

Amis de la Vallée de la Bièvre
APACH (Buc)
CAS Orsay
Collectif « Un autre avenir pour les Pays de Saclay »
Essor de Versailles
Jardins de Cérès – AMAP – Terres Fertiles
Jouy écologie
Terre et Cité

Le 23 octobre 2009

Objet : audition du Secrétaire d'État au développement de la région capitale : projet de loi Grand Paris

Mesdames, Messieurs les Députés,

Dans la perspective de l'audition rappelée en objet le 28 octobre, les associations signataires de ce courrier se permettent d'attirer votre attention sur plusieurs dispositions du projet de loi définissant le statut, le mode de fonctionnement, les pouvoirs de la Société du Grand Paris, ainsi que sur celles prévues dans le titre V pour la constitution de l'établissement public du Plateau de Saclay. Nos observations portent sur des questions juridiques mais aussi sur des insuffisances graves du projet.

- En premier lieu, l'étude d'impact qui accompagne le projet ne répond pas aux prescriptions de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Notre analyse figure en annexe n° 1. Avant tout débat, l'étude d'impact doit donc être réécrite pour tenir compte des éléments non traités et qui revêtent une grande importance tout particulièrement pour le plateau de Saclay.
- En second lieu, le projet ne respecte pas les directives européennes, transposées en droit français (convention CEE/ONU d'Aarhus transposée dans la directive européenne 200.3/35/CE du 26.05.2003), quant aux modalités de la concertation et de la participation du public. Ce constat nous amène à vous proposer d'amender le projet de loi soumis à votre commission afin de rétablir l'obligation de saisine de la Commission nationale du débat public et de respecter intégralement des dispositions régissant la concertation sous sa direction (annexe n° 2).
- En troisième lieu, l'analyse des processus de décision montre que l'État reprend le pouvoir sur les modes de transport et l'aménagement du territoire ; les communes et la région en sont dépossédées au profit d'une entité administrative régionale parallèle à la collectivité territoriale, qui n'aura aucune légitimité issue des urnes. Il s'agit là d'une remise en cause du processus de décentralisation commencé en 1982.
- En quatrième lieu, comme on l'a rappelé ci-dessus, l'étude de l'impact environnemental est notoirement insuffisante tant sur l'activité agricole que sur le régime hydraulique du plateau de Saclay. Le projet de loi rendant potentiellement urbanisable une part importante du plateau, cela conduit donc à amender le titre V du projet et à introduire l'agriculture dans son titre. Notre argumentaire figure en annexe n° 3.

Ce titre V comporte également un article 29 relatif aux transports qui laisserait la possibilité de reprise en main par l'État des règles de financement (8^{ème} alinéa du III).

Nous nous permettons d'attirer votre attention, en tant qu'élu(e) local(e), sur les risques de « jurisprudence » de ces dispositions pour d'autres territoires.

Nous insistons également sur les dangers que représente, pour la circonscription dont vous avez la charge, la prise de pouvoir de l'État sur l'ensemble du foncier autour de toutes les gares de la région Ile-de-France, pouvant désorganiser complètement les aménagements locaux souhaités par vos électrices et électeurs, d'autant que l'État ne cache pas son intention de financer ce projet très couteux par des recettes générées par la rente foncière.

Bien évidemment, la question de la place et du financement du plan local de transport se pose : que deviennent les très importants besoins locaux, notamment en grande couronne ?

En ce qui concerne le Plateau de Saclay, objet d'un aménagement spectaculaire, mais dangereux, la maîtrise du foncier génératrice de recettes est également clairement annoncée.

En espérant avoir retenu votre attention, nous vous prions de croire, Mesdames et Messieurs les Députés, en l'assurance de notre haute considération.

Amis de la Vallée de la Bièvre représentés par Olivier Lucas, président

APACH (Buc) représentée par Marie-Françoise Choisnard, présidente

CAS Orsay représenté par Olivier Réchauchère

Collectif « Un autre avenir pour les Pays de Saclay » représenté par Claudine Parayre

Essor de Versailles représenté par Philippe Domergue, président

Jardins de Cérès – AMAP -Terres Fertiles représentés par Emmanuel Pignot

Jouy écologie représenté par Laurent Sainte Fare Garnot

Terre et Cité représenté par François Lérique, mandataire des associations : francois.lerique@ceres91.fr

Annexe 1 : Étude d'impact

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution est consacré aux études d'impact des lois.

Il prévoit notamment que :

« Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires ».

Si l'étude d'impact du projet de loi répond bien à plusieurs des points énumérés ci-dessus, elle est cependant, malgré sa longueur, incomplète ou biaisée.

En effet, l'essentiel des dispositions analysées a pour objet principal d'exposer comment raccourcir de quelques mois les délais d'un processus qui s'étendra pourtant sur des dizaines d'années et aussi de recentraliser des procédures confiées aux collectivités locales sans justifier en quoi elles ne sont pas aptes à réaliser les objectifs poursuivis.

Un point particulièrement important n'est pas correctement traité : « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ».

Ainsi, toute étude d'impact doit présenter un bilan coût-avantages des dispositions envisagées. Tel n'est pas le cas et le texte est particulièrement insuffisant quant à l'estimation des surfaces qui seront consommées par le projet, qu'il s'agisse du métro ou de l'urbanisation liée aux projets. Ce point est pourtant essentiel. En effet, après avoir expliqué l'importance des terres agricoles pour nourrir la population et la richesse de celles du plateau de Saclay, *on ne trouve nulle part la valorisation de ces surfaces pour calculer l'impact de la suppression de plusieurs centaines d'hectares de ces terres. Aucune solution alternative n'est présentée permettant de ne consommer aucun hectare agricole.*

De même, l'étude rappelle les mérites des concepteurs du réseau historique de drainage du plateau mais aucune conséquence n'est tirée notamment pour éviter de le compromettre par des aménagements qui induiront une imperméabilisation importante sur le plateau.

Annexe n °2 : Concertation et information du public

L'article 3 du projet de loi disposerait « I. - La participation du public au processus d'élaboration et de décision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris est assurée par une consultation qui porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du programme. Cette consultation est organisée conformément au présent article et aux dispositions réglementaires prises pour son application. ***Les articles L. 121-8 à L. 121-15 du code de l'environnement ne lui sont pas applicables. Elle est conduite par le représentant de l'État dans la région, qui y associe l'établissement public « Société du Grand Paris ». Cet établissement en assume la charge matérielle et financière.***

II. - ***Le dossier destiné au public est établi par l'établissement public « Société du Grand Paris » ou sous sa responsabilité.*** ... Le dossier est transmis au représentant de l'État dans la région qui, dans un délai de quinze jours, constate que le dossier est complet ou indique les éléments qu'il convient d'y ajouter pour ce faire. Il est simultanément transmis à la commission nationale du débat public qui peut, dans le même délai, faire part de ses *observations*.... Le dossier est rendu public au plus tard un mois avant le début de la consultation du public. »

Ces choix apparaissent non conformes à la convention d'Aarhus transposée en droit français.

Ainsi, l'article 6 dispose que : « 3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public ... et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement. 4. ***Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.***

Ces dispositions sont applicables à « Toute activité ... pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale. »

En l'espèce, le public n'aura accès qu'au dossier à un moment où il ne pourra plus exercer une réelle influence. Par ailleurs, en retirant à la CNDP la maîtrise du processus pour la confier à l'État, les garanties quant au contenu de ce dossier n'existent plus, la CNDP étant seulement consultée. Celle-ci ne disposera que d'un « délégué ».

Les observations du public sont par ailleurs ignorées puisque le projet précise que : « V. - Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture de la consultation du public, le représentant de l'État dans la région en publie le bilan qui fait notamment apparaître les positions des collectivités territoriales et des établissements publics consultés et qui est assorti, le cas échéant, des observations du délégué de la Commission nationale du débat public. »

L'article 4 de la convention précise que : « Les informations sur l'environnement ... sont mises à la disposition du public aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, ***à moins que le volume et la complexité des éléments d'information demandés ne justifient une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois.*** »

En l'espèce, la complexité du dossier impose de conserver ce délai supplémentaire.

Le motif invoqué pour écarter la CNDP est la longueur des délais. Le texte préciserait donc que « La durée de la consultation du public est de quatre mois. » ; le délai supplémentaire que la CNDP pouvait accorder est supprimé. On lit cependant dans l'étude d'impact que l'adhésion du public au projet est LA condition de sa réussite. Le décret transposant la convention d'Aarhus dispose d'ailleurs que « Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci ».

Pour une opération qui va durer plusieurs dizaines d'années, quel bénéfice attend-on réellement d'un raccourcissement de 2 mois de la procédure ?

Amendement proposé : suppression du régime dérogatoire prévu à l'alinéa 2 de l'article 3 ainsi que des dispositions qui en découlent et des références à cet article aux articles 4 et 5 du projet de loi et rétablissement de la procédure de droit commun (CNDP et délais allongés si nécessaire).

Annexe n° 3 : analyse de l'étude d'impact de la loi sur l'activité agricole et l'hydraulique

Description de la situation de référence : une très bonne analyse

Le texte décrit la valeur patrimoniale des terres agricoles du plateau de Saclay, en montrant comment leur fertilité est le produit d'innovation technologiques datant du XVIIème siècle et ayant permis de drainer ces terres marécageuses (p. 59). Il ajoute : « *Nourrir 9 milliards d'hommes, de femmes et d'enfants dans un contexte probablement bouleversé par les effets du changement climatique imposera une gestion optimale des terres cultivables et un changement des habitudes alimentaires.* », pour en déduire qu'il est « *essentiel de conserver le potentiel de production des terres riches* » (p. 60)

Le texte souligne de surcroît la participation de l'activité agricole au dynamisme économique local (les exploitations agricoles sont viables, la surface cultivée reste stable, une production agricole de proximité se développe) et ses fonctions non agricoles : protection de l'environnement, de la biodiversité, espace de loisir et cadre de vie des habitants, etc. (p. 60 et 61).

Description des objectifs poursuivis par le projet : une contradiction flagrante

Après ce plaidoyer pour l'agriculture locale et la sécurité alimentaire mondiale, on attendrait, dans les objectifs poursuivis, la description d'un mode de protection fort des ces terres agricoles. Or le texte adopte un angle radicalement différent : « *Dans le cadre du projet de développement du plateau de Saclay, il est apparu indispensable de préserver les espaces à haute valeur patrimoniale qui constituent le cœur du plateau, notamment en raison de leur vocation naturelle, agricole, paysagère et rurale ; nonobstant, la protection de ces espaces ne doit pas être une « mise sous cloche » et devenir un facteur d'immobilisme, voire un frein au développement de certaines activités.*

Il est donc important de préserver de l'urbanisation ces espaces de haute valeur économique et patrimoniale, notamment sur les plans de la biodiversité et du paysage agraire, sans figer leur destination pour permettre la réversibilité de leurs fonctions et favoriser ainsi leur adaptabilité, par exemple, en permettant le passage d'une activité agricole, si elle devenait non viable, à un autre usage des espaces naturels et vice versa. » (p.62)

En expliquant que si l'agriculture devenait non viable, il faudrait se réserver le droit de faire autre chose on justifierait un mode de protection peu contraignant et l'activité agricole risquerait alors de devenir non viable, du fait du grignotement progressif de l'espace. Cet exposé des objectifs poursuivis rend ainsi parfaitement clair ce qui ne l'était pas dans l'exposé des motifs et assez peu dans l'article 28, à savoir la création d'un dispositif de protection allégé.

Description des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droits nouvelles : l'incohérence se poursuit

Ce chapitre est dès lors parfaitement conforme aux objectifs décrits ci-dessus : aucune des règles de droit permettant la protection des espaces naturels ne répond aux objectifs, puisqu'il s'agit précisément de revenir sur cette protection. Il faut donc une nouvelle loi, pour permettre potentiellement l'urbanisation de tout le plateau de Saclay !

Description de l'impact des dispositions proposées : Aucune étude sérieuse de l'impact de l'application de cette loi sur l'espace agricole n'est présentée.

Le texte se borne à dire qu'il faudra faire une évaluation de l'impact « *sur les espaces naturels et les paysages, protégés ou non, le bruit, la qualité de l'air, la vulnérabilité aux risques naturels ou la gestion de la ressource en eau.* » (p. 75) et de l'impact « *de l'imperméabilisation des sols sur la gestion des eaux pluviales* » (p. 76), et enfin que « *la gestion des eaux pluviales fera l'objet d'une attention particulière afin d'éviter tout risque de saturation des réseaux d'assainissement.* » (p. 76).

L'étude d'impact dit donc en substance qu'il faudra faire des études d'impact mais ne les fait pas, alors que, rappelons-le, **le texte de loi rend potentiellement possible l'urbanisation de tout le plateau de Saclay. Le dernier alinéa de l'article 21 nous paraît également à cet égard particulièrement dangereux.**

Le texte décrit (p. 81) les impacts positifs dus à la présence d'un espace agricole (puits de carbone, réduction d'émission de gaz à effets de serre grâce à la proximité production - consommation,

limitation de l'érosion et des risques naturels, maintien de la biodiversité, production de biomasse), analyse à laquelle on pourrait souscrire si on oubliait que justement la loi n'assure pas à cet espace une garantie de pérennité.

Amendement proposé : réécriture du titre V du projet de loi (ajouts soulignés, suppressions rayées)

Dispositions relatives au projet de création d'un pôle scientifique, agricole et technologique sur le plateau de Saclay

Article 20

Il a pour objet le développement du pôle scientifique, agricole et technologique de rayonnement international du Plateau de Saclay.

Article 21

L'établissement est chargé de conduire toute action susceptible de favoriser les activités d'enseignement, de recherche et d'innovation et leur valorisation industrielle et de réaliser des opérations d'aménagement du pôle scientifique et technologique ; il assure les conditions du maintien de l'activité agricole ainsi que la protection et la pérennité du patrimoine hydraulique.

A cet effet, il a notamment pour mission de :

1° Sans préjudice des compétences dévolues à d'autres personnes publiques, réaliser les opérations d'équipement et d'aménagement prévues par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et les acquisitions foncières nécessaires ;

2° Réaliser des investissements destinés à favoriser l'implantation d'organismes exerçant des activités d'enseignement supérieur et de recherche et d'entreprises ;

3° Collecter des fonds auprès de tiers afin de contribuer aux activités d'enseignement supérieur et de recherche et à leurs développements technologiques et industriels, ainsi qu'à la création d'entreprises ;

4° Mettre à disposition des organismes d'enseignement supérieur et de recherche et des entreprises des plateformes technologiques, des structures de formation et d'information, de réception, d'hébergement et de restauration ;

5° Fournir à ces organismes et entreprises des prestations en matière de dépôt et d'entretien de brevets, de protection de la propriété intellectuelle et industrielle, de création et de financement d'entreprises ;

6° Assurer des missions d'assistance aux maîtres d'ouvrage et pouvoirs adjudicateurs d'opérations immobilières ayant pour objet le développement du pôle scientifique et technologique ;

7° Favoriser la circulation des connaissances, des innovations et des bonnes pratiques, la mobilité professionnelle, la diffusion des offres d'emploi et de stage et les rapprochements entre les milieux scientifiques et économiques ;

8° Promouvoir l'image de marque du pôle, notamment à l'étranger ;

9° Contribuer à la mise en valeur et à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ; favoriser l'agriculture nourricière de proximité ainsi que les filières agricoles en lien avec les activités de recherche.

L'établissement peut créer des filiales ou prendre des participations dans des entreprises, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

~~Il peut, en dehors de son périmètre d'intervention, lorsqu'elles sont nécessaires à l'exercice de ses missions, réaliser des acquisitions d'immeubles bâtis ou non bâtis et, avec l'accord des communes intéressées, des opérations d'aménagement et d'équipement urbain.~~

Article 22

I. - L'établissement est administré par un conseil d'administration composé de quatre collèges :

1° Le collège des représentants de l'État ;

2° Le collège des représentants de collectivités territoriales de la région Ile-de-France et de leurs groupements ;

3° Le collège des personnalités choisies en raison de leurs compétences dans les domaines universitaire, scientifique ;

4° Le collège des personnalités choisies en raison de leur expérience en qualité de chef d'entreprise ou de cadre dirigeant d'entreprise ou de responsable d'exploitation agricole.

Les représentants des premier et deuxième collèges disposent de la majorité des sièges au sein du conseil d'administration.

CHAPITRE II Dispositions spécifiques relatives à la mise en œuvre du projet de pôle scientifique, agricole et technologique sur le plateau de Saclay

Article 28

Dans le chapitre Ier du titre IV du livre Ier de la partie législative du code de l'urbanisme il est inséré une section III ainsi rédigée : « *Section III « Zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay*

« *Art. L. 141-5.* - Il est créé une zone de protection naturelle, agricole et forestière dans le périmètre de l'opération d'intérêt national du Plateau de Saclay. Cette zone, non urbanisable, est délimitée par décret en Conseil d'État, pris après avis des conseils généraux de l'Essonne et des Yvelines, des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national.

« La zone est délimitée après enquête publique conduite dans les conditions définies par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

A l'intérieur de cette zone la surface agricole utile sera d'au moins 2 300 hectares, d'un seul tenant, sur les communes dont la liste figure à l'annexe C.

« Une carte précisant le mode d'occupation du sol est annexée au décret précité.

« Les règles applicables à la zone de protection valent servitude d'utilité publique et sont annexées aux plans locaux d'urbanisme des communes intéressées, dans les conditions prévues par l'article L. 126-1. Les communes intéressées disposent d'un délai de six mois à compter de la publication du décret pour mettre en compatibilité leur plan local d'urbanisme. »

« *Art. L. 141-6.* - Au sein de la zone de protection, aucun changement de mode d'occupation du sol entre les usages naturels, agricoles ou forestiers prévus au plan local d'urbanisme de chacune des communes intéressée ne peut intervenir sans autorisation des ministres chargés du développement durable et de l'agriculture et après avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. »

~~« La poursuite de la mise en valeur agricole ou forestière sous une autre forme, respectivement agricole ou forestière, ne constitue pas un changement d'occupation au sens du précédent alinéa.~~

« *Art. L. 141-7.* - La révision du périmètre de la zone est prononcée par décret en Conseil d'État, selon les modalités définies à l'article L. 141-5. Aucune réduction de cette zone ne peut être autorisée. »

« *Art. L. 141-8.* - Au sein de la zone de protection, l'établissement public de Paris-Saclay élabore, en relation avec les communes ou établissements publics de coopération intercommunale situés dans la zone de protection, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages. Les associations agréées pour la protection de l'environnement sont consultées pour cette définition. »

« Lorsqu'il concerne la gestion forestière, le programme d'action est établi en accord avec l'Office national des forêts et le centre régional de la propriété forestière. Les documents d'orientation et de gestion des forêts concernées élaborés en application du code forestier sont adaptés, si nécessaire, en fonction des orientations retenues, et valent aménagement et orientation de gestion au titre du présent article.

« *Art. L. 141-9.* - Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de la présente section. Il précise les consultations préalables à la délimitation et à la révision du périmètre de la zone de protection naturelle, agricole et forestière. »

ANNEXE C

Liste des communes visées à l'article 28 pour l'application des 2 300 hectares de surfaces agricoles utiles

Buc
Châteaufort
Guyancourt
Jouy-en-Josas
Les Loges-en-Josas
Toussus-le-Noble
Bièvres
Gif-sur-Yvette
Orsay
Palaiseau
Saclay
Saint-Aubin
Vauhallan
Villiers-le-Bâcle