

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1992.

PROPOSITION DE LOI

portant création des contrats de protection de l'environnement, des cahiers des charges de la protection du patrimoine naturel, des contrats de protection du patrimoine naturel, d'une rubrique « environnement » dans les contrats de plan État-Régions, d'un fonds national de soutien à l'innovation dans le domaine de la protection du patrimoine naturel et de mesures diverses,

PRÉSENTÉE

Par M. François GERBAUD

et MM. Michel ALLONCLE, Jacques BÉRARD, Roger BESSE, Amédée BOUQUEREL, Jean-Eric BOUSCH, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Robert CALMEJANE, Jean-Pierre CAMOIN, Auguste CAZALET, Désiré DEBAVELAERE, Franz DUBOSCQ, Philippe FRANÇOIS, Alain GÉRARD, Adrien GOUTEYRON, Georges GRUILLOT, Yves GUÉNA, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Bernard HUGO, Roger HUSSON, André JARROT, Lucien LANIER, Christian de LA MALÈNE, Gérard LARCHER, Maurice LOMBARD, Paul MASSON, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENOÛ, Geoffroy de MONTALEMBERT, Paul MOREAU, Jean NATALI, Jacques OUDIN, Claude PROUVOYEUR, Roger RIGAUDIÈRE, Jean-Jacques ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Michel RUFIN, Maurice SCHUMANN, Jean SIMONIN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le législateur constitutionnel de 1946 avait doté la nation française d'une Constitution qui comportait dans son préambule la référence à « *des principes particulièrement nécessaires à notre temps* ».

Beaucoup de juristes s'interrogent sur le contenu de ces principes. Le législateur ne les a pas définis. Pourtant, il a tenu à ce qu'ils fassent partie de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a fait référence à plusieurs reprises à ces « principes particulièrement nécessaires à notre temps », les reconnaissant à ce titre solennellement comme faisant partie intégrante du bloc de constitutionnalité.

Ces principes seraient en quelque sorte un réservoir de sources du droit dont on ignorerait le contenu. A charge pour nous de les découvrir.

La défense de l'environnement, devenue une préoccupation majeure de cette fin de siècle, ne serait-elle pas une référence constitutionnelle à ces « principes particulièrement nécessaires à notre temps » ?

Le Petit Larousse définit l'**environnement** comme étant « un ensemble des éléments naturels et artificiels où se déroule la vie humaine ».

Défendre l'environnement serait donc, en quelque sorte, prendre des mesures qui protégeraient, certes, la continuité d'existence des éléments naturels mais également celle des éléments artificiels. Ces deux variables cumulatives étant nécessaires et suffisantes pour composer le milieu dans lequel se déroule la vie humaine.

La protection de notre cadre de vie résulterait donc de l'interaction de deux attitudes. L'une consisterait à faire de la protection du

patrimoine naturel une variable amont de tout projet industriel et d'équipement. L'autre viserait à ne pas imposer par la censure des contraintes qui, refusant l'existant, provoqueraient une rupture des équilibres tant économiques, sociaux que politiques.

Il ne faut donc pas privilégier systématiquement le patrimoine naturel au profit du patrimoine artificiel. Il ne faut pas davantage les opposer.

Seule une gestion harmonieuse des deux peut permettre la sauvegarde des intérêts du cadre de vie et de la qualité de la vie.

Car il est bien évident que si tout le monde souhaite vivre dans un environnement où la pollution n'existe pas, chacun souhaite garder son emploi même s'il est de près ou de loin lié à une activité polluante.

Chacun aspire dans le même temps à conserver les avantages que lui procure le progrès et à garder son confort de vie sans se soucier d'ailleurs si à un endroit de la chaîne de fabrication les objets, les services mis à sa disposition peuvent être à l'origine de pollution.

La politique dite de défense de l'environnement à laquelle nous assistons depuis quelques années et qui est, en fait, une politique publique de protection du patrimoine naturel constitue l'exemple type de l'approche monolithique qui ignore les enjeux, les vulnérabilités des autres systèmes.

En fait, il semble que l'on ait oublié l'essentiel — l'acteur principal — le destinataire des politiques publiques : l'homme.

Ce déséquilibre de l'action publique, dont l'environnement n'est qu'un exemple, a conduit la règle de droit vers d'innombrables complexités.

I. — LA CRISE ET L'INEFFICACITÉ DE LA RÈGLE DE DROIT AYANT TRAIT A LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

1° Le décalage entre la recherche scientifique et l'enregistrement de la règle dans le droit positif.

Depuis quelques années, nous assistons à une prolifération de règles juridiques dans le domaine de la protection du patrimoine naturel. Des règles sont élaborées dans tous les secteurs d'activité.

Leurs origines sont diverses. Elles peuvent provenir de l'Etat français ou résulter d'accords internationaux, notamment européens. Elles sont souvent divergentes et pourtant elles concernent le même sujet.

Elles génèrent des querelles d'experts scientifiques et révèlent aussi des intérêts différents de lobbies. Elles sont aussi les symptômes de quelque recherche de souveraineté pour certains.

Ces critères ayant trait à la protection du patrimoine naturel entrent dans le patrimoine juridique français.

2° La difficulté d'application de la règle de droit.

Des critères devenus règles de droit posent plusieurs interrogations : leur réelle nécessité, leur application.

S'il est admis qu'il appartient à la science de repérer nos vulnérabilités et de proposer des solutions pour les diminuer, voire les supprimer, il appartient à l'Etat d'appliquer la règle de droit qu'il a fixé ou qu'il a accepté qu'elle lui soit imposée.

Il n'est de secret pour personne qu'un bon nombre de règles existantes dans le domaine de la protection du patrimoine naturel ne s'applique pas. Situation qui dévalue fortement la règle de droit et donc, à travers elle, l'Etat de droit.

Ces règles ne s'appliquent pas, non parce que l'on ne veut pas les appliquer mais parce que l'on ne peut pas.

Cette incapacité à agir résulte du décalage qui existe entre la recherche scientifique qui met en évidence un certain nombre d'événements, leur traduction dans le droit et leur prise en compte par les destinataires de la politique publique.



3° L'insécurité des destinataires de la règle de droit.

Lorsqu'à la suite de constats scientifiques, une activité est déclarée polluante au regard de règles nouvelles de droit qui en sont issues, son propriétaire est contraint de se plier aux exigences que la règle de droit lui impose.

Le plus souvent, cela se traduit par la nécessité d'engager des travaux d'équipements qui doivent le mettre en conformité avec les textes.

Si, pour des raisons économiques ou financières, il ne peut y répondre, il est juridiquement condamné à disparaître et ce, en dépit de sa bonne foi, donc contraint de cesser son activité. De ce fait, il provoque des préjudices économiques, sociaux et humains.

Le système qui consiste à édicter une règle et de la faire appliquer par les services compétents ne suffit plus. Il faut imaginer une formule *permettant une légitimité partagée*.

II. — LA FORME CONTRACTUELLE AU SERVICE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Fort des principes précédemment énoncés, la forme contractuelle est certainement l'un des seuls moyens qui permet de donner une légitimité à la règle de droit. D'une part, parce qu'elle nécessite une négociation, d'autre part, parce qu'elle permet d'établir des rendez-vous dans le temps. Enfin parce qu'elle oblige chacun des signataires cocontractants et engage sa responsabilité.

1° Le choix du traitement conventionnel des atteintes au patrimoine naturel.

a) *De la nécessité d'améliorer les rapports entre les partenaires d'opérations ayant trait à la protection de l'environnement.*

A l'origine, la présente proposition s'inspire de ce constat : l'absence de régime juridique encadrant les actions ayant trait à la protection du patrimoine naturel lorsque celles-ci résultent de décisions de partenariat entre les collectivités locales, l'Etat, voire la Communauté européenne dont les exigences ne cessent d'augmenter.

Pour combler ce retard, il est nécessaire de protéger la continuité de l'action publique qui se doit d'aboutir à un résultat. Il faut mettre en place un mécanisme afin d'obliger les partenaires autour d'opérations communes, souvent très lourdes financièrement (station d'épuration, station de traitement des ordures ménagères...), à s'engager par la voie contractuelle concernant le projet.

Le contrat étant l'acte juridique opposable, qui certifie la volonté des partenaires d'aboutir à la réalisation dudit projet.

Il s'agit dans ce domaine de créer « un contrat de protection de l'environnement ».

b) *De la nécessité d'établir un cahier des charges de la protection du patrimoine naturel.*

L'autre origine de la présente proposition de loi tient au constat de l'inexistence de document qui retrace l'historique de l'activité par rapport au patrimoine naturel. De la même manière qu'il existe des documents comptables qui retracent l'activité financière des documents sociaux, il paraît nécessaire d'instituer un document qui permette au public, aux pouvoirs publics, aux repreneurs éventuels de l'activité de pouvoir ainsi mesurer la compétitivité de l'entreprise au travers de son histoire dans les domaines de la protection et de la sauvegarde du patrimoine naturel.

Ce document serait obligatoire et permettrait, dès l'installation d'une entreprise, de recenser toutes les incidences sur le patrimoine naturel et de l'activité projetée. Il serait mis à jour régulièrement en

fonction des nouvelles règles entrant dans le bloc de légalité. Il indiquerait la situation de l'activité par rapport à ces règles.

Ce document serait en quelque sorte « *un cahier des charges de protection du patrimoine naturel* ».

c) *De la nécessité d'aménager conventionnellement l'application de la règle de droit.*

La troisième origine de la proposition de loi tient au fait que l'Etat a des difficultés à faire appliquer et respecter la réglementation dans le domaine de la protection du patrimoine naturel. L'application *stricto sensu* de la norme juridique s'avérant impossible au moment de son édicition, **il faut donc nécessairement établir des étapes intermédiaires.**

La forme conventionnelle fait partie de la panoplie des moyens d'intervention dont dispose l'Etat.

Ce dernier pourrait par la voie contractuelle accepter de retarder dans le temps l'application de la règle de droit à des personnes dont l'activité est considérée comme polluante afin qu'elles puissent se mettre en conformité avec la réglementation existante, la convention tenant compte des intérêts propres de ces personnes et de leur particularisme.

Cette convention porterait le nom de « *contrat de protection du patrimoine naturel* ».

2° Le régime juridique des conventions.

a) *Le contrat de protection de l'environnement.*

Toutes les opérations dont manifestement le but poursuivi est la protection du patrimoine naturel et qui se révèlent être financées par des fonds publics à hauteur au moins de 50 % doivent faire l'objet d'une convention entre tous les partenaires.

Le juge compétent pour constater une éventuelle défaillance de l'un des partenaires est le juge judiciaire, ceci afin de définir un bloc de compétences.

b) *Le cahier des charges de protection du patrimoine naturel et le contrat de protection du patrimoine naturel.*

Le cahier des charges de protection du patrimoine naturel est un document qui retrace l'histoire de l'entreprise par rapport à la réglementation dans le domaine de l'environnement ainsi que sur sa situation au jour le jour par rapport à la réglementation existante.

C'est un document obligatoire. Il fait partie des éléments constitutifs de l'entreprise.

Ce document est joint en annexe à tout contrat de travail afin de sensibiliser les personnes entrant dans l'entreprise à la protection du patrimoine naturel, d'une part, à la situation de l'entreprise par rapport aux règles existantes dans ce domaine, d'autre part.

Lorsque le cahier des charges révèle un non-respect de la réglementation dans le domaine de la protection du patrimoine naturel, il peut être établi des conventions entre l'Etat et les personnes responsables de l'activité afin de retarder l'application de cette réglementation.

Cette convention porte le nom **de contrat de protection du patrimoine naturel.**

Dès constatation par le juge judiciaire que le cocontractant a manqué à ses obligations contractuelles, l'Etat sera fondé à appliquer la réglementation en vigueur.

c) La forme de la publicité des conventions.

S'agissant du contrat de protection de l'environnement :

La publicité du contrat de protection de l'environnement s'effectue dans la presse locale à deux reprises durant les quinze jours suivant la signature dudit contrat.

La publicité du jugement s'effectue dans la presse locale à deux reprises durant les quinze jours qui suivent la décision de justice.

S'agissant du contrat de protection du patrimoine naturel :

La publicité du contrat de protection du patrimoine naturel s'effectue par la publication de la convention au recueil des actes administratifs de l'Etat au niveau départemental.

III. — LA CRÉATION D'UN FONDS NATIONAL DE SOUTIEN A L'INNOVATION DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

Si les formes conventionnelles proposées dans le domaine de la protection de l'environnement sont notamment les moyens destinés à prévenir l'application brutale de la règle de droit et les troubles qui en résulteraient, elles ne peuvent intervenir qu'à titre curatif d'une pollution repérée.

Aussi appartient-il à l'Etat de mettre en place un système de prévention. L'essentiel de ce système étant la création d'un Fonds national de soutien à l'innovation dans le domaine de la protection du patrimoine naturel qui doit être une donnée amont de toute activité.

IV. — L'INTRODUCTION DE LA DIMENSION ENVIRONNEMENT DANS LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

Afin de permettre aux régions d'intervenir directement dans le domaine de l'environnement, il est créé une rubrique « environnement » dans les contrats de plan.

V. — MESURES DIVERSES POUR L'INCITATION A LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

1° Il s'agit de permettre aux collectivités locales menant des travaux dans des domaines ayant manifestement trait à la protection du patrimoine naturel de récupérer la T.V.A. l'année même de la réalisation des travaux.

2° Il s'agit d'établir une doctrine de la protection du patrimoine naturel sur l'eau, sur l'air, sur les déchets, sur le bruit, afin de définir clairement les grands objectifs de la nation dans ce domaine.

VI. — CONCLUSION

Cette proposition de loi prend en compte la sensibilité confirmée et justifiée de la défense de l'environnement.

Elle n'a d'autre objet, dans ce domaine où les constats et les intentions ont précédé le droit, que de mettre en place **l'écologie appliquée**.

Elle exprime notamment le souhait d'éviter aux entreprises d'abord industrielles ou agricoles d'être soumises au préjudice même de l'économie et du social, à l'arbitraire des lois et règlements plus contraignants que négociés.

S'il est un domaine où l'acte contractuel doit être éminent, c'est bien celui-là car, à l'évidence, le contrat est encore le meilleur moyen de s'adapter aux permanentes évolutions qui ne cesseront de se manifester dans le monde sans frontières de l'environnement de l'homme.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE PREMIER

De l'action conventionnelle.

SECTION PREMIERE

De la création du contrat de protection de l'environnement.

Article premier.

Est créé le contrat de protection de l'environnement.

Art. 2.

Toute opération ayant pour objet manifeste la protection ou la sauvegarde du patrimoine naturel et dont l'origine du financement est d'au moins 50 % de fonds publics doit faire l'objet au préalable d'une convention entre les partenaires de l'opération.

Art. 3.

La publicité du contrat s'effectue dans la presse locale à deux reprises durant les quinze jours qui suivent la signature dudit contrat.

Art. 4.

La publicité d'une décision de justice constatant une inexécution des obligations du contrat s'effectue dans la presse locale à deux reprises durant les quinze jours qui suivent la décision de justice.

SECTION II

*De la création du cahier des charges
de protection du patrimoine naturel.*

Art. 5.

Tout responsable d'activité doit tenir à jour un document retraçant sa situation par rapport à la réglementation existante dans le domaine de l'environnement.

Art. 6.

Ce document porte le nom de cahier des charges de protection du patrimoine naturel.

Art. 7.

Le cahier des charges de protection du patrimoine naturel est un élément constitutif de l'entreprise.

Art. 8.

Le cahier des charges de protection du patrimoine naturel est une annexe de tout contrat de travail.

SECTION III

De la création du contrat de protection du patrimoine naturel.

Art. 9.

Est créé le contrat de protection du patrimoine naturel.

Art. 10.

Le contrat de protection du patrimoine naturel détermine des objectifs dans le temps à des personnes polluantes afin qu'elles se placent en dehors de l'application de la règle de droit.

L'Etat s'engage à retarder l'application de la règle de droit dans la limite des délais fixés par le contrat.

Art. 11.

La publicité du contrat de protection du patrimoine naturel s'effectue dans le recueil des actes administratifs du département.

SECTION IV

Du régime juridique des conventions.

Art. 12.

Le juge judiciaire est le juge du contrat de protection de l'environnement et du contrat de protection du patrimoine naturel.

CHAPITRE II

*De la création du Fonds national de soutien
à l'innovation dans le domaine de l'environnement.*

Art. 13]

Est créé un fonds de soutien à l'innovation dans le domaine de la protection du patrimoine naturel.

Art. 14.

Le Gouvernement indique chaque année les grandes orientations qu'il entend mener à l'aide de ce fonds.

CHAPITRE III

De la création de la rubrique « Environnement » dans les contrats de plan Etat-Régions.

Art. 15.

Est créée dans les contrats de plan Etat-Régions une rubrique « Environnement ».

CHAPITRE IV

Des mesures diverses.

Art. 16.

Les collectivités territoriales qui réalisent des investissements dont l'objet est la protection du patrimoine naturel récupèrent la taxe sur la valeur ajoutée l'année de la réalisation des travaux.

Art. 17.

Le Gouvernement présentera au cours de la prochaine session de printemps un rapport sur les orientations à donner en matière de politique nationale de protection du patrimoine naturel.

Art. 18.

Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Art. 19.

Les dépenses résultant de l'application de la présente loi sont compensées par une majoration à due concurrence des droits de consommation sur les tabacs manufacturés et produits assimilés, prévus à l'article 575 A du code général des impôts.