures autoroutières en zone urbaine, quel poids aura le conseil départemental de l'environnement lorsqu'il fera une telle demande ? Nos villes et nos départements sont saccagés par des programmes qui n'intègrent pas un minimum de considérations écologistes et de qualité de la vie.

Pour l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels établi par l'Etat, la démarche consistant à mieux faire connaître ce patrimoine au public est intéressante. Mais la suppression par le Sénat, confortée par la commission de la production et des échanges de notre assemblée, de la portée de cet inventaire est très regrettable. Cet article était, certes, peu clair, mais il obligeait les différentes collectivités ou leurs établissements à déterminer leurs actions en tenant compte de l'inventaire et du rapport d'orientation. Toute forme de contrainte étant rejetée, l'article l'a été également, et nous le regrettons.

Gilbert Biessy reviendra plus précisément sur le titre II du texte, relatif à la prévention des risques naturels, car il est député d'une circonscription directement concernée. J'indiquerai simplement que nous avons déposé des amendements au titre II et que leur adoption permettrait sans aucun doute d'améliorer sensiblement le texte.

Quant aux dispositions relatives à la gestion des déchets, elles nous paraissent nettement insuffisantes au regard des risques majeurs que certains types de déchets font courir aux populations. Prévoir que des plans nationaux d'élimination des déchets peuvent être établis, à raison de leur degré de nocivité ou de leurs particularités de traitement et de stockage, ne répond pas à l'exigence de nos concitoyens, qui veulent savoir ce que sont ces déchets et ce qu'ils deviennent. Ces plans devraient être obligatoires pour certains types de déchets, et nous avons déposé un amendement en ce sens. La population a par ailleurs encore à l'esprit le scandale de l'importation d'Allemagne de déchets hospitaliers, retrouvés dans des

décharges. La France doit s'engager résolument dans un processus de refus de toute importation de déchets étrangers, de quelque nature qu'ils soient.

La question du recyclage des déchets est également laissée de côté par ce texte. Il s'agit, là encore, de mettre en œuvre une autre conception de la politique environnementale, dont l'objectif serait aussi de valoriser les déchets.

Par ailleurs, je regrette à titre personnel la diminution du montant de la taxe de mise en décharge, décidée par le Sénat, et je souhaite que notre assemblée relève sensiblement ce montant.

Pour conclure, je soulignerai les vides de ce texte, et en particulier l'absence de dispositions susceptibles d'instituer une fiscalité écologiste, alors que vous aviez fait des propositions qui me semblaient intéressantes en ce sens, avec l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti des espaces protégés ou inscrits à l'inventaire du patrimoine naturel, la déductibilité de la valeur des espaces naturels donnés à l'Etat des sommes dues au titre des droits de succession, l'incitation fiscale pour les produits intégrant un taux minimum de matières premières recyclées et la modification du mode de calcul de la taxe professionnelle pour les décharges de classe I et II.

D'autres thèmes fondamentaux pour la vie quotidienne auraient pu et dû figurer dans le texte. Ainsi, alors que le projet d'agrandissement de l'aéroport de Roissy est sur les bureaux des différents ministres concernés, quelle réglementation s'appliquera demain pour que des centaines de milliers de familles ne subissent pas les violences sonores intolérables des aéroports ? Il n'y a rien, dans ce projet, pour ceux qui vivent depuis des années à Tremblay, Dugny, Stains, ou au sud, à Orly, Villeneuve-le-Roi, et qui partent dès qu'ils le peuvent, ou plutôt qui fuient parce que le seuil de tolérance est dépassé ; c'est sur ce thème qu'on aimerait vous entendre, monsieur le ministre de l'environnement.

Enfin, que comptez-vous faire pour engager la France dans un processus international de protection de l'environnement ? Des conventions sont certes signées par notre pays, mais leur ratification est très souvent retardée et l'entrée en vigueur des dispositions qu'elles contiennent aléatoire. Qu'en est-il du respect des engagements de Rio ? Quelle impulsion la France donnera-t-elle au concept de développement durable et soutenable ? Vous avez utilisé l'adjectif, mais quel contenu donnez-vous au concept ?

Ce ne sont pas là des questions auxquelles un projet de loi peut entièrement répondre, mais nos concitoyens, conscients de l'importance de ces enjeux pour les générations futures, attendent des explications.

A toutes ces questions, comme à celles de Gilbert Biessy, nous attendons des réponses précises.

Bien entendu, notre position finale sur le texte dépendra de ces réponses et de la satisfaction de nos revendications concernant l'amélioration de l'environnement.

M. Gilbert Biessy. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Pierre Ducout.

M. Pierre Ducout. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici enfin amenés à examiner le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement. Si je précise « enfin », c'est, monsieur le ministre, parce que votre projet a été présenté en conseil des ministres le 24 mai, mais qu'il a attendu la mi-octobre, c'est-à-dire un peu plus de cinq mois, avant de pouvoir être présenté au Sénat. On connaît mieux aujourd'hui les raisons de cette longue

attente : selon toute vraisemblance, elles ne sont pas à l'avantage de la majorité de la Haute Assemblée, qui aurait été effarouchée par quelques aspects « téméraires » de votre projet. Un été, et sans doute quelques efforts d'explication de votre part ont eu raison de ces réticences puisque votre majorité a adopté ce projet le 14 octobre, moyennant, cependant, plusieurs modifications sur lesquelles j'aurai l'occasion de revenir.

Aparavant, j'indiquerai quelle est notre lecture de ce projet de loi et comment nous en apprécions les différentes mesures.

Selon sa présentation officielle, dont vous ne vous êtes pas démarqué, le projet de loi traite quatre grands sujets correspondant à chacun de ses titres : la participation du public et des associations en matière d'environnement ; la prévention des risques naturels ; la connaissance, la protection et la gestion des espaces naturels ; la gestion des déchets et la prévention des pollutions. Cette présentation est assez commode mais elle recouvre à nos yeux une inégale importance des différents titres.

Pour être simple, il nous semble que ce projet peut être divisé en deux : d'un côté, les dispositions qu'il était urgent de prendre et, de l'autre, les compléments apportés à notre législation environnementale, particulièrement aux lois du 13 juillet 1992 sur l'élimination des déchets et du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages, deux lois présentées par Mme Ségolène Royal.

C'est en fonction de cette distinction que je m'arrêterai plus longuement sur chacune de ces deux parties.

Les mesures urgentes, tout d'abord ; ce sont pour l'essentiel celles qui ont été prises le 24 janvier 1994, après la catastrophe de Vaison-la-Romaine. Dans ce domaine, il était indispensable de légiférer sans attendre car la protection des personnes et des biens en dépend ; nous comprenons parfaitement cet impératif.

Le projet initial proposait dans son titre II « Dispositions relatives à la prévention des risques naturels » plusieurs mesures de sauvegarde des populations menacées. C'est ainsi que l'article 10 créait un pouvoir de police spécial en faveur de l'Etat, pour des motifs de sécurité publique, dans des cas précis et limités où des interdictions ou restrictions de l'accès à certains terrains pourraient être prononcées, de même que l'évacuation ou la démolition de bâtiments.

Les articles 11 et 12 prévoyaient des modalités d'indemnisation par le biais d'un fonds de prévention des risques naturels majeurs géré par la Caisse centrale de réassurance et alimenté par un prélèvement sur les surprimes d'assurance.

L'article 13, enfin, remplaçait par un document unique, le « plan de prévention des risques naturels prévisibles » - PPR -, les différents documents d'urbanisme relatifs aux risques, qui sont actuellement en vigueur : plans d'exposition aux risques naturels prévisibles, plans de surfaces submersibles, périmètres de risques définis par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme et plans de zones sensibles aux incendies de forêt.

Ce dispositif a été profondément remanié au Sénat, où un régime analogue à celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été substitué au pouvoir de police exceptionnel que vous proposiez. Dans l'ensemble, nous adhérons à cette formule, en observant que le Sénat a opportunément respecté la règle de la juste et préalable indemnité, qui s'applique en pareil cas.

Voilà ce qu'il en est pour l'urgence. Chacun connaît le succès plutôt mitigé qu'a remporté la formule des plans d'exposition aux risques, visant à intégrer le facteur risque

naturel dans les documents d'urbanisme. Souhaitons que le souci de simplification et de moindre coût pour les collectivités locales qui a présidé à la création du PPR lui assure un meilleur succès. Les précédents orateurs ont, au demeurant, insisté sur ce point.

J'en viens à la seconde partie du projet, sur laquelle porte la plus grande part de nos critiques, c'est-à-dire les titres I^{er}, III et IV, qui traitent respectivement de la participation du public et des associations en matière d'environnement, de la connaissance, de la protection et de la gestion des espaces naturels, et, enfin, de la gestion des déchets ainsi que de la prévention des pollutions.

Sur l'ensemble de ces dispositions, je poserai la question suivante : était-il indispensable de légiférer maintenant ? Les lois de 1992 et 1993 sur les déchets et les paysages sont-elles suffisamment bien implantées pour que nous leur ajoutions une strate législative supplémentaire ? A notre avis, la réponse est non.

Il faut cependant faire une distinction entre les titres I^{er}, III et IV.

Sur le titre I^{er}, nous ne vous chercherons pas querelle ; mieux assurer la participation du public et des associations à la protection de l'environnement est un objectif auquel nous souscrivons ; nous vous proposerons d'ailleurs plusieurs amendements améliorant, à notre sens, le dispositif.

L'article 2 prévoit que, pour les grands projets d'aménagement de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase d'élaboration. Cette disposition reprend une idée introduite par une circulaire publiée en décembre 1992 sous le gouvernement de Pierre Bérégovoy concernant les grands travaux d'infrastructures de transport. Nous proposerons que les commissions chargées d'animer ces débats aient la possibilité de s'autosaisir.

L'article 3 réforme le régime de l'enquête publique résultant de la loi du 12 juillet 1983.

L'article 5 unifie les règles applicables à l'agrément administratif des associations de protection de l'environnement et énumère les effets attachés à l'agrément : participation à l'action des organismes publics concernant l'environnement, possibilité d'exercer les droits de la partie civile pour les préjudices en relation avec leur objet. Cette faculté est étendue aux infractions aux lois sur les carrières, les paysages et les déchets radioactifs.

L'article 7, enfin, institue des conseils départementaux de l'environnement et de la qualité de la vie. Ces conseils, consultatifs et présidés dans chaque département par les préfets, seront composés de membres issus de la commission des sites, de la nature et des paysages, de la commission de la chasse et de la pêche et de la commission de la protection sanitaire et de la prévention des pollutions et des risques. Ils pourront être saisis par le préfet et le président du conseil général.

Comment allez-vous convaincre du bien-fondé de ces dispositions alors que votre gouvernement a fait voter un recul des pouvoirs de saisine dans la loi Bosson ?

M. Michel Bouvard. Ce n'est pas pareil !

M. Pierre Ducout. Notre interrogation est un peu similaire à propos du titre III intitulé « Dispositions relatives à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels ».

Ses articles 22 et 24 prévoient que l'Etat établira dans chaque département un inventaire des espaces et du patrimoine naturels, accompagné d'un rapport d'orientation,

élaboré en association avec les départements et fixant les grandes lignes suivies par l'Etat dans ce domaine. Les collectivités devront en tenir compte pour leurs travaux d'aménagement.

L'article 25 dispose que la région établit en concertation avec les départements un inventaire du patrimoine paysager.

L'article 29 accroît les compétences du département en matière de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, en transférant notamment du préfet au conseil général la délimitation des bois soumis au régime des espaces boisés classés lorsque les communes ne sont pas dotées d'un POS, après avis de celles-ci.

Les articles 30 et 31 donnent aux parcs nationaux le droit de préempter les secteurs déclarés zones de préemption par le département au titre des espaces naturels sensibles.

L'article 33 étend les compétences du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres aux communes des estuaires et deltas.

Comment allez-vous convaincre de l'utilité de tout ce dispositif, alors que la loi du 8 janvier 1993 a été remise en cause par la loi Bosson ? Il n'y a pas de décret d'application sur les remembrements, ni de directive nationale sur les paysages.

Plus précisément, monsieur le ministre, considérez-vous que cette loi du 8 janvier 1993, relative à la protection et la mise en valeur des paysages, soit suffisamment respectée dans nos départements et dans nos régions pour que nous puissions lui ajouter un complément dès aujourd'hui ?

M. le ministre de l'environnement. Cette question est empreinte de conservatisme !

M. Pierre Ducout. A ce sujet, permettez-moi de formuler une observation générale, tirée d'une expérience quotidienne.

Le domaine de l'environnement souffre d'un paradoxe : il dispose, d'un côté, d'un droit très précis et proliférant aujourd'hui et, de l'autre, d'une administration aux moyens encore adolescents, surtout pour ses services extérieurs dans les régions ou dans les départements.

M. Michel Bouvard. On n'a pas besoin de trop d'administration !

M. Pierre Ducout. Vous en conviendrez, le décalage a atteint aujourd'hui un niveau alarmant, ainsi que nous le constatons tous localement. Or vous nous proposez, alors que l'encre de la loi de janvier 1993 n'est pas encore sèche et que vous l'avez déjà modifiée pour l'amenuiser, d'accroître encore le décalage entre la législation et les moyens...

M. Jacques Vernier, rapporteur. La loi « paysages » n'est pas du tout amenuisée !

M. Pierre Ducout. Mais si !

M. le ministre de l'environnement. En quoi l'aurais-je amenuisée, monsieur le député ?

M. Pierre Ducout. Nous ne pensons pas que cela soit raisonnable, surtout après avoir examiné un budget aussi décevant que celui que vous nous avez présenté pour 1995. Nous préférons vous le dire ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Michel Meylan. C'est un des meilleurs !

M. Jacques Vernier, rapporteur. C'est le meilleur des budgets !

M. Michel Bouvard. Ceux défendus par vos amis passaient dans les loyers des bâtiments !

M. Pierre Ducout. J'en viens au titre IV, intitulé : « Dispositions relatives à la gestion des déchets et à la prévention des pollutions ». C'est sur ce titre que porte la majeure partie de nos critiques. Voyons de plus près ce qu'il en est.

L'article 37 organise la décentralisation des compétences en matière de déchets. Le plan d'élimination des déchets ménagers passe de la responsabilité du préfet à celle du conseil général - lorsqu'il en fait la demande, a précisé le Sénat - et celui des déchets industriels du préfet de région au conseil régional. Parallèlement, le taux de la taxe sur la mise en décharge des déchets ménagers est relevé.

L'article 38 prévoit que les installations classées soumises à une simple déclaration préalable pourront faire l'objet de contrôles périodiques par des organismes privés agréés par l'Etat afin de vérifier que celles-ci fonctionnent selon la réglementation.

L'article 39 prévoit que la région peut engager des opérations de remise en état des sites dits « orphelins ». L'acquisition par l'Etat peut être déclarée d'utilité publique.

Aucune de ces dispositions ne nous paraît acceptable.

Pour être exact, il faut rappeler que ce projet de loi a été élaboré il y a à peu près un an et demi, lorsque la question de la transparence des marchés publics n'était pas aussi brûlante qu'aujourd'hui.

Mais les temps ont changé et, compte tenu des marchés énormes que représente la collecte et le traitement des déchets de toute nature, il nous semble que le maximum de compétences doit être maintenu à l'Etat. C'est le sens des amendements que nous avons déposés sur ce titre : la région doit tout au plus être chargée de s'équiper en décharges de classe I, le reste des compétences demeurant à l'Etat. Il en va ainsi du traitement des sites orphelins pour lequel nous vous proposerons de créer une ressource spécifique destinée à financer cette mission, dont l'ADEME devrait être investie.

Comme vous l'avez compris, monsieur le ministre, c'est essentiellement ce titre qui nous a fait réagir. Le dossier des déchets en France est une affaire de grande importance et nous n'avons pas le droit de nous exposer aux dérives qui sont aujourd'hui constatées dans le secteur de l'eau.

Suivre les propositions actuelles, telles qu'elles résultent de votre texte modifié par le Sénat, reviendrait à valider le plus complexe des enchevêtrements de compétences : pour s'en tenir aux seuls déchets ménagers, la commune serait opératrice, le département planificateur et l'Etat instance de réglementation au titre des installations classées - je ne parle pas des déchets industriels.

Il faut que nous trouvions une formule plus rationnelle : nous pensons qu'elle se situe probablement plus du côté de la loi du 13 juillet 1992 que de celui du texte qui nous vient du Sénat.

Approchant du terme de mon propos, je voudrais, avant de conclure, m'arrêter un instant sur un aspect du projet de loi moins juridique, mais pas pour autant négligeable : je veux parler des principes généraux énoncés à l'article 1^{er}.

Votre texte initial, monsieur le ministre, affirmait la valeur d'intérêt général de la protection de l'environnement et posait trois principes issus d'accords internationaux souscrits par la France :

Premièrement, le principe de précaution, selon lequel « des mesures de prévention doivent être prises lorsqu'il y a des motifs sérieux de s'inquiéter de l'état de l'environnement » ;

Deuxièmement, le principe d'action préventive et de correction « à la source des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable » ;

Troisièmement, le principe pollueur-payeur, selon lequel « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».

A ces trois principes, le Sénat, à l'initiative du groupe socialiste, a ajouté un « principe de participation », que l'on aurait pu aussi dénommer « principe de démocratie », et qui commence par le droit du public à l'information. Mais quelle n'a pas été notre surprise en constatant que, dans aucune des versions, ne figurait le « principe de développement durable », affirmé par la déclaration de Rio. Nous vous proposerons par un amendement de combler cette lacune. L'amendement n° 126 que vous avez déposé va dans le même sens, mais il semble affadir un peu ce principe.

Au total, monsieur le ministre, je crois avoir montré que, selon l'expression consacrée, « le compte n'y est pas ».

A un projet limité aux seuls articles du chapitre 1^{er} du titre II - ils sont au nombre de neuf - nous aurions sans doute répondu favorablement, approuvant ainsi votre action pour la sauvegarde des populations menacées par des risques naturels majeurs. Mais votre projet va au-delà et il pose à notre sens plus de problèmes qu'il n'en résout.

Vous avez voulu trop bien faire, monsieur le ministre, ou tout simplement faire trop vite. Nous ne pouvons vous suivre sur ce chemin et c'est la raison pour laquelle le groupe socialiste ne votera pas ce projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Denis Merville.

M. Denis Merville. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, longtemps parent pauvre de nos politiques publiques, l'environnement y tient désormais une place, sinon prépondérante, du moins de choix.

En effet, nous assistons depuis quelques années à un bouleversement des mentalités, à la prise de conscience que l'environnement de notre planète est un patrimoine et que, en tant que tel il n'est ni inusable ni éternellement « autorenouvelable ». Il convient donc de le respecter, de le protéger, et cela dans notre intérêt comme dans celui des générations futures.

Progressivement, l'environnement devient l'affaire de tous et chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître l'émergence d'un véritable droit à l'environnement que, d'ailleurs, certains n'hésitent pas à ranger parmi ce qu'ils appellent les « nouveaux droits de l'homme », qui seraient ceux de la troisième génération et qui auraient vocation à compléter les droits de la première génération, civils et politiques, de 1789, et ceux de la deuxième génération, économiques et sociaux, d'après la Seconde Guerre mondiale.

Monsieur le ministre, sans entrer dans les débats théoriques portant sur l'opportunité d'une telle terminologie, nous pouvons néanmoins constater de manière objective qu'un véritable droit de l'environnement est en train de se constituer, ainsi qu'en témoignent les nombreux textes parus ces dernières années et que vous vous efforcez aujourd'hui de codifier.

Pourtant, ces lois sont souvent adoptées sous la pression, au rythme de l'apparition de nouveaux besoins, et touchent des domaines très divers - l'eau, la montagne, en passant par le bruit, le paysage et le littoral. Si elles partent toutes de bons sentiments, elles souffrent au moins de deux lourds handicaps : leurs décrets d'application ont parfois tardé à être pris et elles manquent de cohésion et de cohérence générale.

Aujourd'hui éparpillées dans de multiples codes, ces lois mettent en place de nombreuses procédures qui se superposent et s'imbriquent, font appel à une multitude d'organismes et d'institutions et donnent lieu à un véritable enchevêtrement de compétences et de responsabilités.

Bref, en matière de protection de l'environnement, répondre à la question « qui fait quoi ? » relève souvent de la gageure pour qui n'est pas habitué à se faufiler dans le labyrinthe législatif et réglementaire de notre droit.

Or si nous voulons que la protection de l'environnement soit vraiment l'affaire de tous, il faut rendre le droit de l'environnement accessible à tous. De même, si nous voulons protéger d'une façon efficace l'environnement, il faut responsabiliser chacun des acteurs de notre société, chacun ayant, dans ses activités, ses compétences, voire dans ses nuisances, un rôle à jouer. La participation de tous et une décentralisation réussie, c'est cela aussi !

Bref, si nous voulons que cette protection soit utile, il faut qu'elle intervienne le plus en amont possible parce qu'en matière d'environnement comme ailleurs, mieux vaut prévenir que guérir.

Enfin, il faut admettre que, si l'environnement n'a pas de prix, il a en revanche un coût qu'il convient de prendre en compte, et un coût souvent à court terme car, sur le long terme, je suis convaincu que notre société peut y gagner.

Simplification des procédures et clarification des compétences, meilleure participation des collectivités locales et du public en général, prévention des risques et renforcement des financements, tels sont les mots clés d'une politique ambitieuse de l'environnement, c'est-à-dire d'une politique qui tienne compte des nouvelles exigences. Ils sont en tout cas ceux de la loi que vous nous présentez, monsieur le ministre.

Au nom du groupe du RPR, je ne peux que me réjouir des objectifs et des mesures que vous nous proposez ainsi que de la méthode qui est la vôtre : le travail concret et non l'environnement « spectacle ».

Certes, des améliorations nous paraissent possibles, voire souhaitables. Mais nous sommes là pour y travailler.

Votre projet affiche quatre priorités regroupées dans quatre titres. Sans reprendre ce qui a déjà été dit par les orateurs précédents, je reviendrai sur les dispositions essentielles du texte. Dans un souci de simplicité et de clarté, je le ferai en reprenant l'ordre de présentation par titre.

Le titre I^{er} est relatif à la participation du public et des associations. L'objectif est clairement affiché : renforcer la concertation sur certaines grandes opérations en partant du double constat que les enquêtes publiques sont en général tardives et que l'information des citoyens concernés est mal organisée.

Dans ce cadre, vous proposez la création d'une commission nationale du débat public, qui aura la faculté d'intervenir le plus en amont possible des projets en organisant, ainsi que son nom l'indique, un débat contradictoire.

C'est une bonne chose qui s'inscrit dans le cadre d'une plus grande démocratisation. Pourtant, je ne peux m'empêcher de penser que nous devrions aller encore plus loin.

Pourquoi, en effet, ne pas prévoir l'obligation de saisine de cette commission au lieu d'une simple faculté ?

Pourquoi ne pas lui donner un pouvoir d'autosaisine sur les projets qu'elle estimerait avoir potentiellement un fort impact sur l'environnement et le cadre de vie de nos concitoyens ?

Les études d'un grand projet ne sont pas toujours suffisamment préparées et ses conséquences ne sont pas toujours mesurables. Votre texte, en n'instituant qu'une simple faculté de saisine de la commission, risque de laisser de côté l'examen de certains projets dont on s'apercevra trop tard qu'ils auraient dû, eu égard à leurs conséquences, bénéficier d'une étude plus approfondie.

Je crois que le doute doit plaider au moins en faveur de l'autosaisine de la commission. Mais je n'insiste pas d'avantage sur ces points car nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion des amendements que j'ai déposés.

Je sais, pour avoir eu à en connaître, combien l'apport des élus locaux, des associations ou de la population concernée par les projets d'autoroute ou de TGV peut être positif pourvu que les parties soient de bonne volonté et qu'elles mettent leurs connaissances au service de l'intérêt général.

D'autres points du titre I^{er} ont attiré mon attention parce qu'ils introduisent des modifications souhaitables et souhaitées.

Il s'agit, en premier lieu, de l'amélioration du recrutement des commissaires enquêteurs.

Il s'agit, en deuxième lieu, de la possibilité, pour les opérations importantes, d'organiser une réunion d'échange et d'information avec le public. Cela se faisait déjà parfois, mais il y aura désormais une obligation.

Il s'agit, en troisième lieu, de l'amélioration du contenu de la déclaration d'utilité publique.

Il s'agit, enfin, de l'unification des règles d'agrément administratif des associations de protection de l'environnement et de la possibilité pour elles de se constituer partie civile.

Démocratisation et simplification sont donc les deux principes qui sous-tendent les quatre points que je viens d'énumérer.

Il en est de même de la deuxième innovation du projet de loi, à savoir la création d'un conseil départemental de l'environnement qui vient combler un vide puisqu'il n'existait pas jusqu'à présent, au niveau départemental, d'instance consultative ayant une approche globale des problèmes de l'environnement. Sa composition, ses modalités de fonctionnement et ses compétences exactes peuvent être améliorées. Nous y reviendrons.

Sans doute faudrait-il aussi améliorer la participation des élus locaux, penser aux organismes consulaires, aux chasseurs et aux pêcheurs par exemple.

J'en viens maintenant au titre II, consacré aux dispositions relatives à la prévention des risques naturels.

J'ai noté ici certaines innovations qui vont dans le bon sens, telles que la création au profit de l'Etat d'un pouvoir de police spécial en matière de risque naturel majeur prévisible et imminent. En cas d'expropriation, l'indemnité de remplacement sera financée par un fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Votre texte vise aussi à simplifier et clarifier le dispositif de prévention des risques tout en renforçant les capacités d'intervention et leur efficacité.

Ainsi, tous les documents existants seront remplacés par un document unique, le PPR, le plan de prévention des risques naturels prévisibles, élaboré par l'Etat selon une procédure déconcentrée et en étroite concertation avec les collectivités locales intéressées.

Simplification donc, mais aussi responsabilisation puisque ces PPR auront notamment pour objet de définir les mesures qui devront être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs des sites et terrains concernés en matière de prévention des risques. Le cas échéant et après mise en demeure, le préfet pourra intervenir.

Se pose alors la question du financement. Mais je n'ignore pas que dans votre budget pour 1995 des crédits sont prévus.

Je relèverai encore de bonnes choses en ce qui concerne l'entretien régulier des cours d'eau par les propriétaires riverains et la possibilité pour eux de mettre en place un plan simple de gestion. Je ne peux que me réjouir d'une telle innovation. Permettez-moi cependant de faire trois remarques.

La première concerne la durée du plan. Initialement prévue pour dix ans, elle a été ramenée à cinq ans par nos collègues sénateurs. Ce délai est à mon sens trop court. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement visant à rétablir la durée initiale de dix ans. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point au cours de la discussion.

La seconde concerne la faculté offerte aux conseils généraux de se voir transférer la gestion des cours d'eau, canaux, lacs et plans domaniaux sis sur leur territoire. Sans être contre cette mesure, je m'interroge sur les moyens financiers qui seront ceux du département qui fera un tel choix.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Denis Merville. Peut-être pourriez-vous, monsieur le ministre, nous apporter quelques précisions sur ce point.

Enfin, pourquoi exclure les plans d'eau ? Je sais que sur le plan juridique, l'affaire est complexe, mais elle mérite que nous nous y penchions.

J'en viens maintenant au titre III relatif à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels. A cet égard, le projet de loi introduit des innovations et des modifications qu'il convient de souligner, voire de saluer. Je songe notamment à l'établissement par l'Etat, dans chaque département, d'un inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturel. Ce sera un outil précieux de connaissance, de recensement, de synthèse et d'information. Bref, il s'agira d'une bonne base de travail.

La région aura quant à elle la charge d'établir un inventaire du patrimoine paysager. Je m'interroge : cet inventaire ne risque-t-il pas de faire double emploi avec les actions du département ?

Par ailleurs, j'ai noté avec satisfaction : le renforcement des pouvoirs des agents des réserves et des parcs naturels ; l'augmentation du délai de création d'une réserve naturelle ; l'extension de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ; la reconnaissance d'un droit de préemption aux parcs naturels en zone centrale ; l'extension des compétences du conservatoire du littoral et des rivages lacustres aux communes des estuaires et des deltas. L'instauration d'une taxe modique assise sur le nombre de passagers maritimes embarqués à destination d'un site naturel classé, d'un parc national, d'une réserve naturelle est acceptable à condition que l'on en exonère les riverains. Enfin, l'instauration d'une possibilité pour les communes de mettre en place la perception d'une taxe de séjour va également dans le bon sens.

S'agissant du titre IV consacré à la gestion des déchets et à la prévention des pollutions le projet opère d'importants transferts de compétences. La région se voit transférer l'élaboration des plans régionaux et interrégionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux, ce qui paraît logique. Quant au département, il sera compétent, s'il le souhaite, pour élaborer le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Je suis heureux que le Sénat ait prévu qu'il s'agirait d'une faculté car, je ne vous le cache pas, obliger les départements me laissait perplexe. La progression du montant de la taxe sur le stockage de ces déchets paraît raisonnable, les petites communes bénéficiant d'un forfait plus faible. Là aussi, les modifications apportées par les sénateurs sont positives.

Ces dispositions vont dans le sens d'une décentralisation de la gestion des déchets. En ce domaine aussi, les situations sont mieux appréciées sur le terrain que dans les ministères. Je m'interroge cependant sur les transferts financiers qui devraient accompagner ces transferts de compétences. Les conseils régionaux et les conseils généraux auront à financer l'élaboration des plans. Cela a un coût, comme aura un coût la construction des équipements nécessaires. Or, monsieur le ministre, vous n'ignorez pas qu'aujourd'hui ces collectivités connaissent un effet de ciseau entre leurs recettes et leurs dépenses.

M. Michel Bouvard. Très juste !

M. Denis Merville. J'ai noté aussi que les régions pourront participer à la remise en état des sites dits orphelins. Nous allons revenir sur ce point, et je m'en réjouis. C'est, en effet, une mission d'Etat.

Je regrette que le titre IV ne mentionne pas la question des déchets sur le littoral et en mer, ni celle des déchets hospitaliers ou des déchets médicaux dits « diffus ». Vous savez, monsieur le ministre, que ce sont de réels problèmes. Je pense à certaines décharges sauvages qui polluent notre littoral normand.

Malgré les quelques questions qui restent en suspens, votre texte, monsieur le ministre, est un bon texte. Il contient des mesures sérieuses, précises et concrètes. Il simplifie et clarifie les compétences. Il privilégie la concertation et le traitement en amont, ce qui va dans le sens de « l'écocitoyenneté » qui vous est chère. Vous renforcez les pouvoirs des élus locaux, beaucoup plus soucieux d'environnement qu'on ne le dit parfois. Les moyens financiers destinés à la protection de l'environnement augmentent. Je l'avais déjà souligné au moment de la présentation du budget de votre ministère.

Je souhaiterais, en conclusion, attirer votre attention sur certains points. J'en ai cité certains au cours de cette intervention, mais je reviendrai sur le problème de la réhabilitation des sites et plus particulièrement sur celui des stations-service à l'abandon qui fleurissent un peu partout dans notre paysage et qui y constituent autant de verrues. J'ai déposé un amendement destiné à introduire une obligation de réhabilitation de ces sites par les compagnies pétrolières. Je n'ignore pas que la situation est complexe, mais nous ne pouvons pas laisser ces sites devenir des lieux de décharge, d'affichage sauvage, que sais-je encore ?

Des efforts doivent être faits aussi en matière d'enfouissement des lignes électriques et téléphoniques.

M. Michel Bouvard. Bravo !

M. Denis Merville. Des conventions ont été passées, c'est vrai. Mais sont-elles bien respectées ?

M. Michel Bouvard. Non !

M. Denis Merville. Surtout, il semble que nous devions aller plus loin dans les réseaux basse et moyenne tension. France Télécom doit aussi intensifier ses efforts.

M. Jacques Vernier, rapporteur. Tout à fait !

M. Denis Merville. En effet, certaines comparaisons avec l'étranger nous interpellent !

M. Jacques Vernier, rapporteur. Nous sommes très en retard !

M. Denis Merville. Je souhaiterais que l'effort de simplification des procédures que vous entreprenez aujourd'hui soit poursuivi avec, par exemple, la délivrance simultanée du permis de construire et des autorisations d'exploitation. J'ai déposé un amendement sur le groupe-ment d'intérêt public, formule qui pourrait être appliquée à l'environnement.

M. Jacques Vernier, rapporteur. Très bonne idée !

M. Denis Merville. Enfin, je voudrais insister sur les problèmes liés à l'érosion des sols et aux inondations qui nous frappent, ne serait-ce que du fait de la suppression des haies, mares et fossés, ou de la réduction des surfaces en herbes. En ce domaine aussi, il va falloir avancer en trouvant des solutions peu coûteuses et qui respectent mieux l'environnement naturel.

Monsieur le ministre, je suis persuadé que ce débat vous donnera l'occasion de prendre des engagements et de répondre aux questions qui restent en suspens. Je n'insisterai pas davantage et tiens à vous assurer que le groupe du RPR, qui a déjà travaillé à améliorer votre projet, va continuer à le faire et, bien entendu, le votera. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La parole est M. Gérard Saumade.

M. Gérard Saumade. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes à un moment important de la législation sur l'environnement.

A l'origine, l'environnement relevait essentiellement d'une action de protection. En l'absence de textes, il nous fallait répondre à une demande exprimée de façon plus ou moins anarchique, à des manifestations plus ou moins spontanées et essayer de trouver une voie pour résoudre ce qui était devenu, avec l'urbanisation, un problème majeur de notre société. A présent, nous sommes face à toute une série de développements technologiques qui paraissent remettre en cause la qualité de la vie, en particulier dans les centres urbains. L'environnement doit donc être intégré comme un élément clef de la qualité de la vie et de l'aménagement du territoire. C'est bien ce à quoi vise votre projet, monsieur le ministre, qui s'inscrit dans la continuité de l'action des pouvoirs publics et du législateur — je pense à la loi sur les carrières que j'ai fait voter et qui a été suivie de décrets d'application pris par votre ministère —, au-delà des querelles partisans, indispensables, et des différences d'appréciation, qui sont légitimes.

Je regrette cependant, et ce sera ma première critique d'ordre général, que ce texte ne s'inscrive pas davantage dans le cadre tracé par la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, car ces deux lois sont appelées à se renforcer, de même que je déplore que la loi sur l'aménagement du territoire ne prenne pas suffisamment en compte les problèmes d'environnement et qu'il n'y ait pas eu davantage d'intégration.

Nous sommes encore dans une perspective trop prudente de protection. Or, l'environnement ne peut être réduit à la protection car ce n'est pas la nature sauvage

— elle n'existe pas —, c'est ce qui est réalisé par les hommes. L'environnement c'est la façon dont on aménage le territoire, la façon dont on réalise une ville, la façon dont on laisse dépérir toute une partie du paysage avec des banlieues qui se poursuivent — à ce propos d'ailleurs les banlieues horizontales des milieux péri-urbains ne sont pas moins dangereuses que les ZUP réalisées dans les années 1960. Notre point de vue en la matière est donc trop protecteur. Il n'est pas assez actif, pas assez volontaire. Il n'affirme pas suffisamment que l'environnement est notre propre création. En effet, je le répète, la nature sauvage n'existe pas, ou bien elle est complètement inhumaine.

J'en viens à la participation du public et des associations, prévue dans tous les textes de loi et effectivement indispensable, à condition toutefois que l'on sache y mettre des limites. Il ne faudrait en effet pas confondre démocratie et aspiration de tout citoyen à être porteur de la loi, puisque c'est justement pour faire la loi que nous avons été élus. Et s'il fut un temps où les technocrates n'entendaient personne — leurs oreilles sont encore parfois difficiles à déboucher ! —, nous sommes aujourd'hui passés d'un extrême à l'autre, je veux dire à l'assujettissement aux désirs qu'exprime l'opinion publique. Qu'est-ce à dire ? Concrètement, si tout le monde souhaite une route nouvelle, tout le monde la préfère chez le voisin. Il suffit dès lors d'être sept pour créer une association et s'instituer en protecteurs de l'environnement — le sien. Et là, cela devient très grave car, outre son caractère parfaitement antidémocratique, une telle attitude ignore notre capacité à modifier l'environnement, dont elle ne favorise par la perception. On se rend compte à l'heure actuelle, lors de la réalisation d'une route, que le plus important ce n'est peut-être pas le moyen de transport, mais la modification du paysage que cette route implique. Et cette modification, elle peut être un danger ou un moyen de découverte.

Certes, il faut que ceux qui sont directement concernés puissent faire valoir leur intérêt immédiat, mais cela dans un dialogue véritablement responsable que les commissions que vous créez favoriseront peut-être, du moins je l'espère — soyons optimistes ! Il faut mettre un terme à la fuite en avant que pratiquent désormais certains commissaires enquêteurs devant les réactions spontanées des populations, après une période où l'on n'entendait rien ni personne, où l'on réalisait des opérations en demandant le moins possible de renseignements aux gens qui étaient sur les lieux. En effet, si une telle attitude peut procurer des bénéfices électoraux non négligeables, elle est en revanche très néfaste à la protection de l'environnement. J'espère que les commissions spécialisées et les nouveaux conseils départementaux de l'environnement pourront améliorer les choses à cet égard et j'insiste sur l'importance d'avoir des commissaires enquêteurs non seulement parfaitement libres de leurs mouvements mais aussi particulièrement compétents.

En ce qui concerne la prévention des risques naturels, un effort important était indispensable. Vous me permettez cependant de dire, monsieur le ministre, que le projet ne va pas assez loin sur certains points — je pense en particulier aux risques d'inondation dans la région méditerranéenne. La plupart des techniciens n'ont pas encore perçu les caractéristiques très particulières des inondations en région méditerranéenne. Le système hydraulique s'y apparente à celui des oueds : en quelques heures, voire en quelques minutes, des ruisseaux à sec peuvent se transfor-

mer en véritables fleuves dont le lit est beaucoup plus important que celui fixé par les techniciens. Il conviendrait donc d'aller encore plus loin.

Un véritable aménagement du territoire devrait accompagner la législation. Les Américains, les Californiens en particulier, qui ont un régime hydraulique un peu semblable au nôtre, nous ont montré la voie. Pour quelles raisons ne fait-on pas, dans le Midi, ce qu'ils font, et que nous avons d'ailleurs commencé à faire en Algérie et dans les autres pays du Maghreb ? C'est l'un de ces mystères que je n'ai pu élucider, malgré ma longue administration du département de l'Hérault. Les résistances sont extrêmement fortes. Pourtant, l'urbanisation réclame la réalisation d'une série de petits barrages, qui faciliterait grandement les choses, éviterait les risques majeurs et la mise en danger des populations. Ce n'est pas en se contentant de calculer des débits que l'on éliminera les risques majeurs dans le système méditerranéen. Au-delà du débit, c'est la soudaineté et la violence de la crue, qui peut durer vingt minutes, une demi-heure, qu'il faut prendre en compte. Si l'on arrive à freiner ces inondations dans les secteurs de garrigues, de pinèdes, grâce à de petits barrages, on éliminera une bonne partie des risques.

J'ai pris cet exemple concret pour prouver qu'il ne peut y avoir de véritable protection de l'environnement, de véritable conception de l'environnement sans aménagement du territoire. Or l'aménagement du territoire doit justement être voulu au niveau national et pensé au niveau local. Et je suis à cet égard assez satisfait de constater que l'on demande un effort supplémentaire au département, mais cela ne m'étonne pas connaissant la façon active dont vous assurez votre présidence de conseil général, monsieur le ministre. Cet effort supplémentaire se traduira en particulier dans le plan d'élimination des déchets sur lequel je reviendrai.

Auparavant, j'évoquerai la protection et la gestion des espaces naturels, en particulier des parcs régionaux, en vous priant de m'excuser de personnaliser mon intervention. Les compétences en la matière ne sont pas assez clairement délimitées. Elles sont multiples. En principe, ce sont les communes qui sont compétentes, ou la structure intercommunale. Mais les départements peuvent aussi l'être dans la mesure où l'aménagement de l'espace rural est l'une de leurs compétences légales. Or un parc régional, c'est bien de l'espace rural. Mais les régions réclament aussi leur part.

Votre texte, devenu loi, suffira-t-il, monsieur le ministre, à mettre un terme aux conflits très forts qu'engendre cette pluralité des compétences, conflits que nous ne connaissons que trop bien dans l'administration du parc régional du haut Languedoc ? Deux départements et deux régions s'en partagent la responsabilité. Je doute que, même avec l'appui de ce texte, ils parviennent à régler seuls leurs différends. J'espère donc votre arbitrage. Car ce parc exerce une action d'un très grand intérêt pour le vaste ensemble de territoires qu'il recouvre. Aussi longtemps qu'on n'aura pas clarifié les compétences en matière de protection et de gestion des espaces naturels, des difficultés subsisteront. Je souhaite qu'une clarification soit mise en œuvre, au-delà de la loi, par l'arbitrage de l'Etat.

En ce qui concerne les plans d'élimination des déchets, les compétences, là encore, sont mal définies. Il s'agit pourtant d'un problème capital, l'un des plus importants sans doute qui se posent à notre société. Il est d'ailleurs fort curieux qu'une société industrielle aussi développée rencontre tant de difficultés du fait de ses propres déjections. Le traitement des déchets industriels et ménagers et

l'assainissement vont coûter cher, très cher, aux communes, aux départements, aux régions, à l'Etat même, et en définitive aux contribuables. Ceux-ci, à mon sens, n'y sont pas suffisamment préparés. Ils commencent à peine à en prendre conscience.

Compte tenu des investissements en jeu, le transfert de la compétence aux départements est certainement une bonne chose. L'élimination des déchets ménagers implique la mise en place d'un processus complexe qui va du tri et de la récupération à l'implantation d'usines d'incinération, dont la rentabilité, on le sait, est directement liée au tonnage. A l'exclusion de la région parisienne, il n'est pas question de construire des usines d'incinération de 300 000 tonnes, mais le seuil de rentabilité - 100 000 tonnes environ - n'est plus à l'échelle d'une commune, hormis les grandes villes. Par conséquent, on ne peut qu'approuver la notion de plan départemental, pourvu que la compétence opérationnelle reste aux communes.

Je note d'ailleurs que ces plans risquent fort d'être le plus souvent interdépartementaux, car les frontières administratives ont peu de sens en ce domaine. En revanche, la notion de « pays », définie dans le texte sur l'aménagement du territoire, prend alors toute sa signification.

Face à des décisions si onéreuses et si complexes, je crois néanmoins indispensable que l'Etat conserve son pouvoir d'arbitrage. Encore une fois, je ne rejette pas la responsabilité sur les départements. L'élaboration d'un schéma départemental est une solution bien meilleure que la pérennisation des litiges entre communes ou syndicats intercommunaux. Il fallait y mettre de l'ordre et c'est sans doute un début. Mais, j'y insiste, l'arbitrage de l'Etat reste nécessaire et j'aimerais que le projet de loi en tienne compte.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques réflexions que m'a inspirées votre projet de loi. Rien n'est achevé dans le domaine qui nous occupe, et je souhaite pour ma part que l'on adopte une attitude encore plus offensive, plus liée à l'aménagement du territoire. La défense de l'environnement, loin de nous faire honte, doit être intégrée à la stratégie d'aménagement du territoire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous avons entendu les orateurs principaux de tous les groupes. Je propose que nous achevions la discussion générale au cours de la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

M. le président. Aujourd'hui, à neuf heures trente, première séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, n° 1588, relatif au renforcement de la protection de l'environnement ;

M. Jacques Vernier, rapporteur au nom de la commission de la production et des échanges (rapport n° 1722).

A seize heures, deuxième séance publique :

Communication du Gouvernement sur l'accord conclu entre la France et le Canada à propos de Saint-Pierre-et-Miquelon (M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer) ;

Explications de vote et vote, par scrutin public, sur le projet de loi relatif à l'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne ;

Suite de l'ordre du jour de la première séance.
A vingt et une heures trente, troisième séance
publique :

Fixation de l'ordre du jour ;
Suite de l'ordre du jour de la première séance.
La séance est levée.

(La séance est levée, le mardi 6 décembre 1994, à
zéro heure cinquante-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,*
JEAN PINCHOT

COMMISSIONS

DÉMISSIONS

M. Claude Bartolone a donné sa démission de membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Didier Migaud a donné sa démission de membre de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

MM. Camille Darsières et Frédéric Jalton ont donné leur démission de membres de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

NOMINATIONS

(En application de l'article 38, alinéa 4, du règlement)

Le groupe socialiste a désigné :

M. Frédéric Jalton pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Camille Darsières pour siéger à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

MM. Claude Bartolone et Didier Migaud pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Candidatures affichées le lundi 5 décembre 1994, à 18 h 30.
Ces nominations prennent effet dès leur publication au *Journal officiel*.

NOTIFICATION DE L'ADOPTION DEFINITIVE DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

Il résulte de plusieurs lettres de M. le Premier ministre, en date du 1^{er} décembre 1994, qu'ont été adoptées définitivement par les instances communautaires les propositions d'actes communautaires suivantes :

Proposition de décision du Conseil établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires (décision du Conseil du 22 novembre 1994) - COM (93) 218 FINAL (E 89).

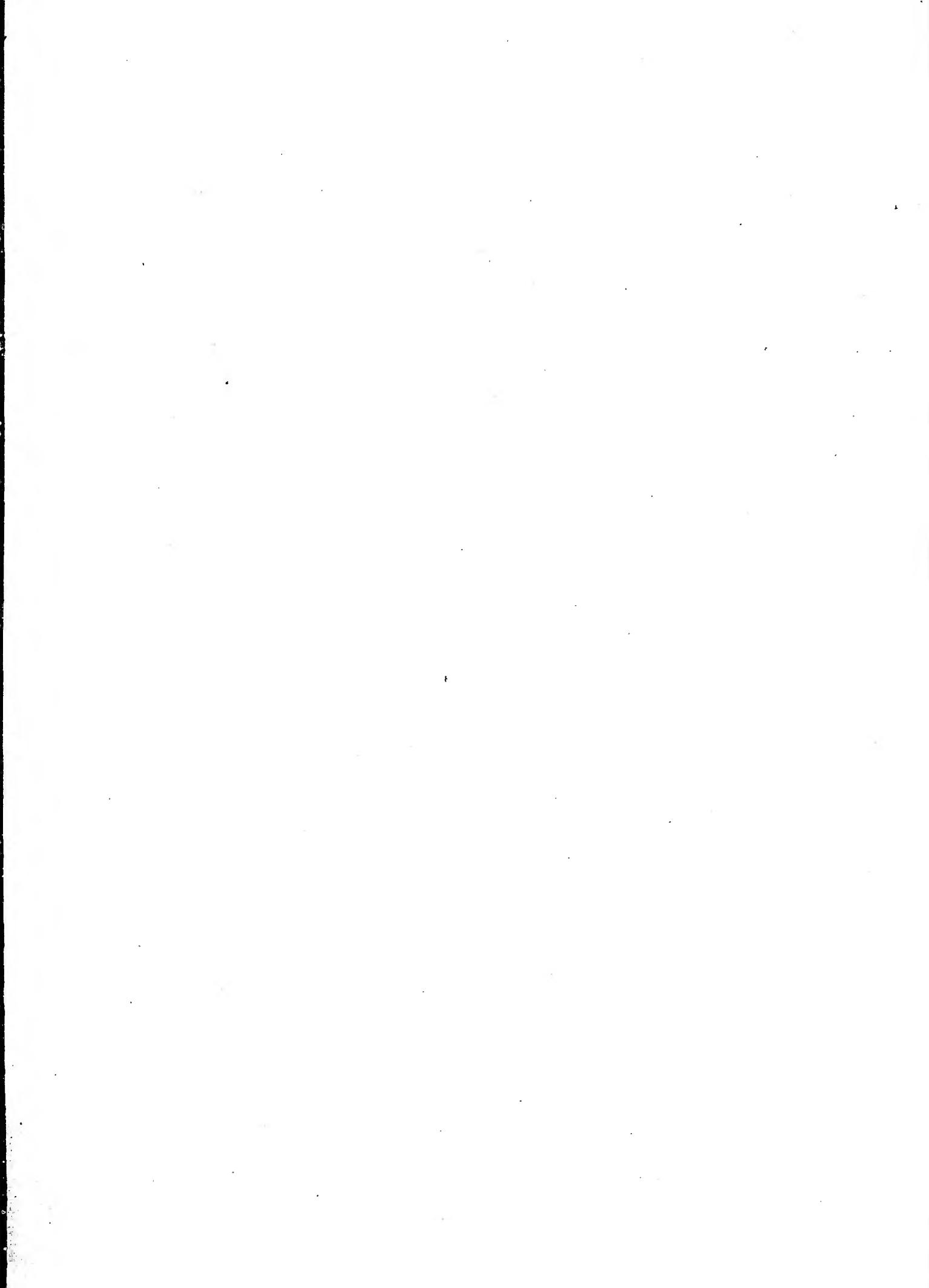
Proposition de directive du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (décision du Conseil du 22 novembre 1994) - COM (93) 406 FINAL (E 126).

Proposition de décision du Conseil concernant l'octroi d'une nouvelle aide macrofinancière à l'Albanie (décision du Conseil du 29 novembre 1994) - COM (94) 112 FINAL (E 239).

TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

Par lettre du 5 décembre 1994, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale, la proposition d'acte communautaire suivante :

Proposition de règlement CE du Conseil relatif à l'attribution des cautions, cautionnements ou garanties constitués dans le cadre de la politique agricole commune et restant acquis et abrogeant le règlement CEE n° 352/78 - COM (94) 480 FINAL (E 337).



ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	<p>Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. <p>Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. <p>Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions. - 27 : projets de lois de finances. <p>Les DOCUMENTS DU SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.</p>
Codes	Titres	Francs	Francs	
DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :				
03	Compte rendu 1 an	116	914	
33	Questions 1 an	115	596	
83	Table compte rendu	56	95	
93	Table questions	55	104	
DEBATS DU SENAT :				
05	Compte rendu 1 an	106	576	
35	Questions 1 an	105	377	
85	Table compte rendu	57	90	
95	Table questions	35	58	
DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :				
07	Série ordinaire 1 an	718	1 721	
27	Série budgétaire 1 an	217	338	
DOCUMENTS DU SENAT :				
09	Un an	717	1 682	

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.

Tout paiement à la commande facilitera son exécution
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.

Prix du numéro : 3,60 F

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

COMPTE RENDU INTÉGRAL

DES SÉANCES DU MARDI 6 DÉCEMBRE 1994



SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance	8271
2 ^e séance	8299
3 ^e séance	8325